

Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells im deutschen Hochschulsystem.  
Erklärungsansätze für den Wandel  
im Management und der Verwaltung von Hochschulen

Inauguraldisseration zur Erlangung des Doktorgrades  
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät  
der  
Universität zu Köln

2014

vorgelegt von

Gülay Sağırılı, M.A.  
aus  
Bernkastel-Kues

Referent: Prof. Dr. André Kaiser

Koreferent: Prof. Dr. Martin Höpner

Datum der Promotion: 29. September 2014

## Danksagung

*Man kann viel, wenn man sich nur recht viel zutraut.*

*Wilhelm von Humboldt<sup>1</sup>*

Ein Verweis auf diese Worte des preußischen Wissenschaftspolitikers und Bildungsreformers Wilhelm Freiherr von Humboldt passt nicht nur inhaltlich zu dieser Arbeit. Sie haben mich im Laufe der Jahre, in denen ich mich mit dieser Dissertation beschäftigte, in Zeiten der Zweifel und Widrigkeiten immer wieder motiviert.

Bei einem Projekt wie der Promotion bedarf es Menschen, die einem Chancen eröffnen, positives Feedback geben und auch in schwierigen Zeiten unterstützen. Daher möchte ich in erster Linie meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. André Kaiser ganz herzlich danken, dass er mir die Möglichkeit gegeben hat, mich persönlich und fachlich weiterzuentwickeln. Ich habe durch das Promotionsstudium in vielerlei Hinsicht dazugelernt. Danach folgt natürlich meine *anne*, die immer an mich geglaubt hat und mir immer beiseite stand. Ohne sie wäre ich nicht da, wo ich heute bin.

Meinem Schwager Dr.-Ing. Andreas Gierth und meiner Schwester Aslı Gierth bin ich zutiefst dankbar, dass sie sich in ihrer knappen Freizeit die Zeit nahmen, mir mit Tipps in Sachen Textverarbeitung und mit fachfremdem Feedback weiterzuhelfen.

Bonn, im Juli 2014

---

<sup>1</sup> Wilhelm von Humboldt, 1834: Briefe an eine Freundin, 15. April bis 08. Mai 1834, in: Zoozman, Richard (Hrsg.), 1954: Zitatenschatz der Weltliteratur, 8. Aufl., Berlin: Verlag Praktisches Wissen



**Inhaltsverzeichnis**

<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>V</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>VII</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1. Motivation und Problemstellung .....	1
1.2. Forschungsleitende Fragestellung und Zielsetzung .....	4
1.3. Aufbau der Untersuchung .....	8
<b>2. Theoretische Bezugspunkte</b> .....	<b>13</b>
2.1. Neo-Institutionalismus .....	15
2.2. Diffusionsforschung und Politiktransfer .....	21
2.3. Konvergenzforschung .....	24
2.3.1. Institutionelle Isomorphie .....	26
2.3.1.1. Wirkung der organisationalen Umwelt.....	26
2.3.1.2. Kritische Würdigung des Isomorphie-Konzeptes und seiner Rezeption.....	31
2.4. Pfadabhängige Bedingungsfaktoren für den Wandel der Hochschul- Governance .....	36
2.5. Theorieansätze für die Erklärung endogener Bedingungsfaktoren.....	39
2.5.1. Verständnis der Hochschule als Organisation .....	40
2.5.2. Mikropolitische Prozesse bei Organisationsreformen .....	43
<b>3. Begriffsbestimmung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes</b> .....	<b>47</b>
3.1. Governance .....	47
3.2. New Public Management: Begriff und theoretische Grundlagen .....	49
3.2.1. Neues Staatsbild und wirkungsorientierte Steuerung .....	54
3.2.2. Elemente des Neuen Steuerungsmodells .....	56
3.2.2.1. Änderung der Betriebs- und Rechtsform .....	57
3.2.2.2. Einführung eines Hochschulrates .....	58
3.2.2.3. Qualitätsmanagement.....	59
3.2.2.4. Marktmechanismen und Wettbewerb .....	61

3.2.2.5.	Externes Kontraktmanagement und outputorientierte Mittelzuweisung.....	64
3.2.2.6.	Interne leistungs- und belastungsorientierte Ressourcenvergabe .....	66
3.2.2.7.	Organisationsinterne Zielvereinbarungen.....	67
3.2.2.8.	Ressourcenbewirtschaftung .....	69
3.2.2.9.	Personalmanagement .....	73
3.3.	Eingrenzung der Untersuchungseinheiten .....	75
3.3.1.	Grundgesamtheit .....	75
3.3.2.	Auswahl der Erhebungsmerkmale .....	77
<b>4.</b>	<b>Forschungsdesign und Stand der Forschung.....</b>	<b>79</b>
4.1.	Verfahrensfragen.....	79
4.2.	Festlegung der Untersuchungsebenen.....	82
4.3.	Forschungsstand.....	83
<b>5.</b>	<b>Ableitung der Untersuchungshypothesen .....</b>	<b>89</b>
5.1.	Das organisatorische Feld ‚Hochschule‘ .....	89
5.2.	Hypothesen zur Politikkonvergenz und Politiktransferprozessen .....	90
5.3.	Hypothesen zu endogenen Bedingungsfaktoren und Prozessen .....	95
<b>6.</b>	<b>Operationalisierung der exogenen kausalen Faktoren für Politiktransfer.....</b>	<b>101</b>
6.1.	Kausale Mechanismen Legitimationsdefizit und Finanzkrise .....	101
6.2.	Mimetische Prozesse und normativer Druck .....	106
6.2.1.	Zentrales Referenzmodell .....	106
6.2.2.	Normative Einflüsse.....	107
6.2.3.	Transnationale Regulierung .....	109
6.3.	Institutionelle Homogenisierung durch den Staat.....	112
6.4.	Politiktransfer durch Netzwerke und Repräsentationsvereinigungen.....	116
<b>7.</b>	<b>Endogene Bedingungsfaktoren .....</b>	<b>119</b>
7.1.	Institutionelle Einflussfaktoren .....	119
7.2.	Policybezogene Einflussfaktoren.....	119
7.2.1.	Bisherige Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen.....	123

---

7.2.2.	Veränderungen durch das New Public Management.....	125
7.2.3.	Konfliktlinien.....	129
<b>8.</b>	<b>Empirische Befunde zu den kausalen Mechanismen des Politiktransfers.....</b>	<b>135</b>
8.1.	Mimetische Prozesse im Rahmen von Hochschulnetzwerken.....	135
8.2.	Normative Isomorphie .....	137
8.2.1.	Normativer Einfluss internationaler Organisationen .....	137
8.2.2.	Organisationen der Wissenschaftsförderung und Hochschulberatung ..	140
8.3.	Politiktransfer durch Repräsentationsvereinigungen .....	144
<b>9.</b>	<b>Empirische Befunde zur Politikkonvergenz und ihren Ursachen .....</b>	<b>149</b>
9.1.	Internationale Umsetzung .....	149
9.2.	Nationaler Implementationsstand der Erhebungsmerkmale .....	151
9.2.1.	Leistungsbezogene Budgetierungsverfahren .....	154
9.2.2.	Zielvereinbarungen .....	156
9.2.3.	Ressourcensteuerung und Rechnungslegung.....	157
9.2.4.	Qualitätssicherung.....	160
9.3.	Kontextfaktoren: Veränderungen der Leitungs- und Organisationsstrukturen.....	161
<b>10.</b>	<b>Fallstudien.....</b>	<b>163</b>
10.1.	Auswahl der untersuchten Universitäten .....	163
10.2.	Datenerhebung und Datenanalyse.....	166
10.3.	Fallstudie der Universität Gießen .....	170
10.3.1.	Staatliche Hochschulsteuerung in Hessen .....	170
10.3.2.	Hochschulinterne Veränderungen.....	175
10.3.2.1.	Reform der institutionellen Regelungsstrukturen .....	179
10.3.2.2.	Reform der Finanzmittelbewirtschaftung .....	181
10.3.2.3.	Qualitätsmanagement und Entwicklungsplanung.....	183
10.3.2.4.	Outputorientierte Mittelverteilung.....	186
10.3.2.5.	Interne Zielvereinbarungen.....	188
10.3.3.	Auswertung der Fallstudie .....	189
10.4.	Fallstudie der Universität Mainz.....	193
10.4.1.	Staatliche Governancereformen.....	193

10.4.2.	Hochschulinterne Veränderungen.....	197
10.4.2.1.	Das Neue Steuerungsmodell.....	197
10.4.2.2.	Leistungsorientierte Budgetierung und Zielvereinbarungen .....	202
10.4.2.3.	Reform des Finanzmanagements .....	203
10.4.2.4.	Institutionalisiertes Qualitätsmanagement .....	204
10.4.3.	Auswertung der Fallstudie .....	206
10.5.	Fallstudie der Universität Erlangen-Nürnberg.....	211
10.5.1.	Staatliche Hochschulsteuerung .....	211
10.5.2.	Reformen an der Universität Erlangen-Nürnberg.....	215
10.5.2.1.	Reform der Hochschulstrukturen.....	217
10.5.2.2.	Leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung .....	219
10.5.2.3.	Reform des Finanzmanagements .....	220
10.5.2.4.	Institutionalisierte Qualitätskontrollen.....	221
10.5.2.5.	Interne Zielvereinbarungen.....	223
10.5.3.	Auswertung der Ergebnisse der Fallstudie .....	224
<b>11.</b>	<b>Gesamtauswertung.....</b>	<b>229</b>
11.1.	Hypothesenprüfung und Ergebnisdiskussion für die Forschungshypothese 1 – Das organisatorische Feld ‚Hochschule‘ .....	229
11.2.	Hypothesenprüfung und Ergebnisdiskussion für die kausalen Mechanismen der Politikkonvergenz .....	230
11.3.	Überprüfung und Diskussion der Teilhypothesen 3 und 4: Endogene Faktoren ..	238
<b>12.</b>	<b>Grenzen der Untersuchung und Ausblick.....</b>	<b>245</b>
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>249</b>
	<b>Experteninterviews .....</b>	<b>265</b>

---

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 2.1:	Theorieschulen und Aggregatebenen der Institutionalismusforschung .....	14
Abbildung 2.2:	Konstellationseffekte .....	20
Abbildung 2.3:	Erklärungsfaktoren und Ergebnisse des Politiktransfers.....	26
Abbildung 2.4:	Grundlagen der Institutionen nach Scott.....	29
Abbildung 2.5:	Forschungsschwerpunkte der Politikinnovationsforschung.....	32
Abbildung 3.1:	Wirkungszusammenhang der Aktivitäten öffentlicher Organisationen .....	56
Abbildung 3.2:	Instrumente des New Public Managements .....	77
Abbildung 4.1:	Betrachtungsweise der Organisation Hochschule .....	83
Abbildung 5.1:	Strukturelle Isomorphie in professionellen Organisationen.....	99
Abbildung 6.1:	Entwicklung zentraler volkswirtschaftlicher Kennzahlen nach 1995 .....	105
Abbildung 6.2:	Öffentliche Ausgaben für Hochschulen nach Körperschaftsgruppen in Milliarden Euro .....	113
Abbildung 7.1:	Dreiteilung der Universitätsorganisation .....	122
Abbildung 7.2:	Formen sozialer Koordination verschiedener Organisationstypen .....	126
Abbildung 7.3:	Universitäre Leitungs- und Entscheidungsstrukturen nach dem Neuen Steuerungsmodell.....	129
Abbildung 9.1:	Häufigkeit der Anwendung von Zielvereinbarungen und formelgebundener Mittelvergabe .....	155
Abbildung 9.2:	Anwendung des kaufmännischen Rechnungswesens an Hochschulen.....	158
Abbildung 10.1:	Studierende nach Hochschularten und Bundesländern .....	166
Abbildung 10.2:	Studierendenzahlen an der Universität Gießen für die Jahre 1980 bis 2008.....	177



**Abkürzungsverzeichnis**

[...]	Auslassungen im Zitat des Originaltexts
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Anm.	Anmerkung
Aufl.	Auflage
B.A.	Bachelor of Arts
BAnz	Bundesanzeiger
Bd.	Band
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzgl.	bezüglich
ca.	circa
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DHV	Deutscher Hochschulverband
dies.	dieselbe
Ds.	Drucksache
Duz	Deutsche Universitätszeitung
ebd.	ebenda
Ed./ed.	Edition / edition
Eds.	Editors
EG	Europäische Gemeinschaft
et al.	et alii (und andere)
EU	Europäische Union

EUA	European University Association
f.	und folgende (Seite)
FAU	Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
ff.	folgende (Seiten)
gem.	gemäß
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HFVO	Hochschulfinanzverordnung
HHG	Hessisches Hochschulgesetz
HIS	Hochschul-Informationen-System GmbH
HRG	Hochschulrahmengesetz
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
Hrsg.	Herausgeber
HSchR	Hochschulrecht
IAS	International Accounting Standards
IFRS	International Financial Reporting Standards
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IT	Informationstechnologie
Jg.	Jahrgang
JLU	Justus-Liebig-Universität Gießen
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kurzform: Kultusministerkonferenz)
LOMZ	Leistungsorientierte Mittelzuweisung des Landes Hessen
LT	Landtag
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
NATO	North Atlantic Treaty Organization
no.	numero
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer / number
NSM	Neues Steuerungsmodell

o. A.	ohne Autorenangabe
o. J.	ohne Jahresangabe
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PISA	Programme for International Student Assessment
S.	Seite(n)
s. a.	siehe auch
s. o.	siehe oben
SGI	Sustainable Governance Indicators
TU	Technische Universität
u.	und
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
vgl.	vergleiche
Vol.	volume
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
z. B.	zum Beispiel
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung

Personen- und Funktionsbezeichnungen wie Minister, Dekan, Professor et al. sind hier institutioneller Art. Der besseren Lesbarkeit halber werden diese, sofern im Text nicht explizit sowohl die weibliche als auch die männliche Form genannt wird, geschlechtsneutral verwendet.



# 1. Einleitung

## 1.1. Motivation und Problemstellung

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind zentrale Politikbereiche in Deutschland, etwa die Wirtschafts-, die Sozial- und die Arbeitsmarktpolitik großen Veränderungen unterworfen. Die hier festzustellenden institutionellen Reformen<sup>2</sup> sind eine Antwort auf einen strukturellen Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft, der den politischen und öffentlichen Diskurs seit Beginn der 1990er Jahre prägt.<sup>3</sup> Aktuelle Herausforderungen sind die Globalisierung, eine alternde Gesellschaft, eine allgemeine Ressourcenverknappung, der Klimawandel sowie neue Sicherheitsrisiken.<sup>4</sup> Hohe Staatsausgaben, eine dichte rechtliche Regulierung und die hohe Verschuldung der öffentlichen Haushalte bei einem niedrigen Wirtschaftswachstum sind weitere Gründe für Forderungen nach zielgerichteten Politikreformen. Neben der Modernisierung des politischen Systems zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit werden auch Verfassungsreformen gefordert, da die föderative Ordnung mit ihren *Vetoplayern* zu Ineffizienz und Immobilität führe.<sup>5</sup>

Betrachtet man den *Management-Index* der *Sustainable Governance Indicators* (SGI), positioniert sich Deutschland hinsichtlich der strategischen Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit<sup>6</sup> des politisch-administrativen Systems im internationalen Vergleich nur im Mittelfeld.<sup>7</sup> Der *Management-Index* misst die institutionelle Lernfähigkeit, die

---

<sup>2</sup> Als Reform gilt in diesem Zusammenhang eine absichtsvoll herbeigeführte Veränderung politischer Institutionen, Verfahren oder Programme von einem gegebenen Ausgangspunkt durch hierfür legitimierte Akteure. Vgl. Wagschal, Uwe, 2009: Deutschland im Reformstau? Eine Einleitung, in: Ders. (Hrsg.): Deutschland zwischen Reformstau und Veränderung. Ein Vergleich der Politik- und Handlungsfelder, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 13–31, 15.

<sup>3</sup> Vgl. Schmid, Josef, 2003: Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18–19, 32–38, 33.

<sup>4</sup> Vgl. Schraad-Tischler, Daniel; Hellmann, Thorsten; Azahaf, Najim; Schwarz, Robert, 2011: Nachhaltiges Regieren in der OECD – Wie zukunftsfähig ist Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2011, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 14.

<sup>5</sup> Dabei haben auch die Finanzierungsprobleme des Wohlfahrtsstaates die Kritik am deutschen Föderalismus verstärkt. Vgl. Benz, Arthur, 2001: From Cooperation to Competition? The Modernization of the German Federal System, in: Greß, Franz; Janes, Jackson (Eds.): Reforming governance. Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany, Frankfurt: Campus Verlag, 135–152, 135 und 140.

<sup>6</sup> Steuerung bedeutet in diesem Zusammenhang hierarchische Koordinierung und zielgerichtetes Handeln. Vgl. Mayntz, Renate, 2004: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, MPIfG Working Paper 04/1, März 2004, <<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>>, Zugriff am 05.04.2013. Im Folgenden zitiert als „Governance Theory“.

<sup>7</sup> Jäckle plädiert dafür, Deutschland mit großen hochentwickelten Volkswirtschaften wie Japan, der USA, Großbritannien, den skandinavischen Ländern sowie den Nachbarländern Schweiz und Österreich zu vergleichen. Er untersucht in seinem Beitrag vier weltweite Indizes (z. B. die Governance-Indikatoren der Weltbank und den *Global Competitiveness Indicator* des Weltwirtschaftsforums) und kommt zu dem Ergebnis, dass sich für Fragen des Reformbedarfs die hier genannten SGI am Besten eignen. Er plädiert jedoch für einen Vergleich aller verfügbaren Indizes. Vgl. Jäckle, Sebastian, 2009: Deutschland im Vergleich internationaler Reformindizes, in: Wagschal, Uwe (Hrsg.): Deutschland zwischen Reformstau und Veränderung. Ein Vergleich der Politik- und Handlungsfelder, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 33–58, 52 u. 58.

Anpassung der Regierungsaktivitäten und -leistungen und deren effektive und effiziente Umsetzung.<sup>8</sup>

Lange Zeit wurde dem deutschen politischen System als Paradebeispiel des kontinentaleuropäischen „konservativen“ Wohlfahrtsstaates eine mangelnde Reformfähigkeit bescheinigt.<sup>9</sup> Als Blockadegründe für strukturelle Reformen wurden das Parteiensystem, eine Kultur der Problemverschiebung, der Widerstand von Interessengruppen sowie Dissens über die Ausrichtung der Veränderungen aufgeführt.<sup>10</sup> Zielgerichtete Politikreformen sollen die internationale Konkurrenzfähigkeit erhöhen und sind ein sehr aktuelles Thema auch in der Politikwissenschaft: Die Verwaltungsforschung und *Policy*<sup>11</sup>-Analyse gehören zu den aktuell bedeutendsten Themengebieten dieses Fachs.<sup>12</sup> Auf der Mesoebene erhält die Thematik wesentliche Bedeutung, da die Innovationsfähigkeit und Lernkompetenzen als Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit gelten.<sup>13</sup>

Inmitten der weltweiten Wirtschafts- und Finanzmarktkrise stellt sich die Situation für das politische und wirtschaftliche System der Bundesrepublik jedoch anders dar. In ökonomischer Hinsicht gilt Deutschland im weltweiten Vergleich als durchaus kompetitiv, und wesentliche Politikbereiche wie die Arbeitsmarkt- oder die Rentenpolitik wurden im vergangenen Jahrzehnt reformiert. Innerhalb eines Ländersamples von 31 hochentwickelten Industriestaaten positioniert sich Deutschland auf einem oberen mittleren Rang in Bezug auf die Leistungsbilanz bei makroökonomischen Kennziffern.<sup>14</sup> Wirft man jedoch einen genaueren Blick auf den *Status Index*, der neben dem demokratisch-rechstaatlichen Rahmen auch den Reformbedarf in Bezug auf das Erreichen nachhaltiger Politikergebnisse misst, zeigt sich, dass heute große spezifisch-sektorale Reformnotwendigkeiten in den Politikbereichen Bildung und Integrationspolitik bestehen. Hier gilt Deutschlands Performanz im OECD-Vergleich als vergleichsweise schlecht. Im Bereich der Bildung sind insbesondere der Anteil

---

<sup>8</sup> Vgl. Schraad-Tischler, Daniel; Hellmann, Thorsten; Azahaf, Najim; Schwarz, Robert, 2011: a. a. O., 12 u. 70.

<sup>9</sup> Vgl. Borchert, Jens, 1998: Strategie – Struktur – Transformation. Der Umbau des Wohlfahrtsstaates in historisch-institutionalistischer Perspektive, in: Schmid, Josef; Niketta, Reiner (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg: Metropolis-Verlag, 33–63, 61.

<sup>10</sup> Vgl. Schmid, Josef, 2003: a. a. O., 32.

<sup>11</sup> Der Begriff *Policy* kann vielfältige Bedeutungen haben, Politikfeld, eine bestimmte Politik oder deren Wirkung. Hier steht er für eine bestimmte Politik; das Resultat eines politischen Prozesses. Bei der *Policy*-Forschung handelt es sich um jene Teilbereiche der Politikwissenschaft, die sich mit Politikinhalten, ihrer Formulierung, Umsetzung und Wirkung beschäftigt. Vgl. Keman, Hans, 1999: *Comparative Methodology*, in: Pennings, Paul; Keman, Hans; Kleinnijenhuis, Jan: *Doing Research in Political Science. An Introduction to Comparative Methods and Statistics*, London, New Delhi, Thousand Oaks: Sage Publications, 1–70, 56.

<sup>12</sup> Vgl. Jann, Werner, 2009: Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre *Policy*-Analyse und Verwaltungsforschung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 50. Jg., Heft 3, 476–505, 477.

<sup>13</sup> Vgl. Malek, Tanja; Hilkermeier, Lena, 2003: Überlegungen zur Bedeutung organisationaler Lernansätze in der und für die Politikwissenschaft, in: Maier, Matthias Leonhard; Hurrelmann, Achim; Nullmeier, Frank et al. (Hrsg.): *Politik als Lernprozeß? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*, Opladen: Leske + Budrich Verlag, 78–97, 79.

<sup>14</sup> Deutschland liegt bei der Politikfeldperformanz der Oberbereiche „Wirtschaft und Beschäftigung“, „Sicherheit“, „Sozialpolitik“, und „Ressourcen“ auf Rang 12 der 31 untersuchten OECD-Staaten. Vgl. Schraad-Tischler, Daniel; Hellmann, Thorsten; Azahaf, Najim; Schwarz, Robert, 2011: a. a. O., 30.

der Bevölkerung mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium sowie die soziale Gerechtigkeit des Bildungssystems in der Kritik.<sup>15</sup>

Das deutsche Bildungssystem galt lange als ein Bereich, in dem systemimmanente Reformblockaden festgestellt wurden.<sup>16</sup> Detaillierte Verwaltungsvorschriften, Rahmenordnungen und Genehmigungsvorbehalte des Staates führten im Laufe der Zeit zu einer zunehmenden Inflexibilität und geringen Anpassungsfähigkeit der Hochschulorganisationen. Dem traditionellen Steuerungstypus der staatlichen Hochschulen, der funktionalen Selbstverwaltung, wird Organisationsversagen sowie die Neigung zu Ineffizienz und Strukturkonservatismus vorgeworfen.<sup>17</sup> Die lange Studiendauer, hohe Abbrecherquoten, eine im internationalen Vergleich ungünstige Betreuungsrelation zwischen Studierenden und Lehrenden waren lange Zeit weitere zentrale Themen der hochschulpolitischen Diskussion. Auch in Bezug auf die Effizienz des Leistungsergebnisses der Forschung befanden sich die deutschen Hochschulen in einer Legitimationskrise.<sup>18</sup> Dies alles dient als Begründung für die Notwendigkeit für eine modernisierte Hochschul-Governance sowie von Veränderungen im Forschungssystem.

Infolgedessen ist derzeit im deutschen Bildungs- und Wissenschaftssystem eine hohe Dynamik zu beobachten. Die Hochschulen haben bereits den Großteil ihrer Studiengänge an die im angelsächsischen System verbreiteten Bachelor- und Master-Abschlüsse angepasst, sie müssen nun auch das *Gender Mainstreaming* in ihre Entscheidungsprozesse integrieren und sich internationalisieren.<sup>19</sup> Zur Bewältigung steigender Studierendenzahlen bei einer Verknappung staatlicher Mittel wird die Heranziehung zusätzlicher Finanzierungsquellen durch Studiengebühren und Sponsoring diskutiert und vereinzelt auch praktiziert. Auch die interne und externe Leitung der staatlichen Hochschulen wird Veränderungen unterzogen. Regulierende Eingriffe des Staates sollen reduziert werden und die einzelnen Hochschulen sollen mehr Autonomie<sup>20</sup> erhalten. Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung werden hier

---

<sup>15</sup> Vgl. Schraad-Tischler, Daniel; Hellmann, Thorsten; Azahaf, Najim; Schwarz, Robert, 2011: a. a. O., 9 u. 11.

<sup>16</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: Hochschulen in Deutschland. Entwicklung, Probleme und Perspektiven, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25, 6–17, 13.

<sup>17</sup> Vgl. Nullmeier, Frank; Klenk, Tanja, 2006: Das Ende der funktionalen Selbstverwaltung?, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37*, 299–324, 307.

<sup>18</sup> Vgl. Wätjen, Hans-Joachim, 1995: Hochschulbibliotheken und Globalhaushalt am Beispiel Niedersachsens – Chancen und Risiken, in: Wimmer, Ulla (Hrsg.): *Verwaltungsreform: Bibliotheken stellen sich der Herausforderung*, Berlin: Deutsches Bibliotheksinstitut, 139–154, 142.

<sup>19</sup> Vgl. Metz-Göckel, Sigrid, 2008: Hochschulforschung als Ko-Produktion von Erkenntnissen. Bemerkungen zum produktiven Verhältnis von Wissenschaft und Verwaltung, in: Scholkmann, Antonia; Roters, Bianca; Ricken, Judith; Höcker, Marc (Hrsg.): *Hochschulforschung und Hochschulmanagement im Dialog. Zur Praxisrelevanz empirischer Forschung über die Hochschule*, Münster, München et al.: Waxmann Verlag, 139–169, 140.

<sup>20</sup> Im politikwissenschaftlich-rechtlichen Bereich bedeutet der Begriff „Autonomie“ die Fähigkeit von Individuen, Gruppen, Organisationen etc., ihre Ziele und Entscheidungen so weit wie möglich selbständig und in eigener Verantwortung zu wählen. Der Begriff der Hochschulautonomie ist kein feststehender Begriff. Er bezeichnet den Grad der Kompetenz der Hochschulen, Aufgaben und Entscheidungen in eigener Verantwortung wahrzunehmen und zu treffen. Vgl. Hahnelt, Oliver K., 2002: *Die Novellierung des hessischen*

die so genannten Neuen Steuerungsinstrumente implementiert: Dieses Modell<sup>21</sup> sieht unter anderem die Übertragung betriebswirtschaftlicher Führungs- und Steuerungsinstrumente auf den öffentlichen Sektor vor und lehnt die idealtypischen bürokratischen Strukturen, wie sie von Max Weber identifiziert wurden, ab.<sup>22</sup> Der angestrebte *Governance*-Wandel hin zu einem stärker betriebswirtschaftlich orientierten Steuerungsmodus zur Sicherstellung von Qualität und Wirtschaftlichkeit betrifft nicht nur das Gesamtsystem, sondern auch die Leitungsstrukturen einzelner staatlicher Hochschulen.

Wolf stellt daher zu Recht fest, dass sich der thematische Kontext der wissenschaftlichen Diskussion in den vergangenen Jahren weg von den Gründen für Politikblockaden und Erklärungsansätzen für das Scheitern von Reformen hin zu Fragen der erfolgreichen Reformdurchführung bewegt hat. Hier kann die empirische Politikwissenschaft wichtige Forschungsbeiträge leisten.<sup>23</sup> Es geht hierbei um nicht weniger als die erfolgreiche, zielgerichtete Institutionenentwicklung sowie die Optimierung politischer Steuerung.

## 1.2. Forschungsleitende Fragestellung und Zielsetzung

Elemente des New Public Management sind heute in allen Hochschulen zu finden, sie treten jedoch in unterschiedlicher Ausprägung auf: Bei der Anwendung dieses Konzepts zeigen sich einige Vorreiter, die deutschlandweit verstreut sind, z. B. die Technische Universität (TU) München, die Universität Mainz und die Ruhr-Universität Bochum.<sup>24</sup> Eine Befragung des Hochschul-Information-Systems (HIS) unter 80 Hochschulen im Jahre 2004 ergab zwar hinsichtlich der Anwendung der leistungsbezogenen Budgetierung als Element des NPM eine flächendeckende Verbreitung, der Anteil des Gesamtbudgets variierte jedoch von 1,3 % bis 68 %.<sup>25</sup> Eine Strukturangleichung zwischen Organisationen des tertiären Bildungssektors ist

---

Hochschulgesetzes und ihre Auswirkungen auf die Autonomie der Hochschulen. Eine Analyse der Hochschulreform 2000, Berlin, Bern u. a.: Peter Lang Verlag, 23 f. In dieser Arbeit wird auch der Begriff der individuellen Autonomie der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, das Recht, Wissen nach ihren eigenen Gesetzen zu produzieren, genutzt.

<sup>21</sup> Ein Modell ist ein stark formalisierter Ausschnitt einer Theorie. Das Neue Steuerungsmodell ist ein eklektisch zusammengesetztes Reformleitbild und nimmt auf verschiedene Theorien Bezug. Vgl. Ritz, Adrian; Thom, Norbert, 2000: Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden: Gabler Verlag, 56. Zitiert als „Public Management“.

<sup>22</sup> Vgl. Knill, Christoph; Balint, Tim, 2007: Managementreformen in internationalen Organisationen: Eine vergleichende Analyse der Europäischen Kommission und des OECD-Sekretariats, in: Politische Vierteljahresschrift, 48. Jg., Heft 3, 434–460, 435.

<sup>23</sup> Vgl. Wolf, Klaus Dieter, 2007: Einführungsvortrag: Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?, in: Ders. (Hrsg.): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? 23. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 19–33, 19.

<sup>24</sup> Vgl. die Gewinner des Wettbewerbs „Best Practice“ für Hochschulreformen nach den Leitbildern der „unternehmerischen Hochschule“: CHE: Projekt Best practice-Auszeichnung, <[http://www.che-concept.de/cms/?getObject=260&strAction=show&PK\\_Projekt=161&getLang=de](http://www.che-concept.de/cms/?getObject=260&strAction=show&PK_Projekt=161&getLang=de)>, Zugriff am 30.01.2014.

<sup>25</sup> Gemeint ist der Anteil der dezentralisierten Budgetierung an den staatlichen Zuschüssen, vgl. Jaeger, Michael; Leszczensky, Michael; Orr, Dominic; Schwarzenberger, Astrid, 2005: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung, HIS-Kurzinformation A13/2005, Hannover: Hochschul-Information-System, 15. Zitiert als „HIS-Kurzinformation A13“.

somit festzustellen, allerdings mit einer starken Heterogenität der Herangehensweisen und des Implementationsstandes und dies auch zwischen Hochschulen des gleichen Bundeslandes.<sup>26</sup>

*„To comprehend processes of institutional homogenization and heterogeneity, one needs to understand the mechanisms underlying the processes by which institutional models prevalent in one social setting (country or organizational field) also emerge in another or not.“<sup>27</sup>*

Daher stellt sich die Frage nach den Kausalzusammenhängen, die zu der festgestellten Konvergenz führten:

Was führt zu konvergentem Verhalten bei der Umsetzung von Reformkonzepten in Hinblick auf Verwaltungsreformen – am Beispiel der Einführung des New Public Management-Modells an staatlichen Hochschulen?

Diese Frage subsumiert folgende weitere Fragestellungen:

- Welches sind die Faktoren, die diese Reformtätigkeiten auslösen?
- Welche kausalen Mechanismen bewirken die Implementation dieser Innovationen?
- Welche Prozesse<sup>28</sup> der Politikverbreitung sind dabei anzutreffen?
- Wie lässt sich die Varianz im Umsetzungsgrad von in der externen Umwelt zirkulierenden Reformmodellen erklären?
- Welche Bedingungsfaktoren sind bei organisationsinternen Verarbeitungsprozessen externer Umwelanforderungen einschlägig? Was bewirken sie?

Der Begriff Innovation bedeutet die Umsetzung oder Anwendung neuer Ideen, (Er)Neuerung, neuartige Verfahren oder eine Änderung zentraler Abläufe, die sich positiv auswirkt.<sup>29</sup> Er hat somit normative Implikationen, soll hier jedoch bewertungsneutral gelten, da die Wirkungen

---

<sup>26</sup> Vgl. für das Beispiel der Qualitätssicherungsinstrumente an den Hochschulen in Berlin Jaeger, Michael, 2005: Leistungsbezogene Mittelvergabe und Qualitätssicherung als Elemente der hochschulinternen Steuerung, HIS-Kurzinformation A12/2005, Hannover: Hochschul-Informations-System, 68. Zitiert als „HIS-Kurzinformation A12“.

<sup>27</sup> Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change, in: Sociological Theory, Vol. 28, No. 2, 150–166, 151. Im Folgenden zitiert als „Institutional Isomorphism Revisited“.

<sup>28</sup> Es gibt bislang keine einheitliche Definition für den Begriff des Prozesses, seine Verwendung und seine Unterkategorien. Dies variiert je nach Untersuchungsgegenstand. Vgl. Mayntz, Renate, 2009: Kausale Rekonstruktion: Theoretische Aussagen im akteurzentrierten Institutionalismus (2002), in: Dies.: Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie, Frankfurt und New York: Campus Verlag, 83–95, 90. Im Folgenden zitiert als „Kausale Rekonstruktion“.

<sup>29</sup> Umstritten ist, ob die Veränderung radikal sein muss. Thom und Ritz bezeichnen auch kleinere Verbesserungen als Innovation. Vgl. Ritz, Adrian; Thom, Norbert, 2000: Public Management, 147.

der Innovationen nicht im Zentrum dieser Arbeit stehen. Unterschieden werden folgende Innovationsarten:

- Politik- /Programminnovationen: Erneuerungen auf der politischen Steuerungsebene
- Strategische Innovationen: Eine Veränderung des Zwecks und der Kernaufgaben einer Organisation
- Verwaltungsinnovationen: Veränderungen der betrieblichen Steuerung / betrieblicher Wandel im öffentlichen Sektor
- Verfahrens- und Prozessinnovationen: Der Einsatz neuer Ideen bei der Leistungserstellung.<sup>30</sup>

Die Anwendung der beiden letztgenannten Innovationsarten soll hier näher untersucht werden. Zentraler Gegenstand dieser Arbeit sind Reformen im Sinne des New Public Management-Modells an staatlichen Hochschulen in Deutschland. Der Schwerpunkt liegt hier auf organisationalem Wandel, der Veränderung von formalen Strukturen, der organisationalen Kultur, der Ziele und Steuerungsinstrumente. Das Neue Steuerungsmodell ist für dieses Vorhaben ein fruchtbares Anwendungsobjekt, da es aus verschiedenen Einzelementen besteht. Somit können unterschiedliche kausale Mechanismen und Bedingungsfaktoren ihre Umsetzung verursachen. Ziel ist, mithilfe eines eklektischen, integrativen Analyserahmens Einflussfaktoren für institutionelle Veränderungen, deren Wechselwirkungen sowie Kausalmechanismen als erklärende Variablen für Politikkonvergenz herauszuarbeiten. Dabei kommt eine generalisierende Definition von Kausalmechanismen zum Einsatz:

Kausale Mechanismen sind die wiederkehrenden Wirkprozesse, durch die eine abhängige Variable (ein zu erklärendes Phänomen) einen bestimmten kausalen Effekt auf eine andere Variable ausübt.<sup>31</sup>

Dabei wird die erkenntnistheoretische Position eingenommen, dass der mechanismen-basierte Erklärungsansatz der am besten geeignete Typ von Erklärungen für die Sozialwissenschaften ist.<sup>32</sup> Hierbei gilt das Kausalitätsverständnis der kombinatorischen, heterogenen Wirkung von Einflussfaktoren. Im Gegensatz zu quantifizierenden Verfahren ist das Erkenntnisinteresse darauf gerichtet, komplexe Kausalbeziehungen als solche zu erfassen und als Geflecht von

---

<sup>30</sup> Vgl. ebd., 149 f.

<sup>31</sup> Vgl. Mahoney, James, 2000: Path Dependence in Historical Sociology, in: Theory and Society, Vol. 29, No. 4, 507–548, 531. Für eine Übersicht über vorhandene Definitionen für kausale Mechanismen siehe Hedström, Peter, 2008: Anatomie des Sozialen – Prinzipien der analytischen Soziologie, Hrsg.: Kron, Thomas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 43.

<sup>32</sup> Erklärungen beantworten *Warum*-Fragen. Sie sind daher von Beschreibungen zu unterscheiden. Vgl. Hedström, Peter, 2008: a. a. O., 12 und 28.

Wirkungszusammenhängen darzustellen. Man untersucht diese dann gezielt nach der Art des interdependenten Zusammenwirkens.<sup>33</sup> Analysiert werden hierbei die Bedingungen, Strukturen und Konsequenzen von Prozessen, die von Akteuren initiiert werden und die sich auf individuelle und korporative Akteure<sup>34</sup> auswirken. Sie helfen dabei, diejenigen Prozesse nachzuzeichnen, die zur Genese des zu erklärenden Phänomens (hier: Politikkonvergenz) geführt haben. Ursache und Wirkung sind somit in einer konkreten, verallgemeinerbaren Kausalbeziehung miteinander verbunden. Durch diese theoriebasierte Argumentationskette ist dieser Erklärungstyp näher am deduktiv-nomologischen Theorieverständnis. Wirkungszusammenhänge lassen sich modellhaft darstellen und sind in dieser Form eine theoretische, verallgemeinernde Aussage mit einem begrenzten, aber eindeutig über den Einzelfall hinausgehenden Geltungsbereich.<sup>35</sup>

Die in dieser Arbeit herangezogenen theoretischen Bausteine sollen zu einem konsistenten Erklärungsmodell für institutionellen Wandel herausgearbeitet werden. Der Begriff Erklärungsmodell ist definiert als eine theoretisch-motivierte, vereinfachende Abbildung der Realität, ein konzeptionelles Aussagensystem, das über ein Beziehungssystem klar definierter Variablen kausale Mechanismen identifiziert.<sup>36</sup> Die Strategie dieses Forschungsansatzes ist prozessorientiert, denn Prozesshaftigkeit ist neben Multikausalität ein Kennzeichen der sozialen Welt.<sup>37</sup> Makrophänomene wie die Transformation des Hochschulsystems werden hierbei zum zentralen Untersuchungsgegenstand, wobei erklärt werden soll, wie Ergebnisse zustande kommen.

Inhaltliches Forschungsergebnis dieser Arbeit soll sein, die bestehenden theoretischen Ansätze zu stabilisieren oder zu falsifizieren. Als zentrales forschungsleitendes Annahmengerüst dient das Isomorphie-Konzept<sup>38</sup>, das die zeremonielle Anpassung und Angleichung organisationaler Strukturen, Funktionen und Prozeduren an rationalisierte Mythen der institutionellen Umwelt postuliert.<sup>39</sup> Die Homogenisierungs-These ist eine der zentralen theoretischen Vorstellungen der neoinstitutionalistischen Soziologie und der Organisationstheorie zur Erklärung der Institutionenentwicklung.<sup>40</sup> Dieses einflussreiche Konzept aus der frühen Phase des Neoinstitutionalismus bietet ein überzeugendes

---

<sup>33</sup> Mayntz nennt diese Art der Analyse "kausale Rekonstruktion", untersucht selbst jedoch schwerpunktmäßig Makrophänomene. Vgl. Mayntz, Renate, 2009: Kausale Rekonstruktion, 89 f.

<sup>34</sup> Korporative Akteure werden hier definiert als Konstellationen individueller Akteure (*composite actors*), vgl. Scharpf, Fritz W., 1997: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder: Westview Press, 52 f.

<sup>35</sup> Vgl. Mayntz, Renate, 2009: Kausale Rekonstruktion, 89.

<sup>36</sup> Scharpf benutzt hierzu den Begriff *framework*. Vgl. Scharpf, Fritz W., 1997: a. a. O., 30.

<sup>37</sup> Vgl. Mayntz, Renate, 2009: Kausale Rekonstruktion, 89.

<sup>38</sup> Mit Konzepten sind in diesem Zusammenhang Teilmengen von Theorien gemeint.

<sup>39</sup> Vgl. Meyer, John W.; Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, Vol. 83, No. 2, 340–363, 352.

<sup>40</sup> Vgl. Clegg, Stewart, 2010: The State, Power, and Agency: Missing in Action in Institutional Theory?, in: Journal of Management Inquiry, Vol. 19, No. 1, 4–13, 5.

Erklärungsmodell für die externen Wirkungsmechanismen der Diffusion von Reformleitbildern und der Politikkonvergenz, wie sie hier im Rahmen von Verwaltungs- und Organisationsreformen anzutreffen sind.

Spezifisches Ziel dieser Arbeit ist der Nachweis der Unvollständigkeit der bisherigen Theorien zur Konvergenz organisationaler Strukturen, insbesondere des Isomorphie-Konzeptes. Das übergreifende Ziel dieses Forschungsvorhabens ist, allgemeine Erkenntnisse für die Einfluss- und Bedingungsfaktoren für institutionellen Wandel<sup>41</sup> bereit zu stellen.

Durch die Dokumentation des gesamten Vorgehens und der Begründung von Entscheidungen soll die intersubjektive Zuverlässigkeit und Nachprüfbarkeit sichergestellt werden, um die Gütekriterien sozialwissenschaftlicher Untersuchungen zu erfüllen.<sup>42</sup>

### 1.3. Aufbau der Untersuchung

Zu Beginn wurde die Motivation zur Erstellung dieser Arbeit vorgestellt, es folgte eine Einführung in die Problemstellung und die zentralen Forschungsfragen. Als weiterer Schritt der Konzeptionsphase wird die theoretische Basis für die Herleitung der Untersuchungshypothesen geschaffen: Es werden die analytischen Bezugspunkte dieser Arbeit, die verschiedenen Theorieschulen des Neoinstitutionalismus, vorgestellt und ihre Anwendbarkeit für Fragen des Institutionenwandels diskutiert.

Zur Erklärung und Interpretation der Politikkonvergenz wird ein weiterer theoretischer Ansatz herangezogen. Auch wenn in dieser Arbeit nicht die empirische Überprüfung der Zusammenhänge auf der Makroebene politischer Systeme im Zentrum steht, soll dennoch auf makrotheoretische Erkenntnisse der Policyforschung, den Historischen Institutionalismus und die Pfadwandeltheorie verwiesen werden. Begründet wird dies damit, dass das NPM-Modell einen *Governance*-Wandel bezwecken soll und daher im Zusammenhang mit Veränderungen der internationalen und nationalen Bildungs- und Wissenschaftssysteme betrachtet werden muss. Die Theorie des Pfadwandels steht im Widerspruch zur Homogenisierungsthese, denn im Gegensatz zu den theoretischen Postulaten des Isomorphie-Konzeptes wird hier argumentiert, dass sich institutionelle Heterogenität trotz makrostruktureller Veränderungen kontinuierlich reproduziert, auch wenn sich das System in einer suboptimalen Situation

---

<sup>41</sup> Zu unterscheiden sind dabei institutioneller Wandel im Sinne der Veränderung der Organisationen *aufgrund der Institutionen* sowie der *Wandel der Institutionen*. Hier ist mit institutionellem Wandel der Wandel der institutionalisierten Umwelt von Organisationen gemeint. Daneben kommt in dieser Arbeit auch der intra-organisationaler Institutionenbegriff zum Einsatz. Vgl. Koch, Sascha, 2009: Die Bausteine neo-institutionalistischer Organisationstheorie – Begriffe und Konzepte im Lauf der Zeit, in: Ders.; Schemmann, Michael (Hrsg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 110–131, 117.

<sup>42</sup> Die Hauptgütekriterien zur Qualitätsbeurteilung und Fehlerminimierung sind Objektivität, Reliabilität und Validität. Vgl. Lamnek, Siegfried, 2005: Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch, 4., vollständig überarbeitete Aufl., Weinheim, Basel: Beltz Verlag, 180.

befindet.<sup>43</sup> Hierbei wird davon ausgegangen, dass Druck zur Strukturangleichung abhängig ist vom Kontext des nationalen Hochschulsystems und dass die Innovation zu dem jeweiligen kulturellen, politischen und gesellschaftlichen Umfeld passen muss, damit eine Anpassung stattfindet. Ein geringer Umsetzungsstand (Divergenz) sollte daher mit Pfadabhängigkeiten zu erklären sein.

Daraufhin wird auf die Organisationstheorie und insbesondere auf Sichtweisen der Organisation Hochschule verwiesen, da dies für die weitere Untersuchung bedeutsam sein wird.

Im folgenden Kapitel wird eine detaillierte Begriffsbestimmung vorgelegt, um die theoretischen und normativen Grundlagen der neuen Steuerung und Leitung öffentlicher Einrichtungen erfassen zu können. Nach einer Darstellung des dahinter stehenden veränderten Staatsbildes folgen eine Vorstellung der daraus abgeleiteten Governancemechanismen und der hierzu eingesetzten Steuerungselemente im Allgemeinen und im Hochschulwesen im Besonderen. Im letzten Abschnitt dieses Kapitels erfolgt die erkenntnisinteressengeleitete Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes sowie die Auswahl derjenigen Steuerungsmechanismen des New Public Managements, die als Erhebungsmerkmale und abhängige Variablen der empirischen Untersuchung dienen. Es handelt sich dabei um hochschulinterne Zielvereinbarungen, das kaufmännische Rechnungswesen, die organisationsinterne leistungsorientierte Mittelverteilung sowie das Qualitätsmanagement.

Das Kapitel zum Forschungsdesign enthält die Festlegung und Begründung der verwendeten Methode sowie einen Überblick über den Forschungsstand zu der theoretischen Fragestellung. Im Anschluss erfolgt die theoriegeleitete Ausarbeitung der zentralen Arbeitshypothesen. Diese wurden mit den vorgestellten theoretischen Bezugspunkten logisch verknüpft und vor dem Hintergrund erster empirischer Beobachtungen auf das Untersuchungsfeld ‚Hochschule‘ angewandt. Zunächst werden die relevanten Akteure in diesem organisatorischen Feld spezifiziert, da laut dem umweltbezogenen Neo-Institutionalismus die institutionalisierte Umwelt Einfluss auf die Struktur und Praxis in Organisationen hat. Anschließend werden die Forschungshypothesen zu den kausalen Mechanismen für Politikkonvergenz und Transferprozesse, die sich auch im Isomorphie-Konzept wiederfinden, entwickelt. Die Bedingungsfaktoren, die Politiktransfer begünstigen, können gemeinhin in exogene und endogene Faktoren (Charakteristika der Transfereinheiten und der Transfergegenstand selbst) unterteilt werden.<sup>44</sup> Bei den exogenen Faktoren soll das Isomorphie-Konzept mit seinen zentralen Mechanismen Zwang, Mimese und normativer Druck als grundlegendes

---

<sup>43</sup> Vgl. Crouch, Colin; Farrell, Henry, 2004: Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism, in: *Rationality and Society*, Vol. 16, No. 1, 5–43, 6.

<sup>44</sup> Vgl. Lütz, Susanne, 2007: Policy-Transfer und Policy-Diffusion, in: Benz, Arthur; Lütz, Susanne, Schimank, Uwe et al. (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 132–143, 139.

Bezugsmodell dienen. Weitere von der Politikkonvergenzforschung herausgearbeitete Kausalmechanismen (Legitimation und Wettbewerb als Antriebsfaktoren für Reformen; die Bedeutung individueller Akteure bei der Verbreitung spezifischer Organisationsformen, interne Reformwiderstände) wurden, in Erweiterung des theoretischen Konzepts der Isomorphie, zu dem Hypothesensystem hinzugefügt.

In den Kapiteln 6 und 7 werden zur Operationalisierung Aktivitäten, Handlungen und Zustände festgelegt, die als empirisch beobachtbare Indizien für die durch das Isomorphie-Konzept aufgestellten Wirkmechanismen und Transferprozesse dienen. Diese basieren auf dem in der Explorationsphase gesammelten empirischen Material und der Analyse des wissenschaftlichen Schrifttums, die den Annahmen des theoretischen Modells entsprechend zugeordnet wurden. Begonnen wird mit dem Argument der angegriffenen Legitimationsbasis, die für öffentliche Organisationen zentral ist. So sind in Bezug auf die Universitäten ein Bedeutungszuwachs hochschulischer Aufgaben, gestiegene Leistungsansprüche und infolge dessen ein Funktionswandel festzuhalten. Dies führt zu einem Problemdruck, der durch die Implementierung betriebswirtschaftlicher Managementinstrumente gelöst werden soll, so die Annahme. Die Zuordnung wurde hier bewusst bei der exogenen Ebene und nicht im Kapitel der endogenen Bedingungsfaktoren vorgenommen, da diese Effekte im Austausch mit der Umwelt entstehen.<sup>45</sup> Anschließend folgt die Operationalisierung der nach der Theorie des institutionellen Isomorphismus postulierten Mechanismen Mimese und normativer Druck. Laut der Globalisierungsthese des gesellschaftlichen Neo-Institutionalismus führt internationaler Wettbewerb zu Transformationsdruck und Homogenisierung. Die dem marktlichen Management-Modell zuzuordnenden US-amerikanischen Hochschulen dienen hierbei als Referenzmodell für die Modernisierung der Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsmechanismen deutscher Universitäten.<sup>46</sup> Deren zentrale Steuerungsstrukturen sollen in diesem Kapitel kurz vorgestellt werden. Erwartet wird, dass im Bereich der erzwungenen Isomorphie die staatliche Regulierung, insbesondere durch die Landespolitik, dominiert. Neben dem Staat üben Stiftungen der Wissenschaftsförderung sowie Beratungsorganisationen normativen Druck aus, so die Annahme.

In Erweiterung des Isomorphie-Konzeptes wird im folgenden Kapitel auf organisationsinterne Determinanten für den Reformenerfolg eingegangen. Laut der Politiktransferforschung sind die Charakteristika einer Policy bedeutsam für den Implementationserfolg. Durch das New Public Management soll das vorherrschende bürokratische Managementverständnis im öffentlichen Sektor abgelöst werden durch eine rationale, ökonomisch inspirierte Betriebslogik.

---

<sup>45</sup> Knill und Balint zählen Problemdruck aufgrund der Perzeption und Politisierung von Performanzdefiziten zu den endogenen Faktoren, da dieser die Art und das Ausmaß der intern wahrgenommenen Probleme beeinflusst. Vgl. Knill, Christoph; Balint, Tim, 2007: a. a. O., 454.

<sup>46</sup> Vgl. Jochheim, Linda; Wannöffel, Manfred, 2010: Neue Steuerung an Hochschulen: Auswirkungen auf Mitbestimmungs- und Partizipationsmöglichkeiten der Hochschulbeschäftigten, in: WSI Mitteilungen, 63. Jg., Heft Nr. 10, 515–522, 516.

Hochschulen sind jedoch nicht mit klassischen Verwaltungen gleichzusetzen, denn sie gehorchen eigenen organisatorischen Regeln.<sup>47</sup> Bislang war das deutsche Hochschulsystem stark geprägt durch die wissenschaftliche Profession sowie staatliche Regulierung. In diesem Kapitel wird daher kurz auf die bisherigen Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen deutscher Hochschulen eingegangen. Die Übertragung operativer Entscheidungsspielräume auf die Organisation führt unter anderem zu einem Bedeutungsgewinn der inneruniversitären Leitungspositionen und verändert die internen Machtgefüge. Da dieses Regulierungsmodell zu einer Verminderung der individuellen Autonomie der wissenschaftlich tätigen Hochschulmitglieder führen kann, ist davon auszugehen, dass das hierdurch verursachte Spannungsverhältnis zu mikropolitischen Prozessen und internen Behinderungen führen kann.<sup>48</sup> Die Veränderung der organisatorisch-strukturellen Regelungen gilt daher als Rahmenbedingung, die den Implementationserfolg beeinflussen kann.

Im empirischen Teil werden die oben dargelegten Annahmen überprüft. Zunächst werden grundsätzliche empirische Feststellungen dargestellt: Nach einem kurzen Blick auf die internationale Umsetzung dieses Reformmodells wird auf den deutschlandweiten Anwendungsstand der neuen Hochschulsteuerungsinstrumente verwiesen. Die Übersicht ist punktuell und nicht abschließend, eingegangen wird hauptsächlich auf die in den Fallstudien näher untersuchten Erhebungsmerkmale. Da es sich um bedeutsame Kontextvariablen handelt, werden die bundesweit festzustellenden Veränderungen an den internen institutionellen Strukturen ebenfalls dargestellt. Aufgrund der Fragestellung wird hier insbesondere auf die kausalen Konvergenzmechanismen und deutschlandweite Transferprozesse eingegangen.

Daraufhin erfolgt die Darstellung der Strategie zur Stichprobenerhebung und des Auswertungsverfahrens. In den Fallstudien sollen Reformprojekte, die sich an die Prinzipien des New Public Management anlehnen, an drei Universitäten (Universität Gießen, Universität Erlangen-Nürnberg, Universität Mainz) analysiert werden. Die Auswahl erfolgte anhand der Variation auf der abhängigen Variable. Als Bezugszeitraum wurden die Jahre 1998 bis 2008 gewählt. Zunächst wird jeweils auf die Veränderungen der landespolitischen und rechtlichen Rahmenbedingungen im Untersuchungszeitraum eingegangen. Durch die detaillierte Rekonstruktion der zeitlichen Abfolge der Reformprozesse an den untersuchten Universitäten und deren Auslöser wird die Wirkung der in den Hypothesen postulierten Kausalmechanismen geprüft. Dabei sollen auch Reformen in Bezug auf das Binnenverhältnis

---

<sup>47</sup> Bogumil und Grohs sehen gemeinsame Reformstrategien, aber auch Unterschiede bei der Implementation des Neuen Steuerungsmodells in Hochschulen und Kommunen, vgl.: Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: Von Äpfeln, Birnen und Neuer Steuerung. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Reformprojekten in Hochschulen und Kommunalverwaltungen, in: Bogumil, Jörg; Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin: edition sigma, 139–149, 141 u. 145 f.

<sup>48</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: Partizipatives Management von Hochschulen. Zielvereinbarungen – Leitungsstrukturen – Staatliche Steuerung, München und Mering: Hampp Verlag, 67.

der Hochschulorgane betrachtet werden es soll ebenfalls untersucht werden, inwiefern Vorhaben durch interne Widerstände verhindert wurden.

In der Gesamtauswertung erfolgt die Hypothesenüberprüfung und Ergebnisdiskussion. Die empirischen Ergebnisse aus den Einzelfallstudien werden hierfür auf die eingangs dargestellten Theoriebausteine zurückbezogen. Das Ziel ist, herauszufinden, welche Faktoren und Prozesse für den unterschiedlichen Umsetzungsstand bei den untersuchten Universitäten Ausschlag gebend waren.

In der abschließenden Bewertung der Ergebnisse erfolgt die Diskussion und Interpretation der Befunde. Können die aufgestellten Hypothesen bestätigt werden? Sind die theoretischen Annahmen ausreichend? Das letzte Kapitel geht auf die Grenzen dieser Untersuchung ein und bietet einen Ausblick auf offene Fragen und den zukünftigen Forschungsbedarf.

## 2. Theoretische Bezugspunkte

Eine Theorie stellt mit ihrem begrifflichen Bezugssystem eine Sprache bereit, die es erlaubt, die komplexe Wirklichkeit, ihre Elemente und die Beziehungen zwischen den Elementen präzise zu beschreiben und interpretieren.<sup>49</sup> Daneben definieren Theorien auch den Objektbereich und den Gegenstand der Forschungstätigkeit. Nach der Festlegung der zentralen Forschungsfragen sollen daher nun im Folgenden die Theorieansätze vorgestellt werden, die in der Vorstudienphase als adäquate Bezugspunkte identifiziert wurden.

Der Gegenstand dieser Dissertation sind die Reformen nach dem Leitbild des Neuen Steuerungsmodells an staatlichen Hochschulen in Deutschland. Dieses Reformmodell hat sowohl eine Binnendimension als auch eine Außendimension: Das Ziel des Neuen Steuerungsmodells ist ein Wandel der externen Governancestrukturen und der internen Steuerungsmechanismen öffentlicher Organisationen. Fasst man alle Instrumente und Ansätze zusammen, so bedeutet dies die Anwendung und Verbindung von systemübergreifenden Institutionentheorien und akteursbezogenen Handlungstheorien.<sup>50</sup> Betroffen sind daher strukturelle Fragen des nationalen Hochschulsystems (Makro-Ebene), Fragen in Bezug auf die Institution Hochschule (Meso-Ebene) sowie der Handlungs- und Beteiligungsoptionen einzelner Hochschulmitglieder (Mikroebene). Man kann sich der im vorherigen Kapitel dargelegten Fragestellung aus verschiedenen Theorieperspektiven, z. B. der systemtheoretischen oder der neo-institutionalistischen, nähern. Da im Rahmen dieser Reformen auch organisationsinterne Veränderungen anzutreffen sind, erscheint eine akteurzentrierte Sichtweise sinnvoll. Den theoretischen Bezugsrahmen dieser Arbeit bilden daher neo-institutionalistische Ansätze der Sozialwissenschaften.

Der Neo-institutionalismus widmet sich dem verstehenden Nachvollzug sozialer (einschließlich politischer und ökonomischer) Entwicklungen und Ereignisse – wobei das Verstehen nicht im Weberschen Sinne aufgefasst wird, sondern Einsicht in Verursachungszusammenhänge gefunden werden soll.<sup>51</sup> Die verschiedenen Schulen und Disziplinen untersuchen und erklären Institutionen auf folgenden Ebenen:

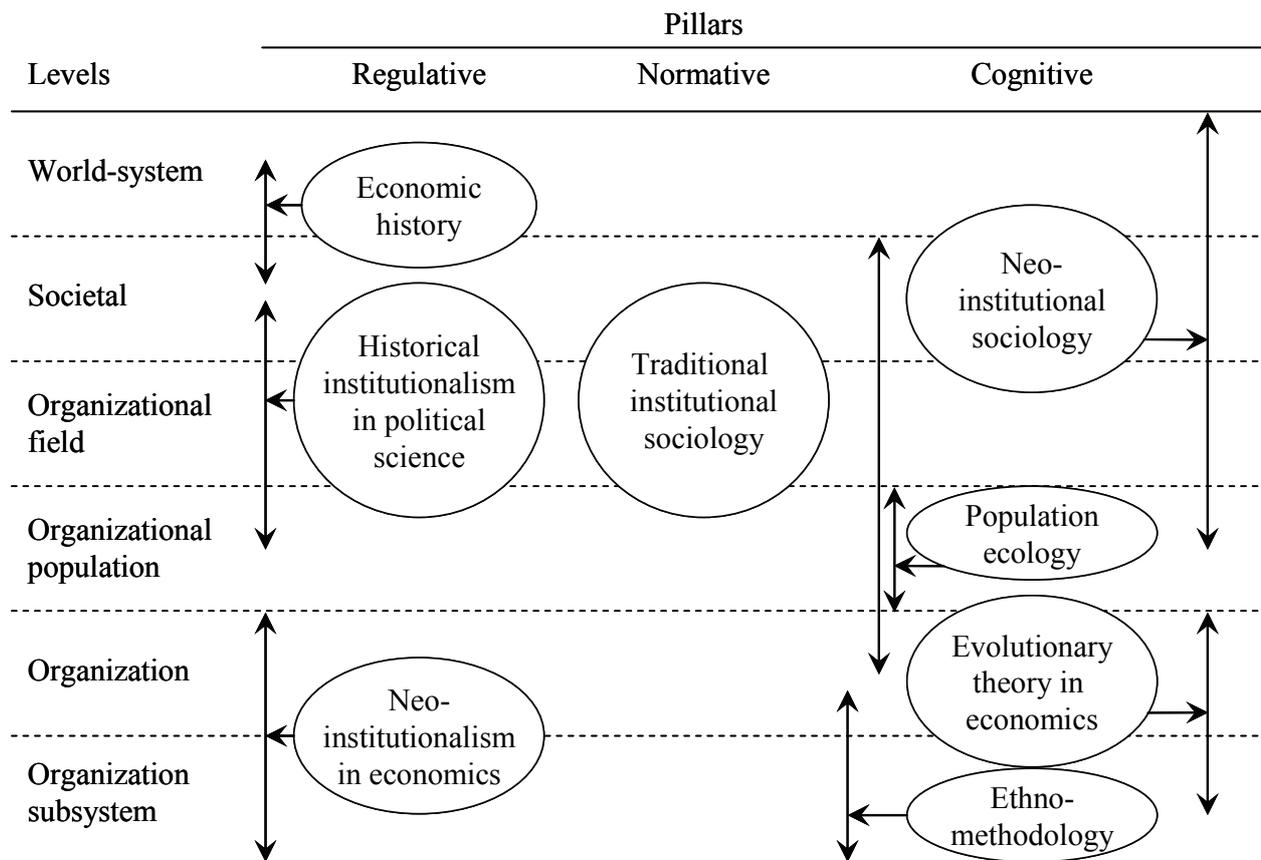
---

<sup>49</sup> Vgl. Lamnek, Siegfried, 2005: a. a. O., 248.

<sup>50</sup> Vgl. König, Klaus, 2001: „Public Sector Management“ oder Gouvernanz-, Steuerungs- und Strukturierungsprobleme öffentlicher Verwaltung, in: Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 293–314, 306. Zitiert als „Public Sector Management“.

<sup>51</sup> Vgl. Mayntz, Renate, 2009: Kausale Rekonstruktion, 83.

Abbildung 2.1: Theorieschulen und Aggregatebenen der Institutionalisierungsforschung



Quelle: Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 2<sup>nd</sup> Ed., Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 87.

Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf den untersten vier Analyse- und Aggregatebenen.

Seit Beginn der 1990er Jahren beschäftigt sich die sozialwissenschaftliche Forschung zunehmend mit Fragen des institutionellen Wandels, der Re-Institutionalisierung und ihrer Erklärung.<sup>52</sup> Erste theoretische Referenzen zur Beantwortung der eingangs aufgestellten Forschungsfragen wurden der einschlägigen politikwissenschaftlichen Literatur entnommen. Ansätze der Policy-Forschung, und zwar die Konzepte der Politikkonvergenzforschung im weiteren Sinne<sup>53</sup> sowie des Politiktransfers und der Diffusionsforschung können die Entstehung und Verbreitung von Praktiken und Strukturen erklären. Diese drei Konzepte stammen zwar aus generisch unterschiedlichen Forschungsbereichen, sind aber durchaus

<sup>52</sup> Vgl. Koch, Sascha, 2009: a. a. O., 117.

<sup>53</sup> Vgl. Heichel, Stephan; Sommerer, Thomas, 2007: Unterschiedliche Pfade, ein Ziel? Spezifikationen im Forschungsdesign und Vergleichbarkeit der Ergebnisse bei der Suche nach der Konvergenz nationalstaatlicher Politiken, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38, 107–130, 108.

vergleichbar, da sie über eine gemeinsame Basis verfügen. Heichel und Sommerer spezifizieren diese als

*...das Interesse an zunehmender Politikähnlichkeit ausgelöst durch unterschiedliche Antriebsmechanismen.*<sup>54</sup>

Es soll hier ein theorientriangulatives Design zum Einsatz kommen, denn zur Analyse des eingangs dargestellten Phänomens wird neben den Theoriebausteinen der Politik- und der Verwaltungswissenschaft die soziologische Organisationstheorie herangezogen und hierbei eine akteurzentrierte Sichtweise eingenommen. Der soziologische Neo-Institutionalismus hat Organisationen als Akteure im Blick und untersucht die hier anzutreffenden Dynamiken. Zur Analyse der externen Bestimmungsfaktoren für den Governance-Wandel soll der umweltbezogene Neo-Institutionalismus herangezogen werden und das Konzept des institutionellen Isomorphismus als zentrales Kausalmodell dienen. Es werden somit theoretische Annahmen verschiedener Disziplinen kombiniert, denn:

*„There is no evidence that mechanisms of institutional change operate altogether differently in organizational and political-legal fields.“*<sup>55</sup>

Andere Erklärungsansätze der Policy-Forschung, z. B. der *Advocacy*-Koalitionen-Ansatz von Sabatier oder der Vetospieler-Ansatz von Tsebelis kommen hier nicht zum Einsatz.<sup>56</sup>

## 2.1. Neo-Institutionalismus

Der Neo-Institutionalismus verbindet die formale Analyse von Institutionen mit den Interessenlagen der in ihnen handelnden sozialen Akteure (Individuen, Organisationen, Nationalstaaten etc.), die unterschiedliche Präferenzen, Macht und Machtverteilungen aufweisen.<sup>57</sup> Er profitiert dabei von einem interdisziplinären Austausch der Soziologie, der Politikwissenschaft, der Wirtschaftswissenschaften und der Geschichtswissenschaft. Diese entwickelten relativ unabhängig voneinander seit Mitte der 1970er Jahre unterschiedliche Variationen der als Neo-Institutionalismus klassifizierten Theorie, bei denen sich dennoch Schnittmengen hinsichtlich der Annahmen und Konzepte identifizieren lassen.<sup>58</sup> Der Neo-Institutionalismus gilt nicht als einheitliche, konsistente Theorie. Die gemeinsame analytische Ausgangsbasis besteht darin, dass Institutionen als Spielregeln der menschlichen Gesellschaft betrachtet werden. Sie tragen dadurch zur Verminderung von Unsicherheit bei und sind auf den unterschiedlichsten Ebenen, vom Weltsystem bis hin zu den interpersonellen Beziehungen, anzutreffen. Können Institutionen Reformen befördern oder behindern?

<sup>54</sup> Vgl. ebd., 108.

<sup>55</sup> Beckert, Jens, 2010: *Institutional Isomorphism Revisited*, 152.

<sup>56</sup> Für eine Übersicht über weitere Reformtheorien und Ansätze siehe Wagschal, Uwe, 2009: a. a. O., 19 ff.

<sup>57</sup> Vgl. ebd., 25.

<sup>58</sup> Vgl. Nee, Victor, 2005: *The New Institutionalism in Economics and Sociology*, in: Smelser, Neil J.; Swedberg, Richard (Eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, 2<sup>nd</sup> Ed., Princeton: Princeton University Press, 49–74, 63.

Überwiegender Konsens in der theoretischen Literatur ist, dass Institutionen handlungsermöglichende und handlungsbeschränkende Wirkungen haben und politische, ökonomische, historische und soziale Prozesse strukturieren, diese jedoch nicht determinieren.<sup>59</sup>

*„Varying definitions of institutions call up somewhat different conceptions of the nature of social reality and social order.“<sup>60</sup>*

In den Sozialwissenschaften kommen unterschiedliche Definitionen und analytische Perspektiven auf Institutionen zum Einsatz; auch die Annahmen bezüglich der Handlungslogiken von Akteuren, sowie die Wechselwirkung zwischen Institution und Akteur unterscheiden sich. Die verschiedenen Hauptströmungen können eingeteilt werden in

- *Rational Choice* – basierten Neo-Institutionalismus und
- den Historischen Institutionalismus; beide sind handlungstheoretisch fundiert,<sup>61</sup> sowie
- den strukturalistisch-kulturalistischen Ansatz.<sup>62</sup>

Der deduktiv arbeitende *Rational Choice-Institutionalismus* untersucht die verhaltensstrukturierende Wirkung von Institutionen. Er bietet theoretische Modelle zum Verständnis und zur Vorhersage von Handlungen an. Utilitaristische, rationale Wahlhandlungen werden hier als zentraler sozialwissenschaftlicher Erklärungsansatz genutzt. Dem *calculus approach* zufolge gehen Individuen strategisch vor und treffen Entscheidungen aufgrund des zu erwartenden Nutzens.<sup>63</sup> Institutionen sind demnach rational entwickelte Einheiten, die Voraussagen bezüglich des zukünftigen Verhaltens Anderer ermöglichen und Sanktionsmechanismen für abweichendes Verhalten bieten. Nach dieser funktionalistischen Sichtweise befinden sich Institutionen stets auf dem Weg zu einer optimalen Gleichgewichtslösung. Ist diese einmal etabliert, weichen Akteure ungern davon ab, da Veränderungen neue Strategien erfordern würden und die Implikationen nicht voraussehbar sind.

---

<sup>59</sup> Vgl. Kaiser, André, 1999: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen, in: Brodocz, André; Schaal, Gary S. (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart, Opladen: Leske + Budrich Verlag, 189–211, 201. Zitiert als „Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus“. So auch Wagschal, Uwe, 2009: a. a. O., 26.

<sup>60</sup> Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 2<sup>nd</sup> Ed., Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 48. Im Folgenden zitiert als „Institutions and Organizations“.

<sup>61</sup> Beide Ansätze untersuchen das Zusammenwirken formeller und informeller Institutionen und die Art und Weise, wie Institutionen verhaltensstrukturierend wirken. Vgl. Kaiser, André, 2007: Neuere Beiträge zur empirischen Institutionenanalyse: Von der Gegenstands- zur Problemorientierung, in: Politische Vierteljahresschrift, 48. Jg., Heft 1, 119–135, 120. Zitiert als „Neuere Beiträge zur empirischen Institutionenanalyse“.

<sup>62</sup> Peters unterscheidet sogar sieben Versionen des Institutionalismus und stellt angesichts stark divergierender Ausgangspositionen die Frage nach dem gemeinsamen theoretischen Kern. Vgl. Peters, B. Guy, 2000: Institutional Theory: Problems and Prospects, in: Reihe Politikwissenschaft, Nr. 69, Wien: Institut für Höhere Studien, <[http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_69.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_69.pdf)>, Zugriff am 05.05.2013, 4.

<sup>63</sup> Vgl. Kaiser, André, 1999: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus, 196.

Institutionendesign und institutioneller Wandel lassen sich jedoch nicht nur als das Endprodukt des strategischen Handelns machtvoller<sup>64</sup> Akteure erklären.<sup>65</sup> *Rational Choice*-basierte Ansätze haben ihre Stärken in der Analyse der Entstehung von Institutionen. In Fragen des Wandels sind seine Anwendungsmöglichkeiten und seine Erklärungskraft jedoch begrenzt.<sup>66</sup> Dieser Ansatz soll hier daher nicht weiter zum Einsatz kommen.

Der soziologische Neo-Institutionalismus bezieht kulturell-kognitive Dimensionen in die Betrachtung von Institutionen ein. Die hier genutzte Definition der Institution ist sehr weit gefasst, da neben formalen Regeln wie Gesetze und Verfassungen auch soziale Normen, tradierte Routinen, Symbole und Moralvorstellungen als verhaltensstrukturierend angenommen werden. Diese kognitiven Schemata, die zu einem routinehaften, weitgehend unreflektierten Entscheiden und Handeln führen, sind nicht im psychisch-individuellen Sinne, sondern als sozial konstruierte Konzepte zu verstehen („organisations as institutions“).<sup>67</sup> Ausgehend von ethnomethodologischen Überlegungen setzt dieser Ansatz der utilitaristischen Sichtweise des *Rational Choice* die „Logik der Angemessenheit“ entgegen. Rationalistische Organisations- und Entscheidungstheorien werden hier als unrealistisch betrachtet, da Akteure nur über unvollständige Informationen verfügen. Sie wenden auch bewährte Handlungsmuster an und verfolgen nicht nur Nutzenmaximierungsstrategien.<sup>68</sup> Einzelne Akteure sind demnach in ihrem Handeln nie ganz frei, sie bewegen sich stets innerhalb des kulturellen und normativen Rahmens der Institution, in der sie sich befinden. „Such a definition breaks down the conceptional divide between ‘institutions’ and ‘culture’.“<sup>69</sup> Kognitive Orientierungen beinhalten das jeweils relevante Tatsachen- und Kausalwissen der Akteure – einschließlich ihrer Wahrnehmungen, Deutungen und Erwartungen bezüglich des Handelns des Gegenübers. Dieses Wissen, wird es von mehreren Akteuren der gleichen Sozialisation geteilt, kann zu einem professionellen Deutungsmuster werden.<sup>70</sup> Statt einer kausalen Logik wird hier von temporären, oftmals auch zufälligen Entscheidungsergebnissen ausgegangen.

Der induktive Historische Institutionalismus kombiniert den kalkulatorischen Ansatz des *Rational Choice* und das kulturalistische Verständnis der normativ-soziologischen Variante.

<sup>64</sup> Macht bedeutet im grundlegenden Sinne „ein Sich-hinweg-Setzen über fremde Interessen, ein Überwinden von Widerstand (...)“. Paris, Rainer, 2001: Machtfreiheit als negative Utopie. Die Hochschule als Idee und Betrieb, in: Stöltzing, Erhard; Schimank, Uwe (Hrsg.): Die Krise der Universitäten, Leviathan Sonderheft 20, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 194–222, 195.

<sup>65</sup> Vgl. Kaiser, André, 2007: Neuere Beiträge zur empirischen Institutionenanalyse, 133.

<sup>66</sup> Vgl. Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies, Vol. 44, Nr. 5, 936–957, 953.

<sup>67</sup> Vgl. Koch, Sascha, 2009: a. a. O., 113.

<sup>68</sup> Vgl. DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W., 1991: Introduction, in: Powell, Walter W.; DiMaggio, Paul J. (Eds.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago: The University of Chicago Press, 1–38, 8. Im Folgenden zitiert als „Introduction“.

<sup>69</sup> Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R., 1996: a. a. O., 947.

<sup>70</sup> Vgl. Schimank, Uwe, 2007: Neoinstitutionalismus, in: Benz, Arthur; Lütz, Susanne, Schimank, Uwe et. al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 161–175, 172. Zitiert als „Neoinstitutionalismus“.

In diesem komparativen Forschungsansatz werden Einzelinstitutionen in größere Kontexte eingebunden, um in vergleichender Sichtweise nationale und internationale Regimes und Governance-Mechanismen zu untersuchen. Der Untersuchungsgegenstand wird hier über einen langen Zeitraum verfolgt und analysiert; Ziel ist die Verortung im historischen Gesamtzusammenhang.<sup>71</sup> Institutionen sind hier endogene Variablen und werden sowohl mit formalen Strukturen als auch mit informellen Vorschriften und Konventionen gleichgesetzt.<sup>72</sup>

*„This kind of analysis suggests that the strategies induced by a given institutional setting<sup>73</sup> may ossify over time into worldviews, which are propagated by formal organizations and ultimately shape the self-images and preferences by the actors involved in them.“<sup>74</sup>*

Diese Reproduktion institutioneller Strukturen führt im Laufe der Zeit zu einer Tradition, die zu Wahrnehmungs- und Handlungsschranken und auch zu unbeabsichtigten Effekten führen kann.<sup>75</sup> Institutionen sind Rahmenbedingungen in politisch-organisationalen Kontexten, die politische Prozesse beeinflussen und als intervenierende Variable zur Varianz der Policy-Ergebnisse beitragen. Institutionengestaltung wird demnach durch Pfadabhängigkeiten determiniert und erfolgt hauptsächlich inkremental, denn die in der Gründungsphase etablierten Konfigurationen bleiben für die weitere institutionelle Entwicklung prägend. Im Folgenden wird auf diese Theorieschule verwiesen, indem davon ausgegangen wird, dass das hier untersuchte Politikmodell der historischen Tradition des deutschen Hochschulsystems widerspricht und daher Widerstände, insbesondere auf der Meso- und der Mikroebene, hervorruft.

Die oftmals geforderte Überbrückung der Differenz zwischen den oben dargestellten Lagern soll durch den sogenannten akteurzentrierten Institutionalismus realisiert werden. Dieser am Kölner Max Planck-Institut für Gesellschaftsforschung entwickelte analytische Ansatz verbindet die *rational-choice*-institutionalistische Handlungstheorie mit der Strukturtheorie, greift aber auch Ideen des Historischen Institutionalismus auf. Neben motivationalen und kognitiven Elementen der Handlungsorientierung sollen demnach auch strategische Interaktionsstile (politische Interaktion und die Wahrnehmung der gegenseitigen Präferenzen durch die beteiligten Akteure) in die empirische Policy-Analyse einbezogen werden.<sup>76</sup> Soziale Mechanismen sind hier das wichtigste Instrument zur Kausalerklärung, wobei von multikausalen, kontingenten Zusammenhängen ausgegangen wird. Institutionen sind hier nur eine normative Determinante des Handelns neben anderen; eine allzu weite Auslegung des

---

<sup>71</sup> Vgl. Borchert, Jens, 1998: a. a. O., 35.

<sup>72</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 33.

<sup>73</sup> Wie man sieht, benutzen Hall und Taylor den Begriff *institutional setting* - institutionelle Rahmenbedingungen. Deren Definition ist schwierig: Hier bedeutet er die Ziele, Fähigkeiten, Konstellationen und Interaktionsformen von Akteuren. Vgl. Scharpf, Fritz W., 1997: a. a. O., 39.

<sup>74</sup> Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R., 1996: a. a. O., 940.

<sup>75</sup> Vgl. Mahoney, James, 2000: a. a. O., 510 und 535.

<sup>76</sup> Vgl. Scharpf, Fritz W., 1997: a. a. O., 34.

Institutionenbegriffs wird abgelehnt.<sup>77</sup> Auch ist das Handeln nicht primär nutzenorientiert: Institutionelle Normen werden hier als gegeben angenommen, es werden aber auch Interessen verfolgt. Daran angelehnt lautet die in dieser Arbeit genutzte Definition des Begriffs der innerorganisatorischen „Institution“:

Als Institution ist eine Organisation als Resultat sozialer Konstruktion zu bezeichnen, das sich als dominantes System formaler und informeller Elemente (Konventionen, Regeln, gemeinsamer Glaubenswerte, Normen) darstellt, wonach Akteure ihr Handeln orientieren, wenn sie ihre Interessen verfolgen.

Der akteurzentrierte Institutionalismus betrachtet organisatorische Strukturen als Bedingungsfaktoren für Politikergebnisse.<sup>78</sup> Demnach werden die den Akteuren zur Verfügung stehenden Ressourcen und Handlungschancen durch gegebene institutionelle Strukturen beeinflusst. Institutionen bestimmen somit das Akteurshandeln indirekt und das Politikergebnis direkt mit.<sup>79</sup> Für institutionellen Wandel bedeutet dies:

*„It follows from this interest-related definition that institutional change involves not simply the formal rules, but fundamentally requires the realignment of interests, norms, and power.“<sup>80</sup>*

Institutionen konstituieren nach den dargelegten Überlegungen jedoch keinen eigenständigen kausalen Erklärungsfaktor für den Erfolg von Reformen.

Der akteurzentrierte Institutionalismus ist ein prozessorientierter, konzeptioneller Analyserahmen, der eine Alternative zu dem variablen-orientierten Kausalitätsverständnis bieten soll. Sein Hauptaugenmerk liegt auf gegenwartsbezogenen Erklärungen sozialer Makrophänomene zur Herausarbeitung systemischer Besonderheiten. Dieses Erklärungsschema ist zwar nicht auf bestimmte Gegenstandsbereiche begrenzt, bislang wurde er jedoch hauptsächlich bei der kausalen Rekonstruktion von Makrophänomenen in staatsnahen Sektoren (Politikinhalt und strategisches Verhalten in Politikfeldern) und in der vergleichenden politikwissenschaftlichen Forschung eingesetzt.<sup>81</sup> Dieser Ansatz betont korporative Akteure und formale Organisationen. Zentral ist hierbei, dass Akteure nicht als Individuen, sondern in erster Linie als kollektive bzw. korporative Akteure betrachtet werden.<sup>82</sup> Ein Zugriff auf die Ebene individuellen Handelns ist nicht notwendig, da interne Dynamiken im Sinne einer „black box“ gelten. Dies wird dadurch begründet, dass – jedenfalls bei korporativen Akteuren – institutionelle Regelungen wie Mitbestimmungsrechte und

<sup>77</sup> Vgl. Schimank, Uwe, 2007: Neoinstitutionalismus, 171.

<sup>78</sup> Vgl. Mayntz, Renate, 2009: Kausale Rekonstruktion, 91.

<sup>79</sup> Vgl. ebd.

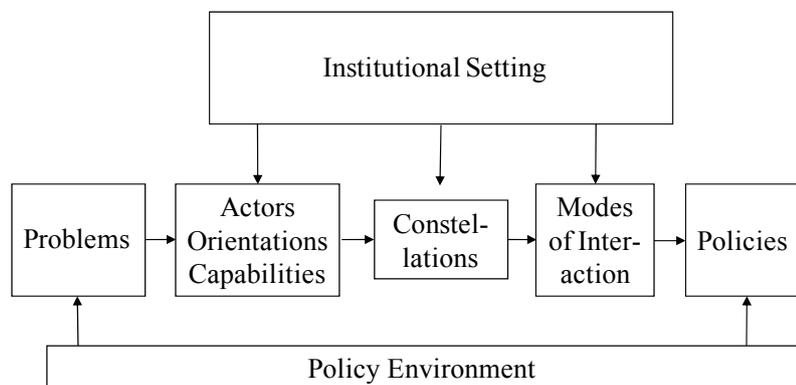
<sup>80</sup> Nee, Victor, 2005: a. a. O., 55.

<sup>81</sup> Vgl. Jann, Werner, 2009: a. a. O., 492 f.

<sup>82</sup> Vgl. Mayntz, Renate, 2009: Kausale Rekonstruktion, 83.

Partizipationsmöglichkeiten<sup>83</sup> sowie plausibel unterstellbare so genannte „Standardinteressen“ als Handlungserklärung dienen können.<sup>84</sup> Nur wenn Handlungen unerklärt bleiben, müssen situative, akteurspezifische Zielsetzungen und Interessen herangezogen werden. Durch seine Prozessorientierung scheint auf den ersten Blick nichts dagegen zu sprechen, diesen Ansatz hier bei der Betrachtung der Gesamtorganisation Hochschule als korporativen Akteur sowie der intern anzutreffenden Reformprozesse und -ergebnisse zu nutzen. Als analytischer Ansatz trägt er dazu bei, die Reformergebnisse auf der Mikroebene (innerhalb der Hochschule) zu erklären. Wie weiter unten erläutert wird, ist die Theorie der institutionellen Isomorphie alleine hierzu nicht in der Lage.<sup>85</sup> Bei dem hier vorliegenden Untersuchungsgegenstand ändern sich die strukturellen Konstellationen der Meso- und der Mikroebene: Die Beziehung zwischen Staat und Hochschule wandelt sich von einer hierarchischen zu einer netzwerkartigen Struktur. Innerhalb der Hochschule kommt die hierarchische Dimension dazu – hierauf wird in Kapitel 7.2 näher eingegangen. Bedeutsam ist hier die Wirkung des strategischen Handelns kollektiver Akteure wie der akademischen Gremien, der Personalvertretung, der Hochschulleitung und des Hochschulrates im Rahmen des lokalen Reformprozesses. Bündnisse und individuelle Handlungsstrategien werden hier jedoch nicht analysiert; es wird somit eine unscharfe Perspektive eingenommen. Scharpf hat folgendes Zusammenhangsmodell zwischen Politikinput und -output erstellt, welches systemische Interdependenzen aufdeckt und somit auch den Zusammenhang zwischen der Mikro- und der Mesoebene, den intraorganisatorischen Institutionen und dem organisatorischen Feld erklärt:

**Abbildung 2.2: Konstellationseffekte**



Quelle: Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press, 44.

<sup>83</sup> Partizipation bezeichnet alle möglichen Formen faktischer, nicht institutionalisierter und informeller Beteiligung der Mitglieder von Organisationen. Vgl. Jochheim, Linda; Wannöfel, Manfred, 2010: a. a. O., 515.

<sup>84</sup> Vgl. Schimank, Uwe, 2007: *Neoinstitutionalismus*, 172.

<sup>85</sup> Vgl. Knill, Christoph; Balint, Tim, 2007: a. a. O., 454.

## 2.2. Diffusionsforschung und Politiktransfer

Der Begriff „Diffusion“ stammt ursprünglich aus den Naturwissenschaften. In den Sozialwissenschaften bedeutet er in der weit gefassten Definition die Verbreitung von Ideen, Instrumenten und Techniken in einem bestimmten System, die in robusten Strukturmustern vonstatten geht.<sup>86</sup> Diffusion beschreibt dynamische Prozesse und Mechanismen, die zu Konvergenz führen können. Diffusion kann vereinzelt auftreten oder in sich wiederholenden Sequenzen. Für letzteres muss eine engere, institutionalisierte soziale Beziehung zwischen den Transfereinheiten bestehen.<sup>87</sup>

Die Gruppe der potentiellen Übernehmer, zwischen denen horizontale oder vertikale Politikdiffusion stattfindet, kann aus individuellen oder korporativen Akteuren, kollektiven Akteuren, Einzelstaaten in föderalistischen Systemen oder Nationalstaaten auf der internationalen Ebene bestehen. Dahinter steht folgende Grundannahme:

*“That is, mechanisms in the same family should exhibit the same causal logic, and ideally, this shared logic should lead to a distinctive social welfare outcome.”<sup>88</sup>*

Erschwert wird die Nutzbarkeit dieses Konzeptes dadurch, dass es in der Literatur uneindeutig definiert wird. Dies gilt auch für die Betrachtungsebenen (Makro-, Mikro- oder Mesoebene).<sup>89</sup> Problematisch ist weiterhin, dass in einigen Arbeiten Diffusion als abhängige Variable, vielfach jedoch auch als unabhängige Variable gilt. Untersuchungen mit dem Schwerpunkt auf dem Endergebnis (*outcome*, siehe unten unter Politikkonvergenz) dürfen jedoch nicht mit *prozessbezogenen* Ablaufanalysen, deren Fokus auf dem Akteurshandeln liegt, vermischt werden.<sup>90</sup> Die hier zum Einsatz kommende Begriffsbestimmung für Diffusion lautet:

*A set of temporal and spatial clusters of policy reform characterized by interdependent, but uncoordinated, decision making.<sup>91</sup>*

Diffusion bezeichnet demnach alle Mechanismen der Übernahme von Innovationen wie Lernen, konformes Verhalten und Nachahmung jeglicher Form. Entscheidungen werden hierbei nicht aufgrund von Koordinationsprozessen oder Druck getroffen. Voraussetzung für dieses Phänomen ist eine gegenseitige Beobachtung; die Aktivitäten des einen Akteurs beeinflusst das Handeln des anderen (Externalisierung).<sup>92</sup> Diese Prozesse finden insbesondere

<sup>86</sup> Vgl. Lütz, Susanne, 2007: a. a. O., 134.

<sup>87</sup> Vgl. ebd., 133.

<sup>88</sup> Elkins, Zachary; Simmons, Beth, 2005: On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 598, No. 1, 33–51, 38.

<sup>89</sup> Vgl. Knill, Christoph, 2005: Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors, in: Journal of European Public Policy, Vol. 12, Issue 5, 764–774, 768.

<sup>90</sup> Elkins und Simmons bezeichnen Politiktransfer- und diffusionsstudien als “Diffusion als Prozess” und Politikkonvergenzstudien und Isomorphie-Studien als “Diffusion als Endergebnis”, vgl. Elkins, Zachary; Simmons, Beth, 2005: a. a. O., 37.

<sup>91</sup> Ebd., 35.

<sup>92</sup> Vgl. Lütz, Susanne, 2007: a. a. O., 133.

in Situationen hoher Unsicherheit, z. B. bei unklarer Zieldefinition oder bei mehrdeutigen Vorgaben durch die Umwelt statt.<sup>93</sup> Die Dynamik einseitiger oder wechselseitiger Anpassung ist in sozial-kulturellen Normen begründet, denn einer großen Gruppe von Anwendern dominanter Regeln beizutreten, bringt Legitimationsgewinne. Dabei gilt:

*„...the benefits of adopting rise as a direct result of the number—or proportion—of others that adopt.”<sup>94</sup>*

Auch aus pragmatischen Gesichtspunkten ist es sinnvoll, ab einer bestimmten Anzahl von Nutzern eine bestimmte Innovation zu übernehmen, da dann eine hinreichende Expertise an Wissen vorhanden ist (*Argument der technischen Unterstützung*). In der Literatur wird versucht, kritische Schwellenwerte der Adaptionsrate herauszuarbeiten, ab denen eine Übernahme durch andere Akteure wahrscheinlicher wird.<sup>95</sup> In empirischen Untersuchungen wurde festgestellt, dass die Gruppe der frühen Übernehmer auch den weiteren Diffusionsverlauf der Innovation beeinflusst.<sup>96</sup>

Die Imitation dominanter Regeln muss abgegrenzt werden von Lernprozessen:<sup>97</sup> Auch beim organisatorischen Lernen werden Problemlösungsmuster kopiert, allerdings unterscheidet sich die Motivation, d. h. der dahinter liegende kausale Grund, von mimetischen Nachahmungsprozessen. Letzteres ist bloß als symbolischer Akt, als das Verfolgen von Trends zur Verbesserung des Status oder der Glaubwürdigkeit und Legitimation zu sehen.<sup>98</sup> Das Lernen von externen Modellen hingegen involviert auch die zielgerichtete Evaluierung der Konsequenzen der Implementierung von Innovationen. Rationales Lernen bedeutet im Gegensatz zur Nachahmung die objektive Verarbeitung aller verfügbaren Informationen und die Veränderung vorheriger Überzeugungen. Dadurch führe Lernen auch eher zu optimalen Ergebnissen als Anpassungsprozesse.<sup>99</sup>

In der politikwissenschaftlichen Forschung sind konkurrierende Ansätze und Theorien zur Erklärung von Diffusionsprozessen, -graden und -geschwindigkeiten anzutreffen.<sup>100</sup> So

---

<sup>93</sup> Vgl. DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W., 1983: The Iron Cage Revisited, 151.

<sup>94</sup> Elkins, Zachary; Simmons, Beth, 2005: a. a. O., 39.

<sup>95</sup> Vgl. ebd., 41.

<sup>96</sup> Kern, Kristine, 2000: Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA, Opladen: Leske + Budrich Verlag, 143.

<sup>97</sup> Hier ist der Prozess im Rahmen des Politiktransfers gemeint, das Lernen von externen Akteuren und Organisationen. Allerdings ist auch hier in der Literatur ein ungenauer Begriffsgebrauch anzutreffen, vgl. Meseguer, Covadonga, 2005: Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 598, No. 1, 67–82, 71.

<sup>98</sup> Vgl. ebd., 79.

<sup>99</sup> Vgl. Elkins, Zachary; Simmons, Beth, 2005: a. a. O., 47.

<sup>100</sup> Für eine Übersicht zu den Erklärungsmodellen zur Politikdiffusion in nationalen Systemen siehe Blancke, Susanne, 2003: Die Diffusion von Innovationen im deutschen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 31–48, 32 f.

können bei der Diffusion von Innovationen in föderalistischen Mehrebenensystemen<sup>101</sup> wie der Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche Adaptionismuster, wie die horizontale und die vertikale Diffusion, auftreten. Bedeutsam ist hierbei auch die jeweilige Regulierungskompetenz für den betreffenden Politikbereich. Die horizontale Diffusion zwischen Einzelstaaten kann durch Koordinations- und Diffusionsinstitutionen verstärkt werden.<sup>102</sup>

Der analytische Schwerpunkt der eng verwandten Politiktransferforschung liegt auf der Übernahme und Verbreitung bestimmter Politiken, Ideen, Strukturen und inhaltlicher Ziele. Allerdings werden hier auch die Inhalte, die Endergebnisse und nicht nur Adaptionspfade im Laufe der Zeit untersucht. Die übernommenen Modelle können aus anderen politischen Ebenen, aus ähnlichen oder gänzlich verschiedenen politischen Systemen stammen.<sup>103</sup> Der Fokus liegt hier auf individuellen Prozessen sowie auf den handelnden Akteuren.

*„Die analytische Perspektive der Policy-Transfer-Diskussion ähnelt damit stärker der Governance-Perspektive als die Diffusionsliteratur, weil das Erkenntnisinteresse letztendlich darauf gerichtet ist, die Funktionsweise von Koordinationsmechanismen und ihre Bedeutung für den Import und Export von Policies auf der Mesoebene zu rekonstruieren.“<sup>104</sup>*

Für die Erklärung der nationalen und internationalen Verbreitung von Politikmodellen werden unter anderem wissens- und ideenorientierte Ansätze herangezogen.<sup>105</sup> Nach den Konzepten des Politiklernens kann man davon ausgehen, dass der politische Entscheidungsprozess nicht nur von Interessenkonstellationen und von Machtressourcen, sondern auch durch weitere, kognitive Einflussfaktoren beeinflusst wird (Ideen, Wissen und Lernprozesse). Diese prägen nicht nur die Definition, sondern auch die gewählten Wege zur Problemlösung.

Im Zuge des freiwilligen Politiktransfers knüpfen politische Akteure an Erfahrungen aus anderen regionalen Einheiten an, um Wege zur Lösung eigener aktueller politischer Aufgaben zu finden. Der Transfer ist weder politisch noch ökonomisch erzwungen. Die Transferergebnisse sind daher schwer zu prognostizieren.<sup>106</sup> Hier findet, im Gegensatz zur Diffusion nach der obigen Definition, eine Veränderung der internen Präferenzmuster und Wissensstrukturen der Entscheidungsträger statt. Unabhängig von einem empirisch zu

<sup>101</sup> Hier gilt die weite Definition: Ein politisches System mit mehreren Politik- und Entscheidungsebenen.

<sup>102</sup> Vgl. Kern, Kristine, 2000: a. a. O., 28.

<sup>103</sup> Vgl. Bandelow, Nils C., 2003: Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung, in: Maier, Matthias Leonhard; Hurrelmann, Achim; Nullmeier, Frank et al. (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen: Leske + Budrich Verlag, 98–121, 112.

<sup>104</sup> Lütz, Susanne, 2007: a. a. O., 134.

<sup>105</sup> Siehe etwa Halls Verweis auf das „double-loop-Lernen“ von Argyris und Schon, in: Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in: Comparative Politics, Vol. 25, No. 3, 275–296, 293.

<sup>106</sup> Vgl. Lütz, Susanne, 2007: a. a. O., 138.

messenden Erfolg ist hierbei wichtig, dass diese eine Reform als erfolgreich wahrnehmen, wenngleich dieses so genannte „Lernen“ selten ein vollständig rationaler Vorgang ist.<sup>107</sup>

Neben diesem normativen Lernen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz öffentlichen Handelns kann Politiktransfer auch direkt oder indirekt erzwungen werden. In diesem Fall basiert er jedoch nicht auf veränderten Überzeugungen der handelnden Akteure.<sup>108</sup>

### 2.3. Konvergenzforschung

Die Prämissen der Politikkonvergenzforschung sind von hoher Relevanz für diese Arbeit, da sie Hinweise liefern, warum sich Politiken oder institutionelle Strukturen angleichen. Als Politikkonvergenz im engeren Sinne gelten länderübergreifende Angleichungs- und Anpassungsprozesse zwischen Nationalstaaten.<sup>109</sup> Hier soll jedoch der Begriff in einer weiteren Definition genutzt werden:

*„...policy convergence can be defined as any increase in the similarity between one or more characteristics of a certain policy (e.g. policy objectives, policy instruments, policy settings) across a given set of political jurisdictions (supranational institutions, states, regions, local authorities) over a given period of time.“<sup>110</sup>*

Der Analysefokus und die abhängige Variable sind bei derartigen Untersuchungen die Zunahme von Homogenität oder die Reduktion von Varianz zwischen den untersuchten Einheiten in Bezug auf eine bestimmte Policy. Konvergenz liegt vor, wenn die Ähnlichkeit der Untersuchungsindikatoren zwischen zwei Zeitpunkten größer wird.<sup>111</sup> Der in dieser Arbeit zur Anwendung kommende Konvergenztypus ist die Delta-( $\delta$ )Konvergenz, die Annäherung an einen Politik-Vorreiter, an eine normative Vorgabe oder ein bestimmtes Politikmodell, hier an das New Public Management-Modell.

In der sozialwissenschaftlichen Literatur herrscht keine Einigkeit über die Mechanismen, welche die hier betrachteten Prozesse vorantreiben und zu den Effekten der Politikkonvergenz führen. Christoph Knill hat eine hilfreiche Differenzierung nach kausalen Antriebsmechanismen und vereinfachenden Faktoren unternommen:

Als kausale Antriebsmechanismen, die konvergenten Politikwandel verursachen, können genannt werden:

---

<sup>107</sup> Vgl. Meseguer, Covadonga, 2005: a. a. O., 76.

<sup>108</sup> Vgl. Bandelow, Nils C., 2003: a. a. O., 116.

<sup>109</sup> Vgl. Heichel, Stephan; Sommerer, Thomas, 2007: a. a. O., 108 f.

<sup>110</sup> Knill, Christoph, 2005: a. a. O., 768.

<sup>111</sup> Vgl. Heichel, Stephan; Sommerer, Thomas, 2007: a. a. O., 117.

- Gleich gelagerte Probleme,
- Hierarchie (Zwang, Sanktionsmittel, rechtliche Harmonisierung),<sup>112</sup>
- Politikübernahme infolge von Lernprozessen,
- Wettbewerb<sup>113</sup> sowie
- vereinfachende Faktoren, die den Wirkungsgrad dieser Mechanismen beeinflussen (Bedingungsfaktoren). Diese können in endogene und exogene Faktoren unterschieden werden:
- Charakteristika der Innovatoren und
- Charakteristika der betreffenden *Policy*.<sup>114</sup>

Diese Variablen treten in der Praxis oftmals in gemischter Form auf, entweder miteinander kombiniert oder im Transferprozess sequentiell hintereinandergeschaltet.<sup>115</sup> Sie können je nach Kontext verstärkend oder hinderlich wirken. Die Untersuchung interaktiver Effekte wurde bislang in der sozialwissenschaftlichen Forschung jedoch vernachlässigt.<sup>116</sup> Mit dem vorliegenden Untersuchungsdesign soll ein Versuch unternommen werden, dies zu realisieren. Das folgende Schaubild verdeutlicht die Verbindung der theoretischen Bezugspunkte aus der Politikkonvergenz- und der Politiktransferforschung:

---

<sup>112</sup> Vgl. Lütz, Susanne, 2007: a. a. O., 136 f.

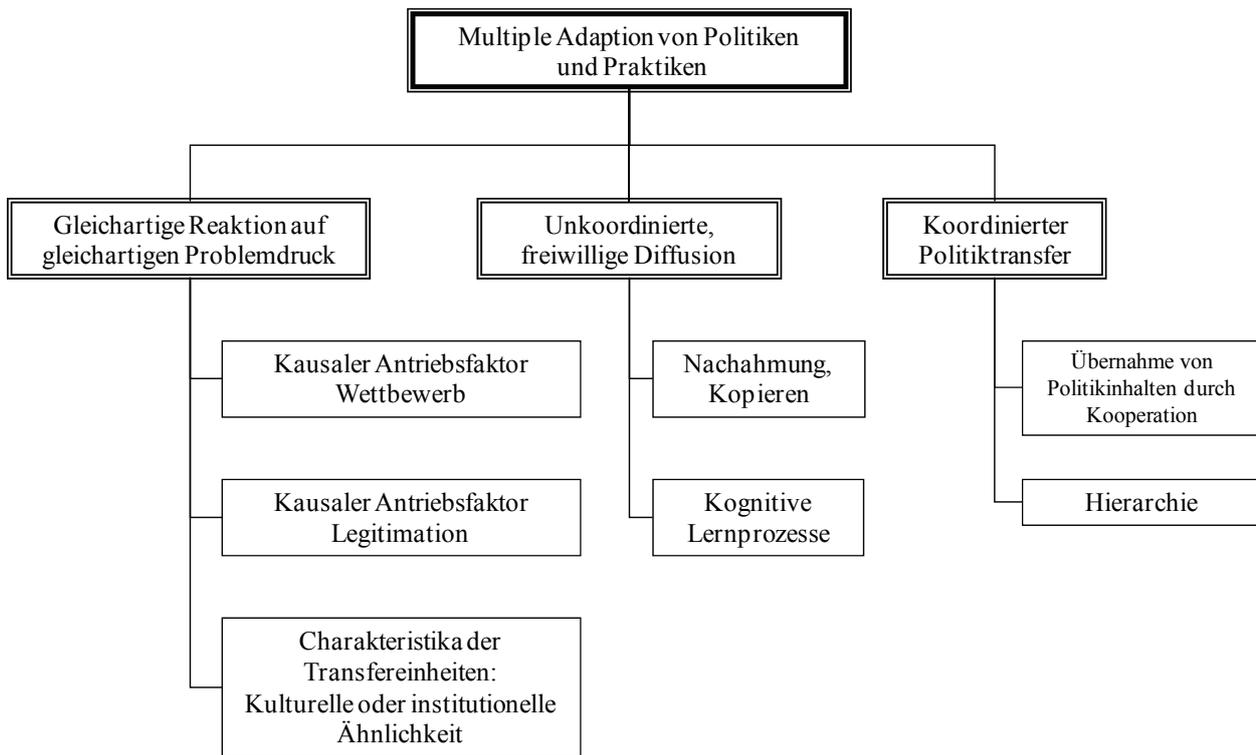
<sup>113</sup> Die neo-institutionalistische Sozialwissenschaft geht davon aus, dass „Wettbewerber“ im Prozess der gegenseitigen Beobachtung einige Mitbewerber als direkte Konkurrenten ansehen, die sie dann intensiv beobachten, mit denen sie sich vergleichen und die sie u. U. nachahmen. Vgl. Stratmann, Friedrich, 2005: Einleitung, in: HIS-Kurzinformation B5/2005, Hannover: Hochschul-Informationssystem GmbH, 1–12, 5.

<sup>114</sup> Vgl. Knill, Christoph, 2005: a. a. O., 770.

<sup>115</sup> Vgl. Lütz, Susanne, 2007: a. a. O., 138.

<sup>116</sup> Vgl. Wejnert, Barbara, 2002: Integrating Models of Diffusion of Innovations: A Conceptual Framework, in: Annual Review of Sociology, Vol. 28, 297–326, 318.

Abbildung 2.3: Erklärungsfaktoren und Ergebnisse des Politiktransfers



In Ergänzung und Anlehnung an: Elkins, Zachary; Simmons, Beth, 2005: On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 598, No. 1, 33–51, 35.

### 2.3.1. Institutionelle Isomorphie

#### 2.3.1.1. Wirkung der organisationalen Umwelt

Fast jede Organisation lässt sich mindestens einem bestimmten gesellschaftlichen Teil- oder Funktionssystem, z. B. der Wissenschaft, den Massenmedien oder der Politik, zuordnen.<sup>117</sup>

Jede Organisation leistet Beiträge zu ihrem Teilsystem – umgekehrt hat dieses Einfluss auf die Ziele und Handlungen von Organisationen und ihren Mitgliedern. Teilsysteme lassen sich als institutionalisierte Umwelten begreifen. Zum Kern der neo-institutionalistischen Organisationstheorie gehört der zentrale Einfluss der Umwelt auf Organisationen: Demnach wird jede Organisation permanent durch ihre Umwelt beeinflusst, muss sich an sie anpassen, um ihre Legitimität und ihr Überleben zu sichern, andererseits beeinflusst sie auch ihre Umwelt.<sup>118</sup> Eine Organisation ist in ihrer Umwelt vielfältigen Einflussgruppen ausgesetzt, wie Interessengruppen, Wettbewerbern oder Kunden. Die Aktivitäten von Berufsverbänden, Organisationsverbänden, Gewerkschaften, staatlichen Akteuren und

<sup>117</sup> Vgl. Müller-Jentsch, Walther, 2003: a. a. O., 31 f.

<sup>118</sup> Vgl. Meyer, John W.; Rowan, Brian, 1977: a. a. O., 352.

Professionsvereinigungen wirken stabilisierend und standardisierend.<sup>119</sup> Die Definition dieser Interdependenzen ist weit: gemeint sind alle horizontalen, vertikalen sowie konkurrenz- und kooperationsbasierte Relationen.<sup>120</sup> Auch die physische lokale Umwelt und die politische Kultur prägen Organisationen. Dadurch lassen sich so genannte „organisationale Felder“ mit einer eigenen sozialen Struktur abgrenzen. Diese Felder bestehen aus anderen, im selben Teilsystem aktiven Organisationen und den rechtlichen, kulturellen und normativen Rahmenbedingungen, in die sie eingebunden sind. In organisationalen Feldern herrschen spezifische Governance-Systeme und Regelungen zur Interessenvertretung.<sup>121</sup> Diese äußern sich durch gemeinsame, abgegrenzte Glaubenssysteme, kollektive Wertvorstellungen und daraus resultierende Handlungspraktiken (kulturelle Felddimensionen, *field logics*). Organisationale Felder haben großen Einfluss auf institutionelle Prozesse:

*„They penetrate the organization, creating the lenses through which actors view the world and the very categories of structure, action, and thought (...).“<sup>122</sup>*

Institutionen sind somit außerhalb der sozialen Akteure, bestehen dauerhaft und haben eine sinnhafte Bedeutung für Akteure. Auch die Annahmen, wie eine Organisation strukturiert und organisiert sein sollte, werden durch die organisationale Umwelt vorgegeben und weitgehend ungeprüft übernommen.<sup>123</sup> Organisationen passen sich den als legitim betrachteten kulturellen Bedeutungsmustern an und übernehmen gesellschaftlich anerkannte Rationalitätsstandards in ihren Alltag, um ihre Legitimation zu steigern. Für neo-institutionalistische Organisationstheoretiker ist die interessengeleitete Ausrichtung des Handelns auf den Erhalt von Legitimität eine zentrale Ursache für Wandel. Die Definition des Begriffs ist nicht einfach: Der institutionalistischen Sichtweise zufolge bedeutet Legitimität gesellschaftliche Akzeptanz und der Zustand der Übereinstimmung mit den als legitim erachteten Vorgaben des organisationalen Feldes (*social fitness*).<sup>124</sup> Fragen der tatsächlichen Effektivität und Effizienz dieser vorgegebenen Strukturen und Praktiken sind dabei nachrangig. Gerade für staatliche und gemeinnützige Organisationen ist Legitimität besonders wichtig. Sie sichert das organisationale Überleben und den Ressourcenzufluss.<sup>125</sup>

Für die feldweite Verteilung von organisationalen Praktiken ist die Macht der Professionsvereinigungen und der dominanten Organisationen des Feldes ein wichtiger

<sup>119</sup> Vgl. ebd., 351.

<sup>120</sup> Vgl. Koch, Sascha, 2009: a. a. O., 124.

<sup>121</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 1994: Institutional Analysis: Variance and Process Theory Approaches, in: Scott, W. Richard; Meyer, John W., with Collaboration of Boli, John et al.: Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 81–99, 87.

<sup>122</sup> DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W., 1991: Introduction, 13.

<sup>123</sup> Vgl. Meyer, John W.; Rowan, Brian, 1977: a. a. O., 340.

<sup>124</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 2<sup>nd</sup> Ed., Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 153.

<sup>125</sup> Vgl. Nee, Victor, 2005: a. a. O., 56.

Einflussfaktor, da diese den Prozess der Anerkennung und die Anwendung mitprägen.<sup>126</sup> Inwieweit die Organisationen des Feldes und die dahinter stehenden Akteursgruppen das Verhalten der Hochschulen und insbesondere die Implementierung und Institutionalisierung des Neuen Steuerungsmodells an Hochschulen in Deutschland beeinflussen können, wird in den folgenden Abschnitten zu untersuchen sein.

Als zentrale, klassische Referenz des umweltbezogenen Neo-Institutionalismus gilt die Arbeit „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“.<sup>127</sup> Paul DiMaggio und Walter Powell erweiterten hier die von John Meyer und Brian Rowan in „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“ erarbeitete Idee der Adaption formaler Strukturen auf Organisationen als Ganzes. Das Isomorphie-Konzept beschränkt seine Untersuchungsperspektive auf die Vereinheitlichung organisatorischer Strukturen, wie sie etwa zwischen Staaten, aber auch auf der Mesoebene, z. B. unter Schulen und Krankenhäusern, vorzufinden ist, obwohl diese nicht direkt interagieren. Ursache für organisationalen Wandel ist demnach die Diffusion struktureller Elemente und die Anpassung an das Handeln anderer Organisationen im direkten Umfeld zur Umsetzung institutionalisierter Umwelterwartungen, denn

*„Organizations which incorporate institutionalized myths are more legitimate, successful, and likely to survive.“<sup>128</sup>*

Institutionalisiert bedeutet, dass diese Praktiken innerhalb eines organisationalen Feldes legitimiert sind und als rational gelten. DiMaggio und Powell differenzieren drei verschiedene Mechanismen, die extern stimulierte Anpassungsprozesse erklären können und zur Homogenisierung formaler Organisationen führen: Zwang, normativer Druck und Mimese. Sie stellen auch Indikatoren auf, die auf diese Prozesse hinweisen. Hier findet sich der organisationstheoretische Neo-Institutionalismus-Begriff nach Scott wieder. In seiner Systematisierung unterscheidet er drei verschiedene Säulen der Institutionen, die regulative, die normative und die kulturell-kognitive Säule und weist diesen Wirkungsmodi zu.

---

<sup>126</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 2<sup>nd</sup> Ed., Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 60 und 139.

<sup>127</sup> Vgl. DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W., 1983: The Iron Cage Revisited, 148.

<sup>128</sup> Meyer, John W.; Rowan, Brian, 1977: a. a. O., 361.

Abbildung 2.4: Grundlagen der Institutionen nach Scott

	<i>Pillar</i>		
	<i>Regulative</i>	<i>Normative</i>	<i>Cultural-Cognitive</i>
Basis of compliance	Expedience	Social obligation	Taken-for-grantedness Shared understanding
Basis of order	Regulative rules	Binding expectations	Constitutive schema
<b>Mechanisms</b>	<b>Coercive</b>	<b>Normative</b>	<b>Mimetic</b>
Logic	Instrumentality	Appropriateness	Orthodoxy
Indicators	Rules, Laws Sanctions	Certification, Accreditation	Common beliefs Shared logics of action
Basis of legitimacy	Legally sanctioned	Morally governed	Comprehensible Recognizable Culturally supported

Quelle: Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 2<sup>nd</sup> Ed., Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 52.

Diese Elemente sind die Basis institutioneller Strukturen und der Grund für Stabilität und Kontinuität. In der Literatur wird die Bedeutung der jeweiligen Grundpfeiler unterschiedlich bewertet.<sup>129</sup>

### M1. Mimetische Isomorphie

Isomorpher institutioneller Wandel ist ein Resultat der Imitation von attraktiven institutionellen Lösungen. Erfolgreich erscheinende oder prestigeträchtige Vorbildorganisationen werden demnach von anderen imitiert oder kopiert.<sup>130</sup> Die neo-institutionalistische Organisationssoziologie bezeichnet dies als Mimese oder *non-purposive emulation*, die weitgehend routinehaft und unreflektiert erfolgt. Die treibende Kraft hinter diesem Prozess ist der Wunsch nach (Wieder)-Erlangung von Legitimation. Häufig erfolgt dies in komplexen Situationen mit hoher umweltbedingter Unsicherheit, z. B. in Bezug auf finanzielle und personelle Ressourcen. Diese Ungewissheit wird definiert als:

*„...situations in which intentionally rational actors cannot deduce strategies from their preference rankings, because the complexity of the situation and the information constraints do not allow them to assign probabilities to the possible consequences of choices (...)”<sup>131</sup>*

<sup>129</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 49 u. 61.

<sup>130</sup> Vgl. ebd., 57 ff.

<sup>131</sup> Beckert, Jens, 1999: Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change, 779.

Auslöser ist hier nicht unbedingt die Suche nach Problemlösungswegen, sondern trendkonformes Verhalten, das Risiken vermeidet. Unsicherheit behindert demnach strategische Aktion und rationales Verhalten. Auch Transaktionskosten werden reduziert, da die Innovation andernorts bereits angewandt wurde.

Das bloße Kopieren muss vom freiwilligen organisatorischen Lernen abgegrenzt werden, da letzteres einen rationalen Vorgang impliziert. Hierbei betrachten institutionelle Entrepreneur\*innen die Innovation als mögliche Lösung für ihre Probleme und wägen alternative Entscheidungswege ab.<sup>132</sup> In der Evaluation der Attraktivität institutioneller Modelle zur Problemlösungseignung fließen die vorherrschenden kulturellen Normen sowie Interessen der beteiligten Akteure ein.

*“Consequently, actors with distinctly different backgrounds feel attracted to different institutional models, and the attraction of institutional models differs among actors despite overarching similarities in the situations they confront.”<sup>133</sup>*

## M2. Strukturangleichung durch formellen oder informellen Druck (*coercive isomorphism*)

Diese Mechanismen erfolgen durch die Abhängigkeit einer Organisation von einer mächtigen externen Autorität. Sie begründen sich darauf, dass Institutionen auf formalisierten Regeln basieren, die durch Überwachung und Sanktionierung kontrolliert und durchgesetzt werden.<sup>134</sup> Solche Regeln sozialen Handelns äußern sich zumeist in Form von Gesetzen oder anderen regulativen Vorschriften, die (nutzenmaximierendes) Handeln koordinieren und begrenzen. Auch Überredung kann zu einem Einverständnis und zur Befolgung von Regeln führen. Institutioneller Wandel tritt insbesondere dann auf, wenn die bestehende Institution an Legitimation verloren hat und ein hegemonialer Akteur neue Lösungen durchsetzen kann.<sup>135</sup> Die Ausübung von Zwang kann auf asymmetrisch verteilter Macht beruhen (Hierarchie),<sup>136</sup> Abhängigkeiten entstehen aber auch durch die Kontrolle von Ressourcen. Ein dominanter Akteur ist dadurch in der Lage, die Übernahme einer Politik oder einer einheitlichen Praktik sowohl als Anreiz als auch als Sanktionsmittel einzusetzen. Ersteres wird auch *soft regulation* genannt und wird insbesondere von globalen Institutionen wie der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds, aber auch von den EU-Institutionen genutzt.<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> Beckert bezeichnet diesen Mechanismus *attraction*. Vgl. Beckert, Jens, 2010: *Institutional Isomorphism Revisited*, 155 f.

<sup>133</sup> Ebd., 157.

<sup>134</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 2001: *Institutions and Organizations*, 52.

<sup>135</sup> Vgl. Beckert, Jens, 2010: *Institutional Isomorphism Revisited*, 153.

<sup>136</sup> Vgl. Lütz, Susanne, 2007: a. a. O., 136.

<sup>137</sup> Vgl. Djelic, Marie-Laure, 2008: *Marketization: From Intellectual Agenda to Global Policy-Making*, in: Dies.; Sahlin-Andersson, Kerstin (Eds.): *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Reprinted Version, Cambridge, New York, Melbourne et al.: Cambridge University Press, 53–73, 70.

### M3. Normative Isomorphie

Normative Mechanismen beschreiben die moralische und evaluierende Dimension der Handlungsregulation. Sie beinhalten nach Scott die Verfolgung gemeinsamer Werte, Verpflichtungen zu einem bestimmten Handeln, definieren Ziele und gemeinsame Standards.

*„Norms specify how things should be done; they define legitimate means to pursue valued ends.“<sup>138</sup>*

Normativer Druck kann zu einer freiwilligen Strukturangleichung zwischen Organisationen eines Feldes führen.<sup>139</sup> Die neo-institutionalistische Organisationstheorie führt dies hauptsächlich auf die Sozialisation, Professionalisierungsprozesse sowie die kulturell-kognitive und normative Wirkung von Professionen zurück.<sup>140</sup>

*„The actors that matter are external to the organization, in professional associations and legitimacy-monitoring agencies.“<sup>141</sup>*

Professionelle Vereinigungen, Berufsverbände und Organisationsverbände vermitteln intraorganisational Normen und transferieren Handlungsmodelle.<sup>142</sup> Sie lösen dadurch Standardisierungs- und Homogenisierungsprozesse aus. Normative und regulative Mechanismen können auch gleichzeitig wirken und sich dadurch verstärken.

#### 2.3.1.2. **Kritische Würdigung des Isomorphie-Konzeptes und seiner Rezeption**

Die Darstellung der einzelnen Ansätze der Policyforschung und des organisationsbezogenen Neo-Institutionalismus hat inhaltliche Schnittmengen in Bezug auf die Analysekonzepte aufgezeigt: Zwar variieren die empirischen und analytischen Schwerpunkte der Politikdiffusion, des Politiktransfers und der organisationalen Konvergenzstudien, dennoch gibt es Gemeinsamkeiten: So können z. B. bei der Untersuchung der Übernahme eines bestimmten Politikmodells Transferstudien oftmals dem  $\delta$ -Konvergenztypus der Politikkonvergenzforschung zugeordnet werden.<sup>143</sup> Umgekehrt arbeitet die Konvergenzforschung mit Konzepten der Politiktransferforschung: Die Mimese, auf die im

<sup>138</sup> Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 54.

<sup>139</sup> Vgl. DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W. 1983: The Iron Cage Revisited, 152 f.

<sup>140</sup> In der politikwissenschaftlichen Diskussion wird der Einfluss von Professionen in Bezug auf Governance-Themen bislang jedoch vernachlässigt. Vgl. Mai, Manfred, 2008: Der Beitrag von Professionen zur politischen Steuerung und Governance, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, 57. Jg., Heft 1, 14–18, 14.

<sup>141</sup> Nee, Victor, 2005: a. a. O., 64.

<sup>142</sup> Die Regulierungsfähigkeit derartiger Organisationen erklären Jacobsson und Sahlin-Andersson mit ihrem Anspruch auf Expertise und Wissenschaftlichkeit. Vgl. Jacobsson, Bengt; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2008: Dynamics of Soft Regulations, in: Djelic, Marie-Laure; Sahlin-Andersson, Kerstin (Eds.): Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation, Reprinted Version, Cambridge, New York, Melbourne et al.: Cambridge University Press, 247–265, 259.

<sup>143</sup> Vgl. Heichel, Stephan; Sommerer, Thomas, 2007: a. a. O., 120.

Isomorphie-Konzept verwiesen wird, ist ein Übernahmeprodukt, auf den auch in der Politikdiffusionsforschung verwiesen wird.<sup>144</sup> Die folgende Übersicht verdeutlicht diese Gemeinsamkeiten und Unterschiede:

**Abbildung 2.5: Forschungsschwerpunkte der Politikinnovationsforschung**

	Outcome-bezogene Sichtweise		Prozess-bezogene Sichtweise	
Theorieansatz	Politikkonvergenz	Isomorphie	Politiktransfer	Politikdiffusion
Analytischer Fokus	Effekte	Effekte	Prozesse	Prozesse
Empirischer Schwerpunkt	Charakteristika der Policy	Organisatorische Strukturen	Charakteristika der Policy	Charakteristika der Policy
Abhängige Variable	Vereinheitlichung Wandel	Vereinheitlichung Wandel	Transferinhalt Transferprozesse	Adaptionsmuster

In Anlehnung an: Knill, Christoph, 2005: Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors, in: Journal of European Public Policy, Vol. 12, Issue 5, 764–774, 768.

In dieser Arbeit dient das Isomorphie-Konzept als zentrales forschungsleitendes Konzept und wurde daher grau hinterlegt. An gegebener Stelle wird jedoch auf Ansätze der Politikkonvergenz, der Politiktransferforschung sowie der Politikdiffusion verwiesen.

Das Konzept der institutionellen Isomorphie bedarf einiger Anpassungen und theoretischer Erweiterungen, die im Folgenden erläutert werden:

Dieses Konzept ist nicht ausreichend zur Erklärung der Varianz bei den Umsetzungsergebnissen, da es sich nur auf extern verursachte Angleichungsprozesse beschränkt. Auch fehlen Hinweise auf offensichtliche Grenzen der Homogenisierung, z. B. Kopierfehler.<sup>145</sup>

Die Umwelt ist nur eine der möglichen Quellen für organisatorischen Wandel. Die Entscheidungsträger in einer Organisation beobachten und interpretieren zwar ihre Umwelt, Organisationen sind jedoch verschiedenen, auch widersprüchlichen Anforderungen und Vorbildern der nationalen und internationalen Umwelt ausgesetzt.<sup>146</sup> Zudem kann Wandel sich auf verschiedene Ebenen, Dimensionen und Aspekte bestehender Organisationsstrukturen beziehen. Dies gilt insbesondere für das New Public Management-

<sup>144</sup> Isomorphie wird daher auch in der Literatur uneinheitlich zugeordnet. Bei Heichel und Sommerer gehört sie zur Tradition der Analyse von Diffusion, bei Knill zur Politikkonvergenz. Vgl. Heichel, Stephan; Sommerer, Thomas, 2007: a. a. O., 109 und Knill, Christoph, 2005: a. a. O., 768.

<sup>145</sup> Vgl. Koch, Sascha, 2009: a. a. O., 119.

<sup>146</sup> Vgl. ebd., 115.

Modell, das, wie eingangs erläutert wurde, elektizistisch aufgebaut ist und zuweilen gegensätzlich wirkende Elemente beinhaltet.

Mikrosoziologische Fundierungen werden von DiMaggio und Powell als nebensächlich eingestuft: Sie argumentieren, dass weniger die Funktionalität von in der Organisationsumwelt verwendeten Strukturen und Modellen, sondern vielmehr das Ausmaß ihrer Institutionalisierung in der relevanten Umwelt darüber entscheidet, ob eine Übernahme angemessen erscheint.<sup>147</sup> Das Isomorphie-Konzept übersieht dadurch jedoch, dass interne Machtarrangements strategische Entscheidungen und Reforminitiativen beeinflussen können.<sup>148</sup> Auch in der Diffusionsforschung wird häufig entweder nur auf endogene oder auf exogene Erklärungsfaktoren eingegangen, eine Kombination dieser Variablen findet selten statt.<sup>149</sup> Es werden daher einige grundlegenden Schwächen dieses theoretischen Konzepts deutlich, denn:

*„...Es ist unklar, unter welchen Bedingungen [Hervorhebung durch die Autorin] sich eine Organisation für welche Reform entscheidet, ob sie also etwa ihre Rechnungslegung, ihre Entscheidungsstrukturen oder ihr Personalmanagement reformiert.“<sup>150</sup>*

Der fehlende Einbezug des interessenorientierten Akteurshandelns in das Theoriegerüst ist eine der Hauptkritiken an dieser Art des Institutionalismus. Diese betrachtet Organisationen als passiv agierende Akteure, die ihr Handeln fast schon mechanistisch an gesellschaftliche Erwartungen anpassen. Was hier fehlt, ist das strategische Handeln (*strategic agency*) organisationaler Akteure, definiert als

*“planned persuasion of ends (profit) based on rational assessment of available means and strategic conditions.”<sup>151</sup>*

Somit werden hier Machtaspekte vernachlässigt. Diese Version des Neo-Institutionalismus steht daher unter dem Vorwurf, inhärent funktionalistisch zu sein.<sup>152</sup> Dabei sollte nicht verschwiegen werden, dass die holistische Herangehensweise des institutionellen Paradigmas als dessen große Schwäche gilt. Dies führe zu einer tautologischen Begründungsweise, welche die Gefahr birgt, sich in Widersprüche zu verstricken.<sup>153</sup>

Allerdings ist fraglich, ob diese Vorwürfe begründet sind. Beckert verteidigt DiMaggio und Powell, indem er darauf hinweist, dass ihr Artikel eine Alternative zu dem durch Max Weber

<sup>147</sup> Vgl. DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W., 1983: a. a. O., 153.

<sup>148</sup> Vgl. Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R., 1996: a. a. O., 954.

<sup>149</sup> Vgl. Blancke, Susanne, 2003: a. a. O., 33.

<sup>150</sup> Knill, Christoph; Balint, Tim, 2007: a. a. O., 454.

<sup>151</sup> Beckert, Jens, 1999: Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change, 778.

<sup>152</sup> Clegg begründet dies damit, dass das Isomorphie-Konzept seine Ursprünge im soziologischen Funktionalismus hat. Vgl. Clegg, Stewart, 2010: a. a. O., 5.

<sup>153</sup> Vgl. Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: a. a. O., 219 f.

aufgestellten effizienzbasierten Erklärungsansatz für institutionelle Homogenisierung und Bürokratisierung anbieten sollte und dass dieser bereits in den Folgejahren durch die Autoren um Interessen und Handlungsoptionen organisationaler Akteure ergänzt wurde.<sup>154</sup> Bereits gegen Ende der 1990er Jahre wurde in der organisationssoziologischen Forschung die Frage gestellt, wie Machtaspekte und Akteursinteressen zufrieden stellend in die neo-institutionalistische Theorie integriert werden können. Dies erfordert den Einbezug so genannter „institutioneller Unternehmer“, „professionals who seek to change institutional fields to enhance their own interest“<sup>155</sup>. Diese favorisieren den Erhalt bestimmter institutioneller Strukturen und verfügen über die materiellen oder autoritativen Ressourcen, um deren Veränderung zu erwirken oder den Status quo zu erhalten. Im Gegensatz zu Managern, die bei ihren Aktivitäten Routinen anwenden und externe Vorgaben nur kopieren, sind institutionelle Entrepreneure innovativ, nutzen neue Wege und alternative Handlungswege, auch innerhalb des organisationalen Feldes:

*„The institutional entrepreneur is the category that institutionalism’s functionalism requires in order to make change from isomorphized regimes possible.“<sup>156</sup>*

Mit der Heranziehung strategischen Verhaltens individueller oder korporativer Akteure wird auf das Ressourcenabhängigkeitsmodell der Organisationstheorie Bezug genommen. Demnach erfolgt die Erlangung von Legitimation nicht passiv, Legitimation ist nur ein stabilisierender Faktor, sind Machtaspekte auch bedeutsam. Denn:

*“In contested social systems, which all systems to a greater or lesser extent are, the powerful try to maintain their power by ensuring predictability, whereas the less powerful have an interest in counterhegemonic, destructional practices. These introduce changes that sometimes may be radical and are not at all exogenous [Hervorhebung durch die Autorin] (...) and the most important sources of change—because functionalism neglected them—are endogenous.“<sup>157</sup>*

Dies steht allerdings im Widerspruch zu den theoretischen Erwartungen dieser Art des Neo-Institutionalismus, der ja Institutionen als Handlungsvorgaben betrachtet. Der theoretische Kern dieses Ansatzes besteht in der Annahme, dass Institutionen als selbstverständlich angenommen werden und nicht weiter diskutiert werden – in der Umwelt zirkulierende Reformmodelle werden daher nur zur Legimitationserfüllung übernommen. Organisationsinterne Debatten über die Funktionalität und Effizienz vorhandener Entscheidungsverfahren und -strukturen sind demnach nachrangig.<sup>158</sup> Nach dieser Sichtweise

---

<sup>154</sup> Vgl. Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited, 160.

<sup>155</sup> Beckert, Jens, 1999: Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change, 781.

<sup>156</sup> Clegg, Stewart, 2010: a. a. O., 5.

<sup>157</sup> Ebd., 8.

<sup>158</sup> Vgl. Knill, Christoph; Balint, Tim, 2007: a. a. O., 447.

bedeutet Legitimation nur den Zustand der Übereinstimmung mit externen Normalitätsvorstellungen.<sup>159</sup>

Wettbewerb zählt laut der Politikkonvergenzforschung auch als kausaler Antriebsfaktor für Harmonisierungsprozesse. Dies entspricht den Annahmen des organisationstheoretischen *population-ecology model*, wonach in wettbewerblichen Systemen evolutionäre Selektion und Anpassung langfristig zu optimalen Strukturen führen.<sup>160</sup> Da Wettbewerb einer der Governance-Mechanismen des New Public Management-Modells ist, finden hier selbstverstärkende Transformationsprozesse statt. Die Institutionalisierung von Wettbewerbsmechanismen legitimiert die Etablierung rationaler Effizienzkriterien als Steuerungsmodus in Organisationen,<sup>161</sup> denn aufgrund der dargestellten öffentlichen Kritik und aufgrund von Funktionsmängeln erscheinen derzeit die klassischen Formprinzipien im Hochschulwesen als schlechter geeignete Problemlösungsmittel. Dabei muss auch darauf hingewiesen werden, dass Wettbewerb und mimetisches Verhalten ambivalente Effekte haben, sie können sowohl zu Homogenisierung, als auch zu Innovation und Diversität führen.<sup>162</sup>

Eine Erweiterung des Isomorphie-Konzepts um endogene Faktoren und wettbewerbsorientierte Erklärungsansätze ist nicht unproblematisch, da dies das theoretische Postulat der institutionellen Organisationstheorie in Frage stellt. Die dargestellten Gegensätze mögen der Grund dafür sein, warum die Forschung zur Organisationstheorie diese Aspekte noch nicht hinreichend diskutiert hat und sich zur Analyse von Wandlungsprozessen weiterhin auf die genannten Beiträge aus der frühen Phase des Neo-Institutionalismus beruft.<sup>163</sup> Endogene Bedingungsfaktoren, z. B. die Charakteristika der Policy und der Innovatoren hat die Politiktransferforschung bereits herausgearbeitet,<sup>164</sup> allerdings fehlt auch

<sup>159</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 2001: *Institutions and Organizations*, 59.

<sup>160</sup> Vgl. Beckert, Jens, 2010: *Institutional Isomorphism Revisited*, 160. Zum *population-ecology model* siehe Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: a. a. O., 210 f.

<sup>161</sup> Vgl. Beckert, Jens, 1999: *Agency, Entrepreneurs, and Institutional Chance*, 792.

<sup>162</sup> Vgl. für den Hochschulbereich Krücken, Georg, 2004: *Hochschulen im Wettbewerb – eine organisationstheoretische Perspektive*, in: Böttcher, Wolfgang; Terhart, Ewald (Hrsg.): *Organisationstheorie in pädagogischen Feldern. Analyse und Gestaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 286–301, 297 f. Zitiert als „Hochschulen im Wettbewerb“.

<sup>163</sup> Eine von Georg Krücken und Heinke Rübken durchgeführte Publikationsanalyse zeigte seit den späten 1990er Jahren einen sprunghaften Anstieg der Zitationen des Beitrags „*Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony*“ von John Meyer und Brian Rowan sowie DiMaggio und Powells Beitrag zur institutionellen Isomorphie. Dieser zählt zu den meist zitierten Artikeln der Soziologie überhaupt. Er wurde seit 1984 im *Social Science Citation Index* von 2785 Beiträgen zitiert, davon 124 Mal in erziehungswissenschaftlichen Zeitschriften und 53 Mal in der Hochschulforschung. Vgl. Krücken, Georg; Rübken, Heinke, 2009: *Neo-institutionalistische Hochschulforschung*, in: Koch, Sascha; Schemmann, Michael (Hrsg.): *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 326–346, 326. Vgl. auch Beckert, Jens, 2010: *Institutional Isomorphism Revisited*, 150.

<sup>164</sup> Vgl. Wejnert, Barbara, 2002: a. a. O., 298 ff.

dies im Konzept der Isomorphie. Der Theorieentwicklung würde daher ein stärkerer interdisziplinärer Austausch guttun.<sup>165</sup>

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Isomorphie-Konzept alleine die Übergänge von der Makro- auf die Mikro-Ebene nicht hinreichend erklären kann. Die theoretischen Postulate des Isomorphie-Konzeptes müssen daher angepasst und um endogene Bedingungsfaktoren, also Argumente, welche die Bedingungen für die Effektivität der Mechanismen isomorphen Wandels beeinflussen, erweitert werden. Beckert fasst diese folgendermaßen zusammen:

*„Strong exogenous powers, perceived functional or normative attraction of institutional models, cognitive and normative congruencies among institutional entrepreneurs across national boundaries, the legitimation of institutional models among stakeholders, and direct competitive pressures in undifferentiated markets are conditions favorable to institutional homogenization.“<sup>166</sup>*

Die jüngeren Entwicklungen in der Bildungs- und Hochschulpolitik, etwa die zunehmende Akteursfähigkeit der Organisation Hochschule und die Einführung wettbewerblicher Steuerungsstrukturen, sprechen dafür, dieses Konzept um den Antriebsfaktor Wettbewerb inklusive der interessen geleiteten Handlungsfähigkeit organisationaler Akteure sowie um endogene Bedingungsfaktoren zu ergänzen. Zur Analyse der tiefgreifenden Veränderungen dieses Politikbereiches muss daher eine stärker akteurzentrierte Sichtweise eingenommen werden.<sup>167</sup>

#### **2.4. Pfadabhängige Bedingungsfaktoren für den Wandel der Hochschul-Governance**

Zu den konkurrierenden Theorien, die bei der Institutionenentwicklung im internationalen Vergleich Divergenz postulieren, gehört die Pfadabhängigkeitstheorie. Demnach sind lokale institutionelle Arrangements und strukturelle Bedingungen Hindernisse für Homogenisierungsprozesse. Diese Überlegung schränkt die theoretischen Postulate des Isomorphie-Konzeptes ein.

*„Because institutions are self-reinforcing, vested interests in the existing stock of institutions reinforce path dependence in efforts to revise the rules.“<sup>168</sup>*

Wandel vollzieht sich daher nur im Rahmen der bestehenden institutionellen Logiken.<sup>169</sup> Historisch gewachsene institutionelle Makro-Strukturen geben Hinweise auf die

---

<sup>165</sup> Beckert verweist auf Erkenntnisse des Historischen Institutionalismus und anderer Disziplinen, die in der neo-institutionalistischen Soziologie nicht hinreichend rezipiert werden. Auch scheint die begrenzte Betrachtung organisationaler Felder beschränkend zu wirken. Vgl. Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited, 151 u. 162.

<sup>166</sup> Ebd., 163.

<sup>167</sup> Vgl. Krücken, Georg; Rübken, Heinke, 2009: a. a. O., 337.

<sup>168</sup> Nee, Victor, 2005: a. a. O., 52.

<sup>169</sup> Vgl. Kaiser, André, 1999: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus, 205.

Wahrscheinlichkeit, ob von den in der Vergangenheit eingeschlagenen grundlegenden Entwicklungspfaden abgewichen werden kann oder ob Veränderungen z. B. durch *Veto-player*, die Interessen an der Beibehaltung des Status quo haben, blockiert werden können.<sup>170</sup> Auch die Transferierbarkeit von Politiken und *Best Practice*-Modellen gilt als pfadabhängig.<sup>171</sup> Zur Beantwortung der Frage, welche nationalstaatlichen und gliedstaatlichen Strukturmerkmale institutionelle Homogenisierung beeinflussen, wurden durch die vergleichende Policyforschung sozioökonomische, kulturell-kognitive und politisch-institutionelle Rahmenbedingungen herausgearbeitet,<sup>172</sup> die im Folgenden überblicksartig dargestellt werden:

Die Kultur wirkt sich auf die Art und Weise aus, wie politische Diskurse geführt und interpretiert werden. Die Wirkung der Kultur bleibt nicht auf das Glaubens- und Moralsystem beschränkt, auch das Staatsverständnis und die Einschätzung von Werten wie Chancengleichheit werden durch sie geprägt.<sup>173</sup> Sie beeinflusst auch die Sozialisierung der handelnden Akteure und gilt daher als bedeutsam, ob fremde Ideen und Prinzipien übernommen werden:

*„Which institutional models provide legitimation to institutional entrepreneurs depends on cultural identities as well as political and economic interests.“<sup>174</sup>*

Zu den politisch-institutionellen Faktoren zählen etwa das Parteiensystem und die Staatsstruktur. Hierbei ist etwa die horizontale Kompetenzverteilung oder die Binnenstruktur der Exekutive bedeutsam.<sup>175</sup> In der vergleichenden Politikwissenschaft werden Staaten gemeinhin unterteilt in

- wettbewerbsorientierte Marktwirtschaften,
- korporatistische Leistungsgesellschaften,
- verteilungsorientierte Wohlfahrtsstaaten und
- Transformationsökonomien.<sup>176</sup>

<sup>170</sup> Vgl. Scharpf, Fritz W., 1997: a. a. O., 41.

<sup>171</sup> Knill, Christoph, 2005: a. a. O., 770.

<sup>172</sup> Es handelt sich hierbei um den Erklärungsansatz des *Internal Determinants Model* der Diffusionsforschung, die endogene Determinanten zur Erklärung unterschiedlicher Adaptionsgeschwindigkeiten heranzieht. Vgl. Kern, Kristine, 2000: a. a. O., 143.

<sup>173</sup> Vgl. Lenschow, Andrea; Liefferink, Duncan; Veenman, Sietske, 2005: *When the Birds Sing. A Framework for Analysing Domestic Factors behind Policy Convergence*, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, Issue 5, 797–816, 804.

<sup>174</sup> Beckert, Jens, 2010: *Institutional Isomorphism Revisited*, 159.

<sup>175</sup> Laut Borchert lassen sich 14 Faktoren für die nationale politische Struktur eines Landes unterscheiden. Siehe Borchert, Jens, 1998: a. a. O., 44.

<sup>176</sup> Vgl. Schmid, Josef, 2003: a. a. O., 35.

Generell gelten die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten als erheblich resistenter gegenüber politischem Wandel als die angelsächsischen Staaten.<sup>177</sup>

Der Bedeutungsgrad der obigen Kontinuitätssichernden Variablen ist in der Literatur umstritten, er scheint auch je nach Politikfeld zu variieren.<sup>178</sup> Das Bildungssystem im Allgemeinen und insbesondere das deutsche Hochschulsystem gelten als eher strukturkonservativ und pfadabhängig. Die Bindung an die nationalstaatliche Governance-Tradition ist im tertiären Sektor sehr eng.<sup>179</sup> Aufgrund der Pfadabhängigkeitstheorie ist in Bezug auf die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente nur ein minimaler, inkrementaler Wandel an den Hochschulen zu erwarten. Hierfür soll kurz auf die historische Organisationsform verwiesen werden:

Die ersten deutschen Hochschulen wurden gegen Ende des 14. Jahrhunderts und zu Beginn des 15. Jahrhunderts gegründet. Sie haben ihre Wurzeln in den mittelalterlichen Universitäten von Paris und Bologna, die lange vor der Gründung der Nationalstaaten bestanden.<sup>180</sup> Schon die mittelalterlichen Hochschulen hatten das Recht, die internen und akademischen Angelegenheiten selbst zu regeln. Neben den Kirchen sind Hochschulen somit die älteste existierende Organisationsform in Mitteleuropa. Diese lange Tradition kann erklären, warum institutioneller, struktureller Wandel im Hochschulsystem kaum stattfindet. Fremde Modelle wurden bislang stets an bereits bestehende institutionelle Begebenheiten angepasst, Modernisierungen nur mit zeitlicher Verzögerung angenommen.<sup>181</sup>

Als organisatorisches Leitbild diente im deutschen Hochschulsystem lange Zeit das von Wilhelm von Humboldt geprägte Universitätsmodell. Die Unabhängigkeit der Wissenschaft von politischer und kirchlich-religiöser Einflussnahme war für Humboldt bedeutsam.<sup>182</sup> Das bei Schelling und Humboldt zum Ausdruck kommende idealistische Wissenschafts- und Bildungsverständnis war vorneuzeitlich-philosophisch fundiert. Ihr Vorbild waren die antiken Akademien und mittelalterlichen Universitäten. Dem Staat falle die Aufgabe zu,

*„Nützlichkeitskriterien von sich weisende, auf die Bildung freier Menschen ausgerichtete Universitäten zu legitimieren; dies geschieht mittels einer Staatsauffassung, in der der Staat als Erziehungs- und Kulturstaat erscheint und als*

---

<sup>177</sup> Vgl. Borchert, Jens, 1998: a. a. O., 61.

<sup>178</sup> Vgl. Kern, Kristine, 2000: a. a. O., 103.

<sup>179</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit: New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD-Länder, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38, 522–548, 523.

<sup>180</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 6.

<sup>181</sup> Vgl. Hartmer, Michael, 2004: Das Binnenrecht der Hochschule, in: Hartmer, Michael; Detmer, Hubert (Hrsg.): Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 167–203, 196. Zitiert als: „HSchR-Praxishandbuch“.

<sup>182</sup> Wilhelm von Humboldt orientierte sich dabei stark an den Gedanken Kants, Schellings und Schleiermachers. Vgl. Wissenschaftsrat, 2006: Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem, Ds. 7065/06, Berlin, 27.01.2006, 13. Zitiert als „Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem“.

*solcher einen Bildungsauftrag an die Universitäten stellt, seinen Staatsbürgern die ihnen als Staatsbürgern und Menschen gebührende Bildung (durch Wissenschaft) zu erteilen.*<sup>183</sup>

Dieses Referenzmodell schien bislang immer noch seine Wirkkraft gegenüber exogenen oder endogenen Änderungsvorhaben auch in Bezug auf einzelne Hochschulen auszuüben:

*„Since these larger systems shape the behaviour of individual universities, the adaptation of universities towards new challenges is characterized by contextual factors which cannot be altered easily.”*<sup>184</sup>

Laut der Pfadabhängigkeitstheorie ist Wandel auf fundamentale Veränderungen auf der Makroebene und auf exogenen Druck zurückzuführen.<sup>185</sup> Bei der Betrachtung der Veränderungen der Governance von Universitäten und Universitätssystemen müssen daher beide Ebenen verknüpft werden, um sowohl *intraorganisatorische* Dimensionen als auch den *interorganisatorischen* Kontext erfassen zu können.<sup>186</sup> Die Pfadabhängigkeit von nationalen Hochschulsystemen werde im politischen Diskurs oft unterschätzt, denn:

*„In universities, the pace of change is considerably slower than at the level of current higher education and science policy talk.”*<sup>187</sup>

Institutionelle Reformen sind demnach nur in sehr kleinen Schritten und innerhalb des langfristigen Entwicklungspfads des deutschen Hochschulsystems zu erwarten. Auch wenn diese Theorie als deterministisch kritisiert wird, existieren dennoch pfadabhängige Erklärungen für Wandel, die unter anderem auf der utilitaristischen und der funktionalistischen Sichtweise basieren: Mahoney zählt zu Ersterem zunehmenden Wettbewerbsdruck und Lernprozesse und zu Letzterem Anpassungen zur Erfüllung der Funktionserfüllung des Systems, ausgelöst durch exogenen Schock.<sup>188</sup> All diese Faktoren sind hier anzutreffen, wie später nachzuweisen sein wird.

## 2.5. Theorieansätze für die Erklärung endogener Bedingungsfaktoren

Um zu einem vollständigen Erklärungsmodell zu gelangen, ist es sinnvoll, die Erkenntnisse der betriebswirtschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Organisationsentwicklungsforschung heranzuziehen. Diese werden im Folgenden vorgestellt.

<sup>183</sup> Vgl. Fehér, István M., 2007: Schelling – Humboldt. Idealismus und Universität. Mit Ausblicken auf Heidegger und die Hermeneutik, Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag, 88 f.

<sup>184</sup> Krücken, Georg, 2003: Learning the ‘New, New Thing’: On the Role of Path Dependency in University Structures, in: Higher Education, Vol. 46, No. 3, 315–339, 334. Zitiert als „Path Dependency in University Structures”.

<sup>185</sup> Vgl. Crouch, Colin; Farrell, Henry, 2004: a. a. O., 33.

<sup>186</sup> Vgl. Schimank, Uwe, 2005: Die akademische Profession und die Universitäten: „New Public Management“ und eine drohende Entprofessionalisierung, in: Klatetzki, Thomas; Tacke, Veronika (Hrsg.): Organisation und Profession, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 143–164, 147. Zitiert als „Die akademische Profession und die Universitäten“.

<sup>187</sup> Krücken, Georg, 2003: Path Dependency in University Structures, 333.

<sup>188</sup> Vgl. Mahoney, James, 2000: a. a. O., 517.

Durch ihren interdisziplinären Charakter stellt sich die Organisationstheorie nicht als einheitliche Theorie, sondern vielmehr als Ansammlung verschiedener Ansätze dar.<sup>189</sup> Diese untersuchen jeweils unterschiedliche Aspekte der Organisation. Eine integrative Kombination verschiedener Theorien ergibt ein vollständigeres Abbild organisationaler Prozesse und wird der Komplexität des Phänomens Organisation gerechter.<sup>190</sup>

Die Erkenntnisse der betriebswirtschaftlichen und soziologischen Organisationsforschung sind hilfreich für die Analyse von Politikwandel. Antworten auf wissenschaftliche Fragestellungen im Bereich der endogenen Bedingungsfaktoren sind insbesondere bei der neo-institutionalistischen Soziologie sowie dem handlungstheoretischen Ansatz der Organisationstheorie zu finden. Anhand empirischer Untersuchungen wurden hier Modelle und Theorien entwickelt, um Veränderungsprozesse in Organisationen zu erklären. Im Folgenden sollen daher zunächst zentrale organisationstheoretische Konzeptionalisierungen von Hochschulen sowie der Mikropolitik-Ansatz kurz vorgestellt werden.

### 2.5.1. Verständnis der Hochschule als Organisation

Hochschulen lassen sich sowohl als Institutionen als auch als Organisationen darstellen. Der Begriff der Organisation und seine Entscheidungsstrukturen werden in den wissenschaftlichen Disziplinen unterschiedlich definiert und beschrieben. In der Betriebswirtschaft dominierte lange ein instrumentelles Organisationsverständnis. Ziel war demnach die rationale, effektive Gestaltung organisatorischer Strukturen.<sup>191</sup>

Dem steht ein erweiterter, sozialwissenschaftlicher Organisationsbegriff gegenüber, der neben formalen Regelungen auch informelle Aspekte berücksichtigt. Letztere sind zumeist ungeschriebene, häufig auch unbewusste oder tabuisierte Strukturen, zu denen auch professionelle Normen und Denkstile zählen.<sup>192</sup>

Institutionalistische Ansätze der Organisationstheorie nutzen neue empirische Erkenntnisse der Ökonomie und Soziologie für ihre Analyse von Organisationen. Die Entwicklung der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie stellte das Zweck-Mittel-rationale Organisationsverständnis der frühen klassischen Organisationstheoretiker in Frage.<sup>193</sup> Organisationen sind demnach keine künstlich konstruierten, perfekt funktionierenden Maschinen, sondern soziale Gebilde, die geprägt sind durch das planmäßige und zielorientierte Zusammenwirken von Individuen und Gruppen zur Erstellung eines

---

<sup>189</sup> Richard Hall und Pamela Tolbert stellen vier Schulen der Organisationstheorie vor, die je nach Perspektive auch als Theorie, Modell oder Perspektive bezeichnet werden. Vgl. Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: a. a. O., 207 f.

<sup>190</sup> Vgl. Müller-Jentsch, Walther, 2003: Organisationssoziologie. Eine Einführung, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, 37.

<sup>191</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 89.

<sup>192</sup> Vgl. Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R., 1996: a. a. O., 938.

<sup>193</sup> Vgl. DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W., 1991: Introduction, 12.

gemeinsamen materiellen oder immateriellen Produkts.<sup>194</sup> Zur Informationsvermittlung und Entscheidungsfindung dient nicht nur die direkte und indirekte Kommunikation; auch dauerhafte Regeln, Strukturen und Rituale organisieren die Arbeitsteilung und Koordination. Mintzberg differenziert sieben Strukturtypen der Organisation, die zwar größtenteils über die gleichen Elemente verfügen, sich aber in ihrem Aufbau und ihren Koordinationsmechanismen unterscheiden.<sup>195</sup> Die jeweilige Konfiguration ist abhängig von den Zielen und der Umwelt einer Organisation.

Eine in der Organisationsforschung gängige Bezeichnung für pädagogische Einrichtungen wie Schulen, Hochschulen oder Krankenhäuser ist die Expertenorganisation. Diese Organisationen verfügen über einen starken operativen Kernbereich, in dem das wichtigste Produktionsmittel – Wissen – von Experten hervorgebracht wird. Diese handeln relativ autonom und sind nicht auf hierarchisch vorgegebene und operationalisierbare Ziele ausgerichtet.<sup>196</sup> Es gibt in Hochschulen keine Hierarchien oder offiziellen Machtgefälle zwischen den divisionalen Elementen, den Fakultäten oder Fachbereichen, die sich wiederum in die operativen Einheiten Institute<sup>197</sup> und Seminare aufgliedern. Eine Fakultät bzw. ein Fachbereich gilt als organisatorische Grundeinheit einer Hochschule.<sup>198</sup> Eine Fakultät versammelt gleiche oder verwandte wissenschaftliche Fachgebiete. Diese Organisationseinheiten sind horizontal stark dezentralisiert und nur lose miteinander verbunden.<sup>199</sup> Die interne institutionelle Komplexität und Heterogenität von Hochschulen wird durch die fachdisziplinäre Binnendifferenzierung verstärkt.<sup>200</sup> Hochschulen werden daher auch mit einer Dachorganisation oder einer Holding verglichen. Brunsson und Sahlin-Andersson bezeichnen derartige extern gesteuerte „professionelle Organisationen“ als *arenas*.<sup>201</sup> Kennzeichen von Professionen sind eine anspruchsvolle, in der Regel akademische Ausbildung mit einer hohen sozialen Reputation sowie einer kodifizierten Berufsethik mit

<sup>195</sup> Vgl. Mintzberg, Henry, 1998: The Structuring of Organizations, in: Mintzberg, Henry; Quinn, James Brian (Eds.): Readings in the Strategy Process, 3<sup>rd</sup> Ed., New Jersey: Prentice Hall, 143–161, 155. Zitiert als „The Structuring of Organizations“.

<sup>196</sup> Vgl. ebd., 158.

<sup>197</sup> Institute bestehen aus mehreren Lehrstühlen oder Professuren.

<sup>198</sup> Die klassische Universität bestand aus vier Fakultäten (Theologische, Juristische, Medizinische und Philosophische Fakultät). Die Gliederung nach Fachbereichen mit maximal zwei Disziplinen zu Anfang der 1970er Jahre sollte diese schwer zu organisierenden großen Einheiten ablösen. So konnte auch der Ausdifferenzierung der wissenschaftlichen Disziplinen Rechnung getragen werden. Vgl. Winter, Martin, 2004: Fachbereiche und Fakultäten. Bestehende Organisationsstrukturen und aktuelle Reformprojekte an Universitäten, in: die hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung, 13. Jg., Nr. 1, 100–142, 101 f. Heutzutage und in dieser Arbeit werden beide Begriffe, Fakultät und Fachbereich, synonym genutzt. Sie bezeichnen die zweite Ebene in der pyramidalen Hochschulstruktur.

<sup>199</sup> Im Englischen wird dieses Organisationsprinzip *loosely coupled system* genannt, vgl. Weick, Karl E., 1976: Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 21, Issue 1, 1–19, 5.

<sup>200</sup> Vgl. Metz-Göckel, Sigrid, 2008: a. a. O., 139.

<sup>201</sup> Vgl. Brunsson, Nils; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000: Brunsson, Nils; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000: Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, in: Organization Studies, Vol. 21, No. 4, 721–746, 734.

Bezügen zum Gemeinwohl.<sup>202</sup> Der Einfluss der Professionen ist in diesen Organisationen besonders groß.

Aus staatsrechtlicher Sicht sind die meisten öffentlichen Hochschulen in Deutschland sowohl unselbständige, nachgeordnete Dienststellen und somit Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung, als auch rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Einbindung in den öffentlichen Sektor wurde durch die Einbeziehung unter die staatliche Rechtsaufsicht gesichert; der Haushalt der staatlichen Einrichtung wurde bisher als Teil des Staatshaushaltes geführt.<sup>203</sup> Neben dieser „doppelten Rechtsgestalt“ findet sich in Hochschulorganisationen sowohl eine divisionale Unterteilung nach Fachbereichen als auch eine funktionale Aufteilung (die Organisationseinheit der zentralen Hochschulverwaltung, die Zentralbibliothek, das Rechenzentrum etc.), wohingegen privatwirtschaftliche Unternehmen zumeist entweder funktional oder divisional gegliedert sind.<sup>204</sup>

Die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer,<sup>205</sup> die Studierenden sowie das wissenschaftliche, medizinische, administrative und technische Personal sind Organisationsmitglieder. Sie treten der Organisation freiwillig bei, leisten einen individuellen Beitrag zum Fortbestand und erwarten hierfür dafür eine spezifische Gegenleistung. Die Studierenden können als „Input-Mitglieder“ bezeichnet werden, da sie in der Regel keinen direkten Beitrag zum „Unterhalt“ der Organisation leisten, jedoch länger als Kunden dort verweilen.<sup>206</sup>

Die Tätigkeit der akademischen Mitglieder ist der Wissenschaft zuzuordnen.<sup>207</sup> Das nichtwissenschaftliche Personal einer Hochschule bewältigt den Verwaltungsaufwand zur Realisierung des Organisationszwecks. Service- und Unterstützungsaufgaben erfüllen etwa

---

<sup>202</sup> Vgl. Mai, Manfred, 2008: a. a. O., 15.

<sup>203</sup> Die Körperschaft bewirtschaftet einen – je nach Umfang des Vermögens und der sonstigen Einnahmen und Ausgaben im Volumen sehr unterschiedlichen – Körperschaftshaushalt. Zumeist verfügen die Körperschaften jedoch über ein geringfügiges Finanzvolumen, da die wesentlichen Aufgaben den staatlichen Angelegenheiten zugeordnet sind. Vgl. für Bayern Schöck, Thomas A. H., 2009: I. Grundzüge, in: Geis, Max-Emanuel (Hrsg.): Hochschulrecht im Freistaat Bayern. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Kapitel VIII. Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 477–499, 491. Im Folgenden zitiert als „Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen“.

<sup>204</sup> Funktionale Organisationen orientieren sich am Leistungsprozess, wohingegen divisionale Organisationen nach Objekten oder Produktgruppen gegliedert sind. Weitere an Hochschulen anzutreffende Strukturmodelle sind die Departmentstruktur und die zweidimensionale Matrix-Organisation, wonach jedes Mitglied zwei Organisationseinheiten angehört. Vgl. Winter, Martin, 2004: a. a. O., 126 f.

<sup>205</sup> Hierzu gehören die Professorinnen und Professoren, die mit der selbständigen Vertretung eines wissenschaftlichen Faches in Forschung und Lehre betraut sind, sowie Privatdozenten, wenn sie als akademische Forscher und Lehrer hauptberuflich an ihrer Universität wissenschaftlich tätig sind. Vgl. Kannengießer, Christoph, 2011: Artikel 5, in: Hofmann, Hans; Hopfau, Axel (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl., Köln: Carl Heymanns Verlag, 251–267, 266.

<sup>206</sup> Vgl. Müller-Jentsch, Walther, 2003: a. a. O., 27.

<sup>207</sup> Den Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung stellen die Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei der Suche nach Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe dar. Vgl. BVerfGE, 111. Bd., Beschluss vom 26.10.2004, 333–365, 354.

die Dienstleistungseinheiten oder das Studentenwerk. Der Hochschulleitung obliegt die rechtliche, politische und gesellschaftliche Vertretung der Hochschule nach außen. In der Verwaltung gilt eine besondere Art der Arbeitsorganisation, deren Strukturen sich durch Koordination, Spezialisierung und Arbeitsteilung auszeichnen.<sup>208</sup> Die Rolle der Administration in professionellen Organisationen beschreibt Mintzberg folgendermaßen:

*„Thus, the external roles of the manager—maintaining liaison contacts, acting as figurehead and spokesman in a public relations capacity, negotiating with outside agencies—emerge as primary ones in the administration of professional work.“*<sup>209</sup>

### 2.5.2. Mikropolitische Prozesse bei Organisationsreformen

Die Übernahme externer Reformmodelle wird durch eine Reihe endogener Faktoren bestimmt, z. B. die Art und das Ausmaß des intern wahrgenommenen Problemdrucks sowie endogene Entscheidungsstrukturen und -verfahren. Um die Wahrscheinlichkeit der Übernahme von global und national diffundierenden Reformmodellen auf der Mikroebene vorherzusagen, muss die lokale Organisationsstruktur sowie die Gesamtkonstellation der Herausforderungen, mit denen eine Organisation konfrontiert ist, in die Analyse einbezogen werden.<sup>210</sup>

Der Mikropolitik-Ansatz stammt ursprünglich aus der Betriebswirtschaft, er wird inzwischen auch in der Soziologie und der Verwaltungswissenschaft genutzt. Es handelt sich hier um ein erklärungsstarkes Analysekonzept, das Organisationsgeschehen unter dem Blickwinkel der spezifischen Strukturen und des interessen geleiteten Handelns von Akteuren und Akteursgruppen einer Organisation rekonstruiert. Die formale Organisationsstruktur besteht aus der Ablauf- und der Aufbauorganisation, den institutionellen Leitungsstrukturen und Entscheidungsformen, den praktizierten Kommunikations- und Informationsformen, die ihrerseits unter dem Einfluss von Normen, Regeln und Vorschriften stehen.<sup>211</sup> Dem „politischen Modell“ zufolge sind Organisationen von widersprüchlichen und gegensätzlichen Interessen und Interessensgruppen geprägte „politische“ Aktionseinheiten.<sup>212</sup> Die jeweilige „lokale Ordnung“ ist das Endprodukt dieses „politischen“ Prozesses, in dem individuelle und kollektive Akteure mit wechselnden Strategien und Bündnissen die Organisationswirklichkeit neu aushandeln und strukturieren.<sup>213</sup> Die Organisationsstruktur hat großen Einfluss auf die

<sup>208</sup> Vgl. Müller-Jentsch, Walther, 2003: a. a. O., 35.

<sup>209</sup> Mintzberg, Henry, 1998: The Professional Organization, in: Mintzberg, Henry; Quinn, James Brian (Eds.): Readings in the Strategy Process, 3<sup>rd</sup> Ed., New Jersey: Prentice Hall, 288–299, 292. Zitiert als „The Professional Organization“.

<sup>210</sup> Vgl. Knill, Christoph; Balint, Tim, 2007: a. a. O., 446.

<sup>211</sup> Vgl. Pellert, Ada, 2001: Organisationsentwicklung, in: Hanft, Anke (Hrsg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements, Neuwied: Luchterhand Verlag, 342–348, 344 f. Zitiert als „Organisationsentwicklung“.

<sup>212</sup> Durch die Widersprüchlichkeit des Entscheidungsergebnisses hinterfragt der Mikropolitik-Ansatz den Rational Choice. Vgl. Mintzberg, Henry, 1998: The Professional Organization, 295.

<sup>213</sup> Der organisatorische Status quo ist dennoch nicht per se als Kompromiss zu betrachten. Vgl. Paris, Rainer, 2001: a. a. O., 205.

interne Machtverteilung, organisationspezifische Hemmnisse für Wandel sowie Blockadestrategien. Scharpf betont hierbei die Entscheidungsrechte und das *institutional design*:

*„Institutional design may influence the problem-solving effectiveness of policy processes through rules determining the constitution of actors and their institutional capabilities – which also affect their inclusion, and their strategic options, in the policy-relevant actor constellations.“<sup>214</sup>*

Formale Strukturen einer Organisation bieten Stabilität und schaffen Ordnung. Durch die jeweilige formale Struktur erhält eine Organisation eine bestimmte Form, die sie von anderen unterscheidet. Sie gehört somit zu ihrer Identität. Organisationssoziologen weisen darauf hin, dass das Verhalten und institutionalisierte Strukturen sehr schwer zu ändern sind, da Akteure sich an historisch bewährten Handlungsmustern und kulturell bedingten Regeln ihrer Umwelt orientieren. Die anzutreffenden „defensiven Routinen“ in Organisationen führen zu einer geringen Anpassungs- und Lernfähigkeit und zu einer schwachen Problemlösungsfähigkeit, da Fehler verdeckt werden.<sup>215</sup> Dies bewirke einen institutionellen Konservatismus, der häufig kritisiert wird, da er Wandel verhindere. Radikale Reformen werden zwar erschwert, unter bestimmten Bedingungen und innerhalb bestimmter Grenzen sind Veränderungen in Organisationen jedoch nicht ganz ausgeschlossen, denn:

*„Stabilität ist Hindernis und Bedingung von Adaption zugleich.“<sup>216</sup>*

Modernisierungsvorhaben sind risikoreich und gelten als konfliktanfällig, da sie aktuelle oder potentielle Interessen und Machtansprüche von Akteuren betreffen.<sup>217</sup> Macht ist ein wichtiger stabilisierender Faktor; eine Änderung der Aufgabenzuordnung, der Verantwortungsverteilung und der Entscheidungsbefugnisse ist hoch sensibel:

*„Veränderungen in diesen Bereichen werden stets aufmerksam beobachtet und lösen Unruhe aus.“<sup>218</sup>*

Da die Wirkung zu Beginn noch unklar ist, bringen Veränderungen häufig Konflikte zwischen der organisationalen Routine und der Innovation mit sich. Dabei treten nicht nur sachliche Auffassungsunterschiede über die Erfolgswahrscheinlichkeit der Reform auf, auch sozio-emotionelle oder wertmäßig-kulturelle Konflikte (aufgrund der Angst um die jeweilige berufliche oder politische Position, der Angst vor Entwertung des eigenen Know-hows etc.)

---

<sup>214</sup> Scharpf, Fritz W., 1997: a. a. O., 46.

<sup>215</sup> Vgl. Argyris, Chris, 1999: On Organizational Learning, 2<sup>nd</sup> Ed., Malden: Blackwell Publishers, 56.

<sup>216</sup> Genschel, Philipp, 1996: Variationen des Wandels. Institutionelle Evolution in der Telekommunikation und im Gesundheitssystem, in: Politische Vierteljahresschrift, 37. Jg., Heft 1, 56–79, 76.

<sup>217</sup> Vgl. Paris, Rainer, 2001: a. a. O., 205.

<sup>218</sup> Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 179.

sind mögliche Konfliktgefahren.<sup>219</sup> Weitreichende organisatorische Veränderungen müssen oftmals hohe Widerstände überwinden, da *core beliefs* nur schwer veränderbar sind.<sup>220</sup>

Als Gründe für Widerstand gegen Reformen gelten

- Widerstand gegen einzelne Personen oder Personenkonstellationen,
- Blockade aufgrund der Initiierungs- oder der Umsetzungsart,
- der Reformzeitpunkt und die generelle Situation der Organisation,
- negative Vorerfahrungen mit Neuerungen,
- Widerstand aufgrund des konkreten Reforminhalts.<sup>221</sup>

Dabei treten folgende Reaktionsformen auf:

- offener Widerstand (z. B. Weigerung, Mobilisierung der Interessenvertretungen, Streiks),
- versteckter Widerstand (z. B. Dienst nach Vorschrift),
- Fluchtreaktionen wie innere und tatsächliche Kündigungen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass durch inter- und innerorganisatorische Blockadestrategien organisationsinterne Reformen verzögert werden oder gar scheitern können.<sup>222</sup> Zur Überwindung dieser system- und personenbedingten Beharrungstendenzen ist das Veränderungsmanagement von besonderer Bedeutung. Erfolgreiche Reformvorhaben zeichnen sich durch ein klares, durchgeplantes Konzept aus, das bei den Organisationsmitgliedern auf Akzeptanz stößt.<sup>223</sup> Befürworter der Reformen müssen sich zusammenschließen, Benachteiligte entschädigen und vom Status quo Begünstigte überzeugen. Das Veränderungsprojekt sollte partizipativ vorbereitet, kommuniziert und durchgeführt werden. Es sollte Klarheit über die Ziele und größeren Zusammenhänge, das Vorgehen bei der Einführung und die Konsequenzen im unmittelbaren Arbeitsgebiet geschaffen werden. Institutioneller Wandel bringt zudem hohe Transaktionskosten mit sich: Informations-, Verhandlungs- und Entscheidungskosten, Überwachungs- und

<sup>219</sup> Vgl. Ritz, Adrian; Thom, Norbert, 2000: Public Management, 148.

<sup>220</sup> Vgl. Malek, Tanja; Hilkermeier, Lena, 2003: a. a. O., 85.

<sup>221</sup> Vgl. Ritz, Adrian; Thom, Norbert, 2000: Public Management, 112.

<sup>222</sup> Vgl. Reiners, Markus, 2003: Wandlungsfähigkeit des Staates. Anspruch und Wirklichkeit im politisch-administrativen System, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51, 23–29, 23.

<sup>223</sup> Vgl. Wimmer, Ulla, 1995: Rechtsformänderung – Allheilmittel oder Kosmetik?, in: Dies. (Hrsg.): Verwaltungsreform: Bibliotheken stellen sich der Herausforderung, Berlin: Deutsches Bibliotheksinstitut, 31–43, 42.

Durchsetzungskosten.<sup>224</sup> Neue Regeln und Vorgehensweisen müssen an die jeweilige Institution angepasst werden, die Ausübung neuer Verantwortlichkeiten erlernt werden.

In den Fallstudien im empirischen Teil wird überprüft, inwieweit inneruniversitäre Konflikte und Widerstände zur Reformverhinderung beitragen und die Veränderung institutioneller Strukturen (z. B. der Abbau der Mitbestimmungsrechte der akademischen Gremien und Personalräte sowie die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf den Hochschulrat) als endogene Faktoren das Umsetzungsergebnis erklären können. Allerdings werden hierbei Standardinteressen wie die Autonomiesicherung auf Seiten der wissenschaftlichen Mitarbeiter, die Domänenabgrenzung und Erwartungssicherheit pauschal unterstellt und dienen als Kausalerklärung für organisationsinterne Prozesse.<sup>225</sup> Es erfolgt keine spieltheoretische Analyse von Interaktionssituationen. Dies würde eine ethnomethodologische, handlungstheoretisch fundierte Untersuchung der Prozesse auf der Mikroebene erfordern, die im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden kann.

---

<sup>224</sup> Vgl. Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik (übersetzt von Streissler, Monika), 1996: Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen, 46.

<sup>225</sup> Schimank zufolge bestimmen die Governance-Strukturen des deutschen Hochschulsystems aufgrund ihrer handlungsprägenden Kraft, wie sich die Professoren in der Hochschul-Selbstverwaltung verhalten. Sie sind jedoch auch Gegenstand von informellen oder formellen Gestaltungsbemühungen. Vgl. Schimank, Uwe, 2007: Neoinstitutionalismus, 171.

### 3. Begriffsbestimmung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Für wissenschaftliche Forschung ist die Sprache als Ausdrucksmittel von zentraler Bedeutung. Beobachtungen zur empirischen Überprüfung oder Entwicklung einer Theorie sind sprachlich vorgeprägt, da „von einer gegenseitigen Abhängigkeit von Beobachtung, Theorie und Sprache ausgegangen werden kann.“<sup>226</sup> Nachdem der analytische Rahmen dargestellt, definiert und eingegrenzt wurde, erfolgt daher nun eine Darstellung der einzelnen Elemente des New Public Managements und seiner Anwendung im Hochschulwesen. Auch die theoretischen Grundlagen dieses Reformmodells und seine Hauptkritikpunkte sollen zur Sprache kommen, sie können in dieser Arbeit jedoch nicht eingehend diskutiert werden.

Durch präzise Beobachtungsbegriffe können klare Forschungsfragen aufgestellt werden und die Arbeit kann innerhalb der Forschungsumwelt eingeordnet werden. Daher wird auch das Governance-Konzept terminologisch-deskriptiv dargestellt, um zu erläutern, in welcher Definition es in dieser Arbeit genutzt wird. Weitere bedeutsame Begriffe werden fortlaufend definiert, um eine sprachliche und inhaltliche Eindeutigkeit zu erreichen.

In einer einzelnen Studie können kaum alle kausalen Zusammenhänge in allen Ebenen untersucht und dargestellt werden.<sup>227</sup> Daher werden am Ende dieses Kapitels die Merkmalsausprägungen, die Anwendung von Elementen des New Public Management-Modells, die im Rahmen der empirischen Untersuchung als abhängige Variablen dienen sollen, eingegrenzt.

#### 3.1. Governance

Das New Public Management wird zunächst einmal im Rahmen von Strukturreformen auf der Makroebene, der politisch-administrativen Umweltsteuerung, eingesetzt. Neben einer Veränderung der politischen Steuerung<sup>228</sup> wird durch das Neue Steuerungsmodell auch ein Wandel interner Leitungsmechanismen öffentlicher Organisationen beabsichtigt. In beiden genannten Perspektiven wird der Gouvernanz- (oder *Governance*)-Leitbegriff genutzt:

Mit *Governance* sind alle Formen der Handlungskoordination gemeint, wie sie sich in einem sozio-politischen System als Ergebnis interagierender und intervenierender Kräfte aller beteiligten Akteure darstellen.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> Lamnek, Siegfried, 2005: a. a. O., 119.

<sup>227</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 2001: *Institutions and Organizations*, 194.

<sup>228</sup> Der klassischen Sichtweise zufolge bedeutet politische Steuerung die konzeptionell orientierte Gestaltung der Gesellschaft durch – dazu demokratisch legitimierte – politische Instanzen. Vgl. Mayntz, Renate, 2004: *Governance Theory*.

<sup>229</sup> Vgl. König, Klaus, 2001: *Public Sector Management*, 305.

Im Zuge der Globalisierung wurden Einschränkungen nationalstaatlicher Einflussphären deutlich. Die Steuerungstheorie wandelte daher ihre Perspektiven und mit der Einführung des Leitbildes des „kooperativen Staates“ auch ihre normative Zielsetzung. Um die Problemlösungsfähigkeit der Politik zu verbessern, wurde die klassische politische Steuerung ergänzt durch gesellschaftliche und ökonomische Selbstregulierung und Koordination.<sup>230</sup> Der Staat ist nach dieser Sichtweise keine unitarisch handelnde Einheit, sondern ein „differenziertes Geflecht nur teilweise hierarchisch miteinander verbundener Akteure“.<sup>231</sup> Dies führte dann zu dem Begriff der „Governance“, das auch ein realistischeres Verständnis von politischen Prozessen beinhaltet.<sup>232</sup> Governance kann sich dabei sowohl auf eine Handelnde regelnde Struktur, die Inhalte der Regelung, als auch auf den Prozess der Entscheidungsfindung beziehen. Die Regelungsstruktur ist dabei der institutionelle Rahmen, der das Handeln der beteiligten Akteure, zu denen auch private Akteure, Professionsvereinigungen, Firmen und andere gehören, lenkt.<sup>233</sup> Untersucht werden hierbei die Formen der kollektiven Regelung (regulative und normative Mechanismen, formale und informelle Systeme) und ihre Wirkungen.

Der von der Policyforschung geprägte *Public Governance*-Ansatz betrachtet die Regelungsstrukturen und Kooperationsmethoden zwischen Politik, Verwaltung, Nichtregierungsorganisationen und Bürgern.<sup>234</sup> Der *Good Governance*-Ansatz versammelt Begriffe wie Effizienz, Transparenz und Bürgernähe, die dann zu einem Leitbild der hier betrachteten Verwaltungsreform wurden.

*„Damit haben wir heute sowohl einen weiten, neutralen, als auch einen engeren, zumindest latent normativ akzentuierten Begriff von Governance – was seine Verwendung als analytisches Instrument erschwert.“<sup>235</sup>*

Im New Public Management werden auch Erkenntnisse und Forderungen der betriebswirtschaftlichen *Corporate Governance*-Forschung genutzt. Diese betrachtet die institutionellen Rahmenbedingungen und wechselseitigen Kontroll- und Entscheidungsrechte einer Organisation. Dabei fließen unter anderem die Ansätze der Transaktionskostentheorie und der Prinzipal-Agent-Theorie in die Analyse ein.<sup>236</sup> Hierauf wird weiter unten noch näher eingegangen.

---

<sup>230</sup> Vgl. Jacobsson, Bengt; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2008: a. a. O., 247.

<sup>231</sup> Mayntz, Renate, 2004: Governance Theory.

<sup>232</sup> In gewisser Weise widerspricht diese Sichtweise der chaotischen, wenig zielorientierten politischen Prozesse dem rationalen Ansatz des New Public Management. Vgl. Jann, Werner, 2009: a. a. O., 481.

<sup>233</sup> Im Gegensatz zu der institutionellen Sichtweise des Governance-Paradigmas ist die Steuerungstheorie akteurzentriert. Vgl. Mayntz, Renate, 2004: Governance Theory.

<sup>234</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 57.

<sup>235</sup> Mayntz, Renate, 2004: Governance Theory.

<sup>236</sup> Vgl. Weber, Wolfgang; Habich, Jörg, 2000: Corporate Governance und Hochschulmanagement, in: Matiaske, Wenzel; Mellewig, Thomas; Stein, Friedrich A. (Hrsg.): Empirische Organisations- und Entscheidungsforschung: Ansätze, Befunde, Methoden, Heidelberg: Physica-Verlag, 124–135, 125.

### 3.2. New Public Management: Begriff und theoretische Grundlagen

Im Folgenden wird der theoretische Hintergrund des New Public Management-Modells deskriptiv dargestellt, um zu verstehen, welche Zielsetzung die Reformen hinsichtlich des Wandels politischer Steuerung und Governance haben. Um den abstrakten Governance-Mechanismen einzelne Handlungsinstrumente zuzuordnen, werden anschließend die Elemente dieses Reformleitbildes erläutert und operationalisiert.

Der Begriff *Management* beinhaltet alle Aktivitäten und Techniken zur Steuerung von Organisationen aus Sicht der Verantwortungsträger. Da er auch einen normativen Bezug hat, gilt er als Schlüsselbegriff der modernen Organisationsführung.<sup>237</sup>

Dem New Public Management liegt ein empirisch reflektiertes Modell zur effizienten Steuerung und Gestaltung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zugrunde.<sup>238</sup> Den Begriff, hier abgekürzt als NPM, prägte Christopher Hood.<sup>239</sup> In der Binnenperspektive bedeutet es die strategische und operative Leitung staatlicher Organisationen (*Public Sector Management*) mit Methoden der Betriebswirtschaftslehre. Leitung bedeutet die Steuerung der Tätigkeit von Menschen, die in geregelter Zusammenarbeit Ziele und Zwecke verwirklichen oder Aufgaben wahrnehmen. Dies beinhaltet unter anderem die Entwicklung dieser Ziele, die Entscheidung von Alternativen, die Regelung von Krisen und Konflikten, die Organisation des Zusammenwirkens, die Kontrolle von Ergebnissen und die Nachsteuerung bei Zielverfehlungen.<sup>240</sup>

Im deutschsprachigen Raum ist der Begriff „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) am häufigsten anzutreffen. Er wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) geprägt.<sup>241</sup> Die Anwendung dieses Modells an Hochschulen wird vereinzelt auch *New University Management*<sup>242</sup> genannt, dieser Begriff hat sich jedoch weder in der wissenschaftlichen Literatur noch in anwendungsbezogenen Schriften durchgesetzt.

---

<sup>237</sup> Vgl. Grüning, Gernod, 2000: Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA, Münster: LIT Verlag, 344.

<sup>238</sup> Vgl. König, Klaus, 2001: Reinventing Government: The German Case, in: Greß, Franz; Janes, Jackson (Eds.): Reforming Governance. Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany, Frankfurt: Campus Verlag, 33–54, 38. Zitiert als „Reinventing Government“.

<sup>239</sup> Vgl. Pelizzari, Alessandro, 2001: Die Ökonomisierung des Politischen: New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste, Konstanz: UVK Verlag, 57.

<sup>240</sup> Vgl. Lühje, Jürgen, 2001: Leitungsstrukturen, in: Hanft, Anke (Hrsg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements, Neuwied: Luchterhand Verlag, 267–275, 267 f. Zitiert als „Leitungsstrukturen“.

<sup>241</sup> Vgl. Metz-Göckel, Sigrid, 2008: a. a. O., 140.

<sup>242</sup> Müller-Terpitz, Ralf, 2011: Neue Leitungsstrukturen als Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit?, in: Wissenschaftsrecht, 44. Bd., Heft 3, 236–263, 239.

Das New Public Management besitzt keinen eigenen theoretischen Unterbau, sondern nutzt Annahmen aus verschiedenen Disziplinen (Verwaltungswissenschaft, Soziologie, Wirtschaftswissenschaften, Politikwissenschaft). Einzelne Bestandteile wurden bereits früher isoliert eingesetzt; neu ist deren Kombination. Bei diesem Modell werden unter anderem Konzepte der aus der Neuen Politischen Ökonomie stammenden Public Choice-Theorie und des so genannten Managerialismus, eines Begriffs der Betriebswirtschaft, verwandt.<sup>243</sup>

Zusammen mit der *Public Choice*-Schule und der Österreichischen Schule der Nationalökonomie bildet die Neue Institutionenökonomik das Fundament der modernen Institutionenökonomie.<sup>244</sup> In der Neuen Institutionenökonomie werden optimale Gestaltungsformen für effiziente und effektive menschliche Entscheidungen gesucht. Ihr Erkenntnisinteresse ist an der traditionellen Marktökonomie orientiert; Institutionen sind endogener Bestandteil ihrer Analyse. Der moderne Staat stellt diverse öffentliche oder halböffentliche Güter und Dienstleistungen zur Verfügung, und in einem Leistungsstaat stehen politische und ökonomische Prozesse unter gegenseitigem Einfluss. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Gedankengänge der Neuen Institutionenökonomie sowohl auf die Politische Wissenschaft als auch auf die Verwaltungswissenschaft übertragen wurden.<sup>245</sup> Die Ansätze der Neuen Institutionenökonomie

- die Theorie der Verfügungsrechte (*Property Rights Theory*),
- die Transaktionskostentheorie<sup>246</sup> sowie
- die ökonomische Vertragstheorie, insbesondere die Prinzipal-Agent-Theorie (auch Agenturtheorie oder Vertretungstheorie genannt)

führten unter anderem die Annahme beschränkter Rationalität des Akteurshandelns ein und verwiesen auf die Auswirkungen von opportunistischem Verhalten im öffentlichen Sektor. Das allgemeine Gleichgewichtsmodell der Neoklassik geriet dadurch in die Kritik. Durch Einflüsse der Neuen Institutionenökonomik wurden auch die klassischen und neoklassischen Ansätze der *Public Administration* in Frage gestellt. Anhänger der am rationalen Entscheidungsmodell orientierten *Policy Analysis*-Schule erhofften sich durch Implementationsstudien, politische Entscheidungsanalysen und Evaluationen hinreichend

---

<sup>243</sup> Vgl. Ritz, Adrian; Thom, Norbert, 2000: Public Management, 24.

<sup>244</sup> Die Österreichische Schule wiederum wurde beeinflusst von der liberalen Philosophie. Vgl. Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 196.

<sup>245</sup> Vgl. Schedler, Kuno, 2007: Public Management und Public Governance, in: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 253–267, 254. Im Folgenden zitiert als „Public Management und Public Governance“.

<sup>246</sup> Diese Theorie gründet auf Arbeiten von Ronald Coase, Oliver Williamson und Kenneth Arrow. Die bei Vereinbarung eines fairen Leistungsaustauschs entstehenden Kosten (z. B. zur Vereinbarung, Kontrolle und Abwicklung) werden hier als Effizienzmaßstab zur Beurteilung von institutionellen Arrangements herangezogen. Vgl. Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 197.

objektive Informationsgrundlagen für ein besseres staatliches Handeln.<sup>247</sup> Die technokratisch orientierte *Public Administration* sollte daher durch betriebswirtschaftliche Führungs- und Steuerungsmethoden optimiert werden, und das *Public Management* entwickelte sich als Gegenbewegung zur klassischen Sichtweise. Das New Public Management kann als eine Weiterentwicklung dieses Ansatzes betrachtet werden.<sup>248</sup>

Der Begriff Managerialismus wird nicht einheitlich, und zum Teil auch widersprüchlich, genutzt. Grüning kommt daher zu dem Schluss, dass er nicht als definitorischer Bestandteil des New Public Management dient.<sup>249</sup> Hier soll er jedoch als Überbegriff für die Anwendung von kultur-orientierten und rationalistischen Managementansätzen eingesetzt werden. Zu ersterem gehören von der Verhaltenswissenschaft inspirierte Instrumente wie Partizipation, Führung durch Motivation, zu letzterem Marketing und das *Management by Objectives*.<sup>250</sup> Die *Human Relations*-Schule der 1960er Jahre brachte ein geändertes Menschenbild mit sich: die Vorstellung von vollständig rational-ökonomisch handelnden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wurde aufgegeben, stattdessen wurde die Bedeutung sozialer Bedürfnisse wie Selbstverwirklichung und Autonomie für die Motivation und Produktivität betont.<sup>251</sup> Daher wurde auch durch den Einfluss des Behaviorismus auf die Verwaltungswissenschaft und Managementlehre die klassische Organisationstheorie, wonach die hierarchische pyramidale Organisation die höchste Effizienz einträgt, in Frage gestellt. Reformen im Leitungsverhalten wurden als erforderlich angesehen, da empirische Studien der sozialpsychologischen Organisationsforschung Defizite beim bürokratischen Managementstil in der Verwaltung deutlich gemacht hatten. Die *Human Relations*-Schule forderte daher einen stärker partizipativen Führungsstil.<sup>252</sup> Verantwortlichkeiten sollen sowohl vertikal (entlang der Hierarchiestufen) als auch horizontal dezentralisiert werden. Innerhalb bestimmter Grenzen wird die Entscheidungsbefugnis in Sachfragen an die nachgeordneten Mitarbeiter delegiert (*Management by Delegation*). Dies erfordert in den einzelnen Einrichtungen umfassende Organisationsentwicklungsprozesse zur Verbesserung der bestehenden Organisation als soziales System.

Zur Analyse der gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Effekte rationaler individueller Wahlhandlungen wendet die *Public Choice*-Theorie die Instrumentarien der

---

<sup>247</sup> Jann weist auf den starken Einfluss rationalistischer Ökonomen und die Verbindung zur damals dominanten Lehre des Keynesianismus hin. Vgl. Jann, Werner, 2009: a. a. O., 481.

<sup>248</sup> Vgl. Schedler, Kuno, 2007: *Public Management und Public Governance*, 254 f.

<sup>249</sup> Vgl. Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 383. Schedler fasst die verschiedenen Führungsansätze unter dem Begriff „kooperatives Management“ zusammen. Vgl. Schedler, Kuno, 2007: *Public Management und Public Governance*, 257.

<sup>250</sup> Vgl. Borins, Sandford; Grüning, Gernod, 1998: *New Public Management – Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik*, in: Budäus, Dietrich; Conrad, Peter et. al. (Hrsg.): *New Public Management*, Berlin und New York: De Gruyter Verlag, 11–53, 20.

<sup>251</sup> Vgl. Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 95 f. u. 367.

<sup>252</sup> Vgl. ebd., 374.

Mikroökonomie an. Entwickelt wurde sie durch die *Virginia School of Political Economy*, die in grundsätzlicher Weise die Rolle des Staates als Rechtsetzungsinstanz und als Produzent öffentlicher Güter kritisierte. Danach erhöhen Politiker stetig den Output des öffentlichen Sektors, um Wählerstimmen zu gewinnen und streben Beamte stets nach der Maximierung der Budgets ihrer Behörde, da dies als deren Erfolgskriterium gilt.<sup>253</sup> Während private Unternehmer zu effizientem Handeln gezwungen sind, da sich aus ihrer Tätigkeit ein Gewinn ergibt, der umso höher ausfällt, je niedriger die Kosten sind, unterliegen Bürokraten derartigen Anreizen nicht.<sup>254</sup> Dies alles führe zu unproduktiven Investitionen, schlechten öffentlichen Gütern und Steuerschlupflöchern. Die *Public Choice*-Theorie kritisiert den politischen Wettbewerb in Systemen repräsentativer Demokratie mit einfachen Mehrheitsentscheidungen, denn: „Typischerweise gibt es keine effizienten politischen Märkte“.<sup>255</sup> Um die Spirale der steigenden Staatsausgaben einzudämmen, fordert sie die Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen wie Wettbewerbsstrukturen und Leistungsvergleiche für die öffentliche Hand. Generell solle der öffentliche Sektor verkleinert werden. Es solle geprüft werden, welche Aufgaben effizienter durch die Privatwirtschaft erfüllt werden können. Neben der regelmäßigen Aufgabenkritik erhoffen sich *Public Choice*-Theoretiker Vorteile durch neue Kooperationsformen mit dem nicht-staatlichen Sektor (z. B. kirchliche, freiwillige, spendenfinanzierte Organisationen). Der „kooperativ“ agierende Staat moderiert und koordiniert nur noch diese komplexen, auf Freiwilligkeit basierenden Verhandlungssysteme. Die Motivierung und Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in die Problemlösung soll auch die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen erhöhen.<sup>256</sup>

Die Vertreter der *Indiana School* fordern einen polyzentrischen, dezentralisierten öffentlichen Sektor. Durch eine entbürokratisierte Verwaltung sollen optimale Arbeitsprozesse und flexible Strukturen geschaffen werden. Die Kosten für die Bereitstellung eines Gutes müssten von denjenigen gezahlt werden, die an seinem Nutzen partizipieren. Durch Leistungsgebühren ließen sich die heftig kritisierten intransparenten Umverteilungsprozesse des modernen Wohlfahrtsstaats vermeiden.<sup>257</sup>

Die *Principal-Agent*-Theorie dient der Erklärung und optimalen Gestaltung von arbeitsteiligen Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen. Eine Prinzipal-Agent-Beziehung entsteht durch die Delegation von Entscheidungs- oder Ausführungskompetenzen, die jedoch zu einer asymmetrischen Informationsverteilung führt, da Wissen und Können der Partner

---

<sup>253</sup> Vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian 2000: *Public Management*, 138.

<sup>254</sup> Dies kritisiert auch die Theorie der Eigentumsrechte. Vgl. Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 207.

<sup>255</sup> Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik, 1996: a. a. O., 461.

<sup>256</sup> Vgl. Frey, Hans-Erich, 1994: *Agonie des Bürokratiemodells? Wo fehlt der politische Wille, wo hemmen Vorschriften die Reform des öffentlichen (kommunalen) Sektors?*, in: Steger, Ulrich (Hrsg.): *Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance*, Frankfurt, 23–47, 28.

<sup>257</sup> Vgl. Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 211 und 407.

ungleich verteilt sind.<sup>258</sup> Dieses Modell kann auf diverse Ebenen übertragen werden; laut den Anhängern dieser Theorie repräsentiert es einen Großteil aller Transaktionen.<sup>259</sup> In einem öffentlichen Gemeinwesen sind die Staatsangehörigen die Prinzipale, die durch Wahl Politiker als Agenten einsetzen, die öffentliche Aufträge ausüben. Auch Organisationen und Unternehmen können als ein Geflecht von Prinzipal-Agent-Beziehungen betrachtet werden. So kennt der Prinzipal bei der Beauftragung einer Leistungserstellung die Qualität und Kompetenz des Agenten nicht. Funktionsträger können zudem durch ihre spezielle Fach- und Detailkenntnis hinsichtlich der Organisation und ihrer Abläufe von den Zielen des Prinzipals abweichen oder uneffizient arbeiten, ohne dass dies hinreichend beobachtbar oder nachweisbar ist.<sup>260</sup> Seine Wissensvorsprünge kann der Agent auch zur Verfolgung eigener Interessen nutzen.

Das New Public Management leitet normative und praktische Anregungen der betriebswirtschaftlichen *Corporate-Governance*-Forschung für eine effizientere Führung und Leitung von öffentlichen Einrichtungen ab. Das hier entwickelte *Stakeholder*-Konzept fordert, dass Anreizstrukturen und Kontrollmechanismen geschaffen werden, damit die Interessen aller an der Organisation beteiligten Anspruchsgruppen bestmöglich realisiert werden.<sup>261</sup> Im Hochschulkontext wird dabei von einer Vielzahl von Prinzipal-Agent-Beziehungen ausgegangen, da hier diverse gesellschaftliche Interessen erfüllt werden müssen.<sup>262</sup> Die Durchsetzung von Interessen und die entstehenden Transaktionskosten, d. h., die Möglichkeiten der Einflussnahme, werden als entscheidendes *Public Governance*-Problem gesehen. Die Kontrollmängel nehmen zu, je mehr die Produktionsabläufe an Komplexität zunehmen und dadurch nicht direkt beeinflussbar werden. Daher schlägt die Prinzipal-Agent-Theorie neben Anreiz- und Sanktionsmechanismen den Ausbau von Informationssystemen wie dem Berichtswesen vor.<sup>263</sup>

Nach der *Property Rights-Theory* beeinflussen die verfügungsrechtlichen Rahmenbedingungen (rechtliche und institutionelle Regelungen) den Wert eines Gutes oder einer Ressource. Dies habe Auswirkungen auf die Effizienz und das wirtschaftliche Verhalten der Entscheidungsträger in Organisationen.<sup>264</sup> Es wird kritisiert, dass in klassischen bürokratischen Verwaltungen keine Wirksamkeitskontrolle durchgeführt werde und keine

---

<sup>258</sup> Vgl. Pelizzari, Alessandro, 2001: a. a. O., 56.

<sup>259</sup> Für die Unterscheidung zwischen normativer und positiver Agenturtheorie siehe Schröder, Thomas, 2003: Leistungsorientierte Ressourcensteuerung und Anreizstrukturen im deutschen Hochschulsystem. Ein nationaler Vergleich. Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht, herausgegeben von Jach, Frank-Rüdiger; Jenkner, Siegfried, Bd. 13, Berlin: Duncker & Humblot Verlag, 66.

<sup>260</sup> Zu den Teilproblemen *hidden characteristics*, *hidden intention* und *hidden action* vgl. Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 208.

<sup>261</sup> Vgl. Weber, Wolfgang; Habich, Jörg, 2000: a. a. O., 126 f.

<sup>262</sup> Siehe unten zum Funktionswandel der Hochschulen in Kapitel 7.1.

<sup>263</sup> Vgl. Schedler, Kuno, 2007: *Public Management and Public Governance*, 255.

<sup>264</sup> Vgl. Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik, 1996: a. a. O., 35.

Anreize für eine Leistungssteigerung herrschten. Es gäbe daher im öffentlichen Dienst auch keine ausreichenden Kontroll- und Sanktionsmechanismen für abweichendes Verhalten.<sup>265</sup>

### 3.2.1. Neues Staatsbild und wirkungsorientierte Steuerung

Neben den eingangs dargelegten theoretischen Überlegungen führten auch praktische Probleme zur Entwicklung des New Public Management. Mit der Krise des Wohlfahrtsstaates Anfang der 1970er Jahre wurden die Grenzen politischer Planung und Steuerung deutlich. Die Wirtschaftskrise nach dem Ölpreisschock führte zu höheren Arbeitslosenzahlen, geringerem Wirtschaftswachstum und steigenden Staatsausgaben. Bei sinkenden Steuereinnahmen wurde dadurch eine immer höhere Kreditaufnahme von Bund, Ländern und Kommunen erforderlich. Daher wuchs auch die Abhängigkeit von internationalen Geldgebern wie der Weltbank.<sup>266</sup> Hinzu kam die Kritik an der hierarchischen ex-ante-Steuerung des Staates, die zu einer hohen Bürokratisierung bei gleichzeitigen Leistungsmängeln der öffentlichen Verwaltung führte.<sup>267</sup> Ihr wurden unter anderem fehlende betriebswirtschaftliche Strukturen und eine zu geringe Flexibilität gegenüber einer sich verändernden Umwelt vorgeworfen.

Abgeleitet von der Führung moderner Großunternehmen wird im New Public Management eine Trennung von Steuerung und Handeln vorgeschlagen. Dies bedeutet, dass die politische, die strategische sowie die operative Verantwortung aufgeteilt werden auf:

- Leistungsfinanzierer (Parlament und Regierung),
- Leistungseinkäufer (die Exekutive) sowie
- Leistungserbringer (private oder öffentliche Institutionen).<sup>268</sup>

Dieses Rollenteilungs-Konzept geht auf die klassische Verwaltungstheorie zurück und wurde durch das *Public Management* und die *Policy Analysis* wieder aufgegriffen.<sup>269</sup> Der Staat soll sich demnach auf Kernaufgaben konzentrieren, die Politik fällt nur Grundsatzentscheidungen, gibt aber die mittelfristigen Ziele und die Schwerpunktsetzung vor. Öffentliche Institutionen erhalten mehr Autonomie, müssen jedoch ihre strategischen Ziele, ihr Leistungsspektrum und ihre Entscheidungen an den politischen Vorgaben ausrichten, da sie unter kontrollierbarem Ergebniszwang stehen. Das Ziel dieses Steuerungsleitbildes ist die Abkehr von der klassischen Input-Steuerung hin zu einer Ergebnis- und Wirkungsorientierung.<sup>270</sup> Das

---

<sup>265</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: Hochschulreform und Hochschulmanagement: Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion, Marburg, 224.

<sup>266</sup> Vgl. Djelic, Marie-Laure, 2008: a. a. O., 67.

<sup>267</sup> Vgl. Jann, Werner, 2009: a. a. O., 486.

<sup>268</sup> Vgl. Schedler, Kuno, 2007: Public Management und Public Governance, 262.

<sup>269</sup> Vgl. Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 408.

<sup>270</sup> In der Schweiz heißt das New Public Management daher auch *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*. Vgl. Schedler, Kuno, 2000: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung,

bisherige System der *Public Governance* war input-orientiert: Die Landesregierungen, vertreten durch die Ministerien beziehungsweise die Exekutive, setzen finanzielle Mittel in Erwartung bestimmter Ergebnisse der Hochschulen ein. Die Planung, Kontrolle und Steuerung bezieht sich dabei auf die Aktivitäten des Vorjahres. Wichtig ist dabei die detaillierte Überprüfung der ordnungsgemäßen Verausgabung veranschlagter Haushaltsmittel. Die Quantität und Qualität des Outputs werden in diesem System nicht überprüft.<sup>271</sup> Hier liegt somit ein Prinzipal-Agent-Problem vor.<sup>272</sup>

Im New Public Management werden die einzelnen abgrenzbaren und beschreibbaren Leistungsergebnisse einer Organisationseinheit,<sup>273</sup> die den Bürgern einen Nutzen verschaffen, als „Produkt“ definiert. Ein Produkt bezeichnet die unterste, selbständige Leistungsebene, auf welche sich das parlamentarische Budgetrecht bezieht, das heißt, an die ein Globalbudget gebunden wird.<sup>274</sup> Dieses fungiert nicht nur als Maßeinheit, sondern auch als Steuerungsgröße, denn die Zielgruppe, der Umfang, die Qualität, die Menge und die Fristen der Leistungserfüllung werden im Voraus klar beschrieben. Einzelne Produkte werden dabei zu Produktgruppen hierarchisch zusammengefasst und diese wiederum in Aufgabenbereiche aufgeteilt. Durch Monitoring- und Kontrollaktivitäten kann die Informationsasymmetrie zwischen dem Prinzipal und dem Agenten verringert werden. Die Verwaltung agiert zwar nun autonomer, wird aber stärker rechenschaftspflichtig. Dabei wird unterschieden zwischen Kontrolle als internem sowie als externem Governancemechanismus.<sup>275</sup> Interne Berichte sollen die Koordination zwischen der Leitungsebene und ausführenden Einheiten hinsichtlich des Ist- und des Sollzustandes verbessern. Externe Berichte informieren die staatlichen Auftraggeber und auch die Öffentlichkeit.

Eine Übersicht über die Zusammenhänge von Aktivitäten, Leistungen und Wirkungen bietet folgende Tabelle:

---

in: Pulitano, Donatella (Hrsg.): *New Public Management: Terminologie – terminologie – terminologia*, Bern: Haupt Verlag, 31–47, 39 f. Zitiert als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“.

<sup>271</sup> Vgl. Klug, Friedrich, 2000: Die öffentliche Finanzkontrolle im New Public Management, in: Fellmann, Ilan (Hrsg.): *New Public Management. Fallbeispiele aus Österreich*, Wien: Verlag Österreich, 43–50, 49.

<sup>272</sup> Vgl. Weber, Wolfgang; Habich, Jörg, 2000: a. a. O., 132.

<sup>273</sup> Abgrenzbar heißt, dass keine weiteren Leistungen nötig sind, um den angestrebten Nutzen zu erzielen. Vgl. Ders., 2000: *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*, 41.

<sup>274</sup> Vgl. Klug, Friedrich, 2000: a. a. O., 47.

<sup>275</sup> Vgl. Weber, Wolfgang; Habich, Jörg, 2000: a. a. O., 128.

**Abbildung 3.1: Wirkungszusammenhang der Aktivitäten öffentlicher Organisationen**

Aktivitäten der Verwaltung	Leistungen	Wirkungen
Definition: Tägliche Handlungen, die nicht an Dritte abgegeben werden können.	Definition: Unmittelbares, von Dritten sichtbares Ergebnis eines Bündels von Aktivitäten. Werden zu Produkten zusammengefasst.	Definition: Mittelbares Ergebnis der Erbringung einer oder mehrere Leistungen.
Beispiele: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bearbeitung von Akten eines Bauantrages</li> <li>• Beschaffung von Lehrmitteln</li> <li>• Erarbeitung eines Sanierungsplanes</li> </ul>	Beispiele: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entscheidung über einen Bauantrag</li> <li>• Abhaltung von Vorlesungen</li> <li>• Lärmsanierung einer Straße</li> </ul>	Beispiele: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einhaltung von Bauvorschriften bei Bauten</li> <li>• Erfolg der Studierenden bei einer Klausur</li> <li>• Verringerung der Lärmeinwirkung</li> </ul>

Nach: Schedler, Kuno, 2000: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung, in: Pulitano, Donatella (Hrsg.): New Public Management: Terminologie – terminologie – terminologia, Bern: Haupt Verlag, 31–47, 40.

Das Staatsbild des „aktivierenden“ oder des „kooperativen“ Staates ist Teil des New Public Management-Modells. Der Staat fungiert hier als Regulator und gibt seinen umfassenden Lenkungsanspruch auf, er hat jedoch weiterhin die Führungsfunktion, indem er die Definitionsmacht zur Festlegung gemeinwohlverträglicher Politik-Ergebnisse behält.<sup>276</sup> Da dieses neue Staatsverständnis nicht nur aus steuerungstheoretischen Überlegungen entwickelt wurde, sondern auch mit fiskalischen Problemen begründet wird, befürchten seine Kritiker, dass es durch das New Public Management zu einer quantitativen und qualitativen Einschränkung des Leistungsangebots, zu Personalabbau sowie zu steigenden Preisen für öffentliche Güter kommen kann.<sup>277</sup>

### 3.2.2. Elemente des Neuen Steuerungsmodells

Weltweit unterscheiden sich die hochschulpolitischen Governance-Muster von Land zu Land. In der Hochschulforschung sind jedoch idealtypische Charakterisierungen dominant, die spezifische staatliche Regelungs- und Selbstregelungsmechanismen kombinieren: Im Marktmodell, im College-Modell und im Bürokratisch-Oligarchischen Steuerungsmodell,

<sup>276</sup> Zu den spezifischen Funktionen des Staates (Orientierungsfunktion, Vermittlungsfunktion, Letztentscheidungsfunktion) siehe Lange, Stefan, 2000: Politische Steuerung als systemtheoretisches Problem, in: Lange, Stefan; Braun, Dietmar: Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen: Leske + Budrich Verlag, 15–97, 23.

<sup>277</sup> Vgl. Pelizzari, Alessandro, 2001: a. a. O., 157.

dem auch die deutschen Hochschulen zuzuordnen sind,<sup>278</sup> sind Verfügungsrechte und Entscheidungsarten (substantielle, operationale und strategische Entscheidungen) unterschiedlich verteilt. Im Management-Modell ist eine Konfiguration aus zielbezogener Außensteuerung, Wettbewerb und hierarchischer Selbststeuerung anzutreffen, wohingegen im Bürokratisch-Oligarischen Steuerungsmodell die akademische Selbstorganisation sowie der Governance-Mechanismus der staatlichen Regulierung dominant sind.<sup>279</sup> Der Wandel der Staatlichkeit im Hochschulsystem durch NPM-Reformen wird in der Governance-Perspektive als Transformation vom traditionellen Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell angesehen.<sup>280</sup> Wie eingangs dargelegt wurde, besteht das New Public Management aus Governance-Mechanismen, die abstrakte Kategorien darstellen. Um diese in der empirischen Untersuchung erfassen zu können, müssen sie operationalisiert und einzelnen Steuerungsinstrumenten zugeordnet werden. Zur Operationalisierung der Governance-Mechanismen:

Staatliche Regulierung, Außensteuerung durch externe Stakeholder,  
hierarchisch-administrative Binnensteuerung und Wettbewerb

sollen im Folgenden die einzelnen Elemente des Neuen Steuerungsmodells in ihrer Anwendung im tertiären Sektor dargestellt werden. Einige Instrumente lassen sich mehreren Governance-Mechanismen zuordnen: So ist beispielsweise die hochschulinterne formelgebundene Mittelvergabe sowohl ein Instrument der administrativen Selbststeuerung als auch ein wettbewerblicher Anreizmechanismus.<sup>281</sup> Im Anschluss erfolgt die Eingrenzung derjenigen Instrumente, die in der empirischen Untersuchung näher betrachtet werden sollen.

### 3.2.2.1. **Änderung der Betriebs- und Rechtsform**

Als alternative Rechtsformen für staatliche Hochschulen bieten sich Stiftungen des öffentlichen Rechts an. Anstelle des Landes als Träger tritt dann eine Stiftung. Diese ist juristisch und organisatorisch selbständig, das Land behält nur noch die Rechtsaufsicht und finanziert weiterhin die Forschung, Lehre und Bauunterhaltung. Durch ein unternehmensähnliches Leitungsmodell sind dann die für private Leistungserbringer

---

<sup>278</sup> Vgl. Braun, Dietmar, 2001: Regulierungsmodelle und Machtstrukturen an Universitäten, in: Stölting, Erhard; Schimank, Uwe (Hrsg.): Die Krise der Universitäten, Leviathan Sonderheft 20, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 243–263, 244 und 253.

<sup>279</sup> Vgl. Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: Vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell? Zur Empirie neuer Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem, in: Schmid, Josef, Amos, Karin; Schrader, Josef; Thiel, Ansgar (Hrsg.): Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 121–147, 126.

<sup>280</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a.a.O., 525.

<sup>281</sup> Vgl. Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: a. a. O., 129.

geltenden Wirtschaftlichkeitsgrundsätze einzuhalten (so genannte „formelle Privatisierung“).<sup>282</sup>

Das Stiftungsvermögen besteht aus den Hochschulliegenschaften und eventuell einem Kapitalstock, für den nun leichter private Sponsorengelder eingeworben werden können. Die Spender können in dem Stiftungskuratorium vertreten sein. Neben der Kritik am oftmals unzureichenden Kapital wird die Funktion des externen Aufsichtsrats von den Gegnern der Stiftungsuniversität beanstandet.<sup>283</sup> Zudem wird befürchtet, dass die bestehenden Gruppenvertretungsrechte durch die Rechtsformänderung eingeschränkt werden. Auch bringe eine Stiftung nicht automatisch mehr Autonomie für die Hochschule mit sich.<sup>284</sup>

### 3.2.2.2. Einführung eines Hochschulrates

Bereits seit den 1970er Jahren gibt es beratende Hochschulkuratorien, die eine Verbindung zwischen der Wissenschaft und der Gesellschaft herstellen sollten.<sup>285</sup> Ein Hochschulrat hat weitergehende Aufgaben. Er soll als „Supervisionsorgan“ fungieren und ist vergleichbar mit dem Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft oder mit einer Eigentümervertretung. Seine Mitglieder sind zumeist Führungspersönlichkeiten des Wissenschaftssystems oder öffentlich wahrnehmbare Persönlichkeiten der Wirtschaft und der Gesellschaft. Sie sollen externen Sachverstand in die Leitung der Hochschulen einbringen und die Einbindung in die Region fördern. Durch Hochschulräte werden gesellschaftliche Akteure in die Steuerung und Koordination von Hochschulen einbezogen.<sup>286</sup>

Bei strategisch wichtigen Entscheidungen wie der Wahl der Hochschulleitung oder der Struktur- und Entwicklungsplanung können Hochschulräte beteiligt werden. Weitere Bereiche der Mitsprache oder Mitbestimmung sind die Kontrolle des effizienten Mitteleinsatzes, die Qualitätssicherung und die Akkreditierung.<sup>287</sup> Der Hochschulrat übernimmt idealerweise Fachaufsichtsfunktionen des Staates, der auf der anderen Seite Genehmigungsvorbehalte aufhebt und der Hochschule mehr Autonomie einräumt. Ein Hochschulrat kann in diesem Fall die Rolle einer „Pufferinstitution“<sup>288</sup> zwischen der Hochschule und den Landesministerien<sup>289</sup>

---

<sup>282</sup> Vgl. Wimmer, Ulla, 1995: Rechtsformänderung, 39 und Hartmer, Michael, 2004: HSChR-Praxishandbuch, 169 f.

<sup>283</sup> Vgl. Leszczensky, Michael, 2004: Paradigmenwechsel in der Hochschulfinanzierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25, 18–25, 24.

<sup>284</sup> Vgl. Jochheim, Linda; Wannöffel, Manfred, 2010: a. a. O., 518.

<sup>285</sup> Vgl. Kempen, Bernhard, 2004: Grundfragen des institutionellen Hochschulrechts, in: Hartmer, Michael; Detmer, Hubert (Hrsg.): Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1–45, 41. Weitere in diesem Zusammenhang genutzte Terminologien sind Stiftungsrat, Hochschulbeirat und Universitätsrat.

<sup>286</sup> Vgl. Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: a. a. O., 127 f.

<sup>287</sup> Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: Landeshochschulpolitiken, in: Hildebrandt, Achim; Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 43–66, 52 ff.

<sup>288</sup> Hartmer, Michael, 2004: HSChR-Praxishandbuch, 200.

übernehmen. Werden Vertreterinnen oder Vertreter des Wissenschaftsministeriums in den Hochschulrat entsandt, kann dessen Rolle eher als Verbindungsglied zwischen Staat und Hochschule betrachtet werden. Die Etablierung eines weiteren Aufsichts- und Entscheidungsgremiums in dieser Konstellation wird kritisiert, da sie zu einer Verkomplizierung der Entscheidungsstrukturen führe.<sup>290</sup>

Die Einführung von Hochschulräten ist oftmals weniger von partizipativen als von effizienztheoretischen Überlegungen geleitet.<sup>291</sup> Durch die Übertragung konfliktträchtiger Zuständigkeiten auf den Hochschulrat kann die Handlungs- und Reformfähigkeit der Hochschule erhöht werden, da interne Konflikte so umgangen werden.<sup>292</sup> Ein Hochschulrat kann wertvolle Impulse für die strategische Hochschulplanung einbringen; gegenüber weitergehenden Rechten werden allerdings verfassungsrechtliche und wissenschaftspolitische Einwände erhoben. Strittig sind insbesondere seine Legimitation, seine Sachkompetenz und die Zusammensetzung seiner Mitglieder. Strittig ist dabei die Anzahl der Hochschulmitglieder in dem Gremium und die Möglichkeit von Eingriffen in das Selbstverwaltungsrecht der Hochschule.<sup>293</sup>

### 3.2.2.3. Qualitätsmanagement

Mit Hilfe der Einführung neuer, aus dem New Public Management entlehnter Steuerungsinstrumente sichern sich die Landesministerien Einfluss auf die Leistungsergebnisse der zunehmend organisatorisch unabhängigen Hochschulen.<sup>294</sup> Instrumente der Qualitätssicherung und -bewertung bieten eine rationale Planungs- und Entscheidungshilfe für die strategische Hochschulentwicklung. Die Organisation soll durch Überprüfung ihrer eigenen Handlungsergebnisse fortlaufend lernen und sowohl ihr Verhalten als auch ihre Strukturen in einem Regelkreislauf stetig anpassen, um Anforderungen der Umwelt zu erfüllen:

*„Die Verankerung von Prinzipien „lernender Organisationen“ ist für die Wirtschaft im Zeichen der Globalisierung schon lange eine zentrale Erfolgsvoraussetzung. Die bei internationalen Assessments besonders erfolgreichen Länder führen ihren Erfolg im*

---

<sup>289</sup> Die Bezeichnung „Wissenschaftsministerium“ wird hier stellvertretend für diejenigen Ministerien, Senatsverwaltungen und Behörden verwendet, in deren Aufgabenbereich die Hochschulen fallen.

<sup>290</sup> Vgl. Luthje, Jürgen, 2001: Leitungsstrukturen, 273.

<sup>291</sup> Vgl. Nullmeier, Frank; Klenk, Tanja, 2006: a. a. O., 318.

<sup>292</sup> Vgl. Künzel, Rainer, 1998: Verantwortliche Leitung und korporative Verfassung, in: Müller-Böling, Detlef; Fedrowitz, Jutta (Hrsg.): Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen: Verantwortung – Rechenschaft – Entscheidungsfähigkeit, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 159–180, 175.

<sup>293</sup> Vgl. Sandberger, Georg, 2002: Organisationsreform und -autonomie – Bewertung der Reformen in den Ländern, in: Wissenschaftsrecht, Bd. 35, Heft 1, 125–150, 143.

<sup>294</sup> Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 52.

*Kern darauf zurück, dass sie die Steuerungsprinzipien „lernender Organisationen“ auch im Bildungssystem erfolgreich verankert haben.<sup>295</sup>*

Im Hochschulwesen kommen bislang folgende Instrumente zur qualitativen Bewertung von Hochschulen und Hochschulleistungen zum Einsatz:

Hochschulrankings bieten Transparenz hinsichtlich des Angebotes und der Leistung eines Faches oder einer Hochschule im regionalen oder bundesweiten Vergleich. Sie beruhen auf Beurteilungen spezifischer Anspruchsgruppen, z. B. Arbeitgeber oder Studierende und auf statistischen Daten und stellen diese in Ranglisten dar. Forschungsrankings messen die Forschungsleistung einer Hochschule oder eines Fachbereiches (z. B. das Drittmittelvolumen oder die Zahl der Patentanmeldungen in einem bestimmten Zeitraum). Adressaten sind hier die Akteure im organisationalen Feld ‚Hochschule‘. Neben Akkreditierungen verstärken Rankings den Wettbewerbsdruck in dem jeweiligen Politikfeld.<sup>296</sup>

Evaluationen sind rückwärtsgewandte, systematische empirische Leistungsanalysen, die einen Beitrag zur institutionellen (Selbst)kontrolle leisten sollen. Neben Evaluationen in Eigenregie bewerten bei der externen Evaluation auswärtige Fachexperten im Rahmen des so genannten *Peer-Review*-Verfahrens Fachbereiche oder Hochschulen als Ganzes in Bezug auf ihre Stärken, Schwächen und Entwicklungspotentiale.<sup>297</sup>

Forschungs- und Lehrberichte ergänzen Evaluationen als Qualitätssicherungsinstrument und dienen der Transparenz und Rechenschaftslegung. So wird in Lehrberichten durch die Darstellung von Kennzahlen (z. B. die Betreuungsrelation oder die durchschnittliche Studiendauer) die Erfüllung des Leistungsauftrages dargelegt; daneben können hier die gesetzten Schwerpunkte und Profile der wissenschaftlichen Einheiten aufgezeigt werden.<sup>298</sup> Hochschulleistungen sind allerdings quantitativ oder monetär nur schwer zu erfassen und darzustellen. Es zeigt sich, dass die Lehre und das Studium wesentlich besser handhabbar sind für Messungen, Bewertungen und Optimierungen mittels standardisierter Verfahren als die Forschung und sich somit besser steuern lassen.<sup>299</sup> Zudem können Forschungsindikatoren Qualitätsaspekte, zum Beispiel die Innovation der Arbeit, nicht darstellen.<sup>300</sup>

---

<sup>295</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007: Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung, November 2007, <[http://www.bmbf.de/pubRD/foerderung\\_der\\_empirischen\\_bildungsforschung.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/foerderung_der_empirischen_bildungsforschung.pdf)>, Zugriff am 01.02.2014, 3.

<sup>296</sup> Vgl. Djelic, Marie-Laure, 2008: a. a. O., 68.

<sup>297</sup> Vgl. Jaeger, Michael, 2005: HIS-Kurzinformation A12, 17 f.

<sup>298</sup> Vgl. Wissenschaftsrat, 1993: 10 Thesen zur Hochschulpolitik, Ds. 1001/93, Berlin, 22.01.1993, 52 f. Im Folgenden zitiert als „10 Thesen zur Hochschulpolitik“.

<sup>299</sup> Dabei kommen bei der Forschung durch die externe Begutachtung von Forschungsanträgen oder Zeitschriftenartikeln wissenschaftsimmanente Qualitätsprüfungen zum Tragen. Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 158.

<sup>300</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 327.

Im Gegensatz zu einem zufälligen Erfahrungsaustausch oder eines reinen Datenvergleichs aufgrund von Rankinglisten kann das Leistungsergebnis auch im Rahmen des institutionalisierten Managementinstruments des *Benchmarkings*, dem direkten und systematischen Vergleich mit anderen Hochschulen, überprüft werden. Dieses Managementinstrument unterstützt die Qualitäts- und Organisationsentwicklung und kann zur Optimierung von Entscheidungsabläufen und Prozessen in Service- bzw. Verwaltungsbereichen (z. B. die Studierendenverwaltung, die Personalverwaltung, das Gebäude- und Baumanagement) beitragen.<sup>301</sup> Im Mittelpunkt steht dabei die Effizienz der Organisationseinheit, deren Ergebnisoutput prozess- oder kennzahlenorientiert im Verhältnis zum Ressourceneinsatz analysiert wird. Dahinter steht folgende Zielsetzung:

*„Contrary to power-induced isomorphism, benchmarking actively seeks possibilities for the imitation of the rules and practices of other companies to improve performance.“<sup>302</sup>*

Durch eine formale Akkreditierung oder Zertifizierung kann die Organisation ihren Stakeholdern gegenüber eine gewisse Kompetenz für ein Leistungsangebot (z. B. einen Studiengang) garantieren. Dies soll Mindeststandards gewährleisten sowie für Transparenz sorgen.<sup>303</sup> Neben der Akkreditierung von Studiengängen wird bei der Prozess- oder Systemakkreditierung das ganze System der internen Qualitätssicherung für das Studium und die Lehre einer Hochschule auditiert.<sup>304</sup> Die eigenständige Auswahl der Studierenden durch die Hochschulen kann auch als ein Bestandteil der Qualitätssicherung aufgefasst werden.<sup>305</sup>

#### 3.2.2.4. **Marktmechanismen und Wettbewerb**

Die leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen zählen zu den wettbewerblichen Governance-Mechanismen des Neuen Steuerungsmodells. Diese haben ihre Ursprünge im Liberalismus; dahinter steht die Überzeugung, dass der Markt in vielen Punkten anderen institutionellen Alternativen überlegen sei.<sup>306</sup> Durch die Konkurrenz mit anderen Anbietern sollen staatliche Einrichtungen innovativer werden und effektiver arbeiten.<sup>307</sup> Organisationstheoretisch hat das Wettbewerbsprinzip die Eigenschaft, institutionelle Routinen aufzubrechen, internen und externen Reformdruck auszuüben und Organisationsentwicklungseffekte zu erzielen.<sup>308</sup>

---

<sup>301</sup> Vgl. Stratmann, Friedrich, 2005: a. a. O., 1.

<sup>302</sup> Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited, 156.

<sup>303</sup> Die Akkreditierung ist daher nicht entwicklungsbezogen, sondern stellt nur den Ist-Stand dar. Vgl. Jaeger, Michael, 2005: HIS-Kurzinformation A12, 20.

<sup>304</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 156.

<sup>305</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 15.

<sup>306</sup> Vgl. Djelic, Marie-Laure, 2008: a. a. O., 53.

<sup>307</sup> Vgl. Wimmer, Ulla, 1995: Verwaltungsreform, 15.

<sup>308</sup> Vgl. Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: a. a. O., 148.

Marktförmige Steuerungselemente stehen im Gegensatz zu der traditionellen Steuerung durch den Staat und sind in diesem Politik- und Handlungsbereich relativ neu.<sup>309</sup> Sie verändern das Staat-Markt-Verhältnis: Auf einem Markt wird durch Angebot und Nachfrage der Preis für ein bestimmtes Produkt oder eine Leistung bestimmt. Der Staat simuliert im öffentlichen Raum eine Wettbewerbssituation, indem er etwa die Ausbildungs- oder die Forschungsleistung der Hochschulen bewertet und seine finanziellen Mittel aufgrund der vorliegenden Ergebnisse vergibt.<sup>310</sup> Staatliche Fördermittel können auch für spezielle Programme in Konkurrenz zwischen Hochschulen vergeben werden, wie etwa im Rahmen der „Exzellenzinitiative“. Innerhalb der „dritten Säule“ dieser bundesweiten Förderinitiative wurden kreative Wege der Hochschulentwicklung prämiert und öffentlichkeitswirksam „Qualitätslabel“ vergeben.<sup>311</sup>

Durch die Verknappung staatlicher Mittel werden die Hochschulen auch zur Aquisition anderer Einnahmequellen wie der Vermarktung von Forschungsergebnissen, dem Ausbau kostenpflichtiger Weiterbildungsangebote und der aktiven Einwerbung von Drittmitteln gedrängt.<sup>312</sup> Auch Gebühren für die Nutzung des Leistungsangebots sollen die Finanzausstattung verbessern. Dies alles soll zu einer effizienteren Produktion und zu Qualitätsverbesserungen führen; dieser Gedankengang ist jedoch nicht unumstritten.<sup>313</sup>

Eine wettbewerbliche Ausrichtung der Hochschulsteuerung bedeutet, dass sich die Organisation der Gesellschaft gegenüber öffnet und ihre Aktivitäten stärker auf die Nachfrageseite ausrichtet. Der Hochschulleitung obliegt somit die Aufgabe, die unterschiedlichen Umwelteinflüsse zu filtern und die Organisation an die wichtigsten Anforderungen anzupassen, damit ein mittel- und langfristiger Organisationserfolg gesichert wird. Dabei ist oftmals auch eine Optimierung des Fächerangebotes sowie der universitären Binnenstruktur notwendig.<sup>314</sup> Peters nennt die Entwicklung dieser Eigenschaften einer Organisation *coherence*:

---

<sup>309</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 13. Gemeint ist hier Wettbewerb als Regelungsmechanismus, nicht wissenschaftsimmanente Wettbewerbselemente wie die Konkurrenz um Veröffentlichungen in bedeutsamen Publikationsquellen, um Wissenschaftspreise oder um fachimmanente Reputation, die sich in Berufungen und Bleibeverhandlungen auswirkt. Vgl. Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: a. a. O., 146.

<sup>310</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a. a. O., 525.

<sup>311</sup> Vgl. Meyer-Guckel, Volker, 2006: Best Practice als Methode. Funktion, Bewertung und Kommunikation von Beispielen guter Praxis im Rahmen von Wettbewerben im Hochschulsystem, in: Benz, Winfried; Kohler, Jürgen; Landfried, Klaus (Hrsg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre, Kapitel E 7.9, Stuttgart: Raabe Verlag, 3. Zur Exzellenzinitiative siehe Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 91 b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, Exzellenzvereinbarung (ExV) vom 18.07.2005, BAnz. 2005, 13347 ff., <<http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/exzellenzvereinbarung.pdf>>, Zugriff am 13.02.2013.

<sup>312</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 13.

<sup>313</sup> So wird befürchtet, dass Effizienzsteigerungen nur durch Kostensenkungen realisiert werden; das Ergebnis bedeute nicht per se auch eine Effektivitätssteigerung. Vgl. Pelizzari, Alessandro, 2001: a. a. O., 65.

<sup>314</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 329.

„a capacity of the institution to make decisions about its core tasks and beliefs and to filter out diversions from those.“<sup>315</sup>

Ein Leitbild stellt die Aufgabenschwerpunkte, die übergeordneten Werte, die Tradition und die langfristigen Entwicklungsziele für interne und externe Anspruchsgruppen dar. Dadurch wird die besondere organisatorische Identität, die so genannte *Corporate Identity*, hervorgehoben. Bezogen auf das Organisationsumfeld dient ein Leitbild der Legitimation und Information, in Bezug auf die Mitglieder hat es eine Motivations-, eine Orientierungs- und eine Transformationsfunktion.<sup>316</sup> Da der berufliche Erfolg sich hauptsächlich innerhalb der disziplinären Wissenschaftsgemeinschaft manifestiert, und zwar durch die Bewertung der wissenschaftlichen Arbeit durch die Fachkollegen<sup>317</sup>, ist die professionelle Identifikation der akademischen Mitglieder mit ihrer Hochschule als Arbeitgeber bislang eher schwach ausgeprägt. Wie in anderen Expertenorganisationen auch, gilt die Bindung an lokale Identitätskonzepte im Rahmen der *Corporate Identity* hier als schwierig.<sup>318</sup>

Die Nutzer des Angebotes öffentlicher Dienstleistungen werden im New Public Management wie Kunden oder Klienten betrachtet, denn der Wettbewerb um Kunden führe zu einer besseren Leistungsqualität.<sup>319</sup> Dieser Argumentation zufolge wirkt das Wettbewerbsprinzip kontrollierend, da gute Studierende Hochschulen mit einer hohen Reputation präferieren.<sup>320</sup> Dies bedeute, dass hierfür auch gezahlt werden muss, denn: ohne Studiengebühren „ist kein umfangreicher Wettbewerb möglich.“<sup>321</sup> Diskutiert wird in diesem Zusammenhang, inwieweit Bildung als Dienstleistung zu betrachten ist, die auch der Privatsektor bereitstellen kann. Zur Subventionierung so genannter meritorischer Güter empfiehlt die *Public Choice*-Theorie neben Gebühren ein „Gutschein-System“ für öffentliche Leistungen.<sup>322</sup> Problematisch ist, dass Gebühren und Entgelte (im Hochschulbereich sind dies zum Beispiel Studiengebühren oder Gebühren für Weiterbildungsangebote) eine Hürde für die Inanspruchnahme gemeinsam genutzter Ressourcen darstellen können. Sie werden kritisiert, da die individualisierte, kostendeckende Bezahlung für öffentliche Produkte eine Abkehr vom Solidaritätsprinzip und von Werten wie der Chancengleichheit bedeute.<sup>323</sup> Hier zeigt sich somit ein Spannungsfeld

<sup>315</sup> Vgl. Peters, B. Guy, 2000: a. a. O., 8.

<sup>316</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 346.

<sup>317</sup> Vgl. Pellert, Ada, 2005: Personalmanagement an Universitäten, in: Fisch, Rudolf; Koch, Stefan (Hrsg.): Human Resources für Hochschule und Forschung. Leistungsprozesse – Strategien – Entwicklung, Bonn: Lemmens Verlag, 25–45, 32. Zitiert als „Personalmanagement an Universitäten“.

<sup>318</sup> Vgl. Künzel, Rainer, 1998: a. a. O., 170.

<sup>319</sup> Bogumil und Grohs sprechen etwa von Studierenden als „Nutzer“. Vgl. Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: a. a. O., 140 f.

<sup>320</sup> Vgl. Weber, Wolfgang; Habich, Jörg, 2000: a. a. O., 132.

<sup>321</sup> Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 214. Kritiker befürchten eine sozialselektive Wirkung von Studiengebühren, vgl. Bennhold, Martin, 2005: Bertelsmann und andere Medienriesen. Nationale und internationale Interessen an Reformpolitik als einer Unterwerfungspolitik, in: Wernicke, Jens; Brodowski, Michael; Herwig, Rita (Hrsg.): Denkanstöße. Wider die neoliberale Zurichtung von Bildung, Hochschule und Wissenschaft. Münster: LIT Verlag, 61–79, 70.

<sup>322</sup> Vgl. Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 217.

<sup>323</sup> Vgl. Borins, Sandford; Grüning, Gernod, 1998: a. a. O., 45.

zwischen der neoliberalen und nutzenmaximierenden Orientierung des New Public Management und den wohlfahrtsmaximierenden Grundprinzipien des modernen Sozialstaats.<sup>324</sup>

Das Wettbewerbsprinzip beinhaltet eine weitere Diversifizierung des deutschen Hochschulsystems, auch wenn schon durch die Gründung von Fachhochschulen und Gesamthochschulen Ende der 1960er Jahre eine funktionale Erweiterung des tertiären Bildungssektors stattfand.<sup>325</sup> Nicht jede Hochschule kann in allen Disziplinen konkurrenzfähig sein. Die institutionelle Differenzierung, die Schwerpunktlegung einzelner Hochschulen, bedeutet auf der anderen Seite aber auch die Abkehr von der Idee der Volluniversität, der Bildungs- und Forschungsinstitution, die alle bedeutsamen Wissenschaften unter einem Dach vereint.<sup>326</sup> Der marktliche Steuerungsansatz bedeutet daher auch die Aufgabe des bisher geltenden verfassungsrechtlichen und politischen Gut der Gleichwertigkeit der Bildungseinrichtungen, die Chancengleichheit garantieren soll.<sup>327</sup> Für ein stärker marktähnlich organisiertes Hochschulsystem müssen die Akteure jedoch über eine hinreichende Eigenständigkeit verfügen:

*„Market actors must have a certain degree of autonomy – they should be able to choose what to buy and sell, and who to deal with.“<sup>328</sup>*

#### 3.2.2.5. Externes Kontraktmanagement und outputorientierte Mittelzuweisung

Durch die output-bezogene Steuerung verringert sich der Einfluss der zuständigen Ministerien für Detailfragen. Bisher staatliche Zuständigkeiten werden an regierungsunabhängige Organisationen, z. B. Akkreditierungsagenturen, an Hochschulräte oder Leitungspositionen innerhalb der Hochschulen übertragen.<sup>329</sup> Gegen die so genannte „Ökonomisierung“ staatlichen Handelns werden normative, demokratietheoretische Einwände erhoben, da finanzpolitische Entscheidungen vom parlamentarischen Kontrollprozess abgekoppelt würden. Die Vereinbarung von externen Zielvereinbarungen zwischen der Hochschule und dem Land soll dies ausgleichen.<sup>330</sup> Leistungsvereinbarungen durch Zielvereinbarungen oder der leistungsbezogenen Mittelvergabe schaffen zwischen dem zuständigen Hochschulministerium als Prinzipal und einzelnen oder der Gesamtheit der Hochschulen

---

<sup>324</sup> König verweist auf die unterschiedlichen Ausgangspositionen bei der Produktion privatwirtschaftlicher Güter und den politisch-administrativen Entscheidungen über die Bereitstellung kollektiver Güter. König, Klaus, 2001: *Reinventing Government*, 48.

<sup>325</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 8.

<sup>326</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 37.

<sup>327</sup> Vgl. Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 37.

<sup>328</sup> Brunsson, Nils; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000: a. a. O., 740.

<sup>329</sup> Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 52.

<sup>330</sup> Leistungskontrakte werden von der Regierung beschlossen und zuvor den zuständigen parlamentarischen Kommissionen zur Konsultation vorgelegt. Vgl. die Diskussion in der Schweiz bei Schedler, Kuno, 2000: *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*, 46 f.

eines Bundeslandes als Auftragnehmer die oben dargestellten Kontroll- und Belohnungsstrukturen.<sup>331</sup>

*„Der Vorteil des Mediums Geld für Steuerungsabsichten ist die damit verbundene Möglichkeit, auch komplexe Systeme zu steuern.“<sup>332</sup>*

Geld stelle eine ausreichend generalisierte Motivationsform dar, welche durch seine leistungsfördernden Effekte die Eigeninteressen eines Systems in eine andere Richtung umlenken könne und Leistungssteigerungen belohne.<sup>333</sup>

Durch so genannte Hochschulpakete<sup>334</sup> erhalten die Hochschulen mehrjährige finanzielle Planungssicherheit in Bezug auf ihre Grundausrüstung und/oder Sondermittel für innovative Vorhaben. Da die Mittel aufgrund der erbrachten Leistung vergeben werden, soll dies auch die Transparenz fördern. Da damit auch oftmals Einsparungen oder Umschichtungen in den Haushalten bezweckt werden, sind sie nicht unumstritten.<sup>335</sup>

Nach Abschluss von Leistungskontrakten, in denen für die Erfüllung der von der Politik definierten Leistungsziele die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel festgelegt werden, setzen die staatlichen Hochschulen diese innerhalb des vereinbarten Zeitrahmens eigenständig um. Strategiepläne sollen sicherstellen, dass

*„die strategischen Teilziele und die entsprechenden Handlungen der Subsysteme der Organisation ein umfassendes Ganzes darstellen und zu umfassend koordinierten Handlungen der Organisation führen.“<sup>336</sup>*

Hier wird deutlich, dass der angewandte Managementansatz prozessorientiert ist und das Organisationsverständnis des New Public Management dynamisch ist.<sup>337</sup>

Bei der leistungsbezogenen Mittelvergabe vergibt der Staat die Finanzmittel an die Hochschule entsprechend der Entwicklung ausgewählter, als relevant erachteter Indikatoren. Die staatliche Mittelvergabe spaltet sich dann auf in eine aufgabenorientierte, leistungsunabhängige Grundfinanzierung und einen leistungsabhängigen Zuschuss.

---

<sup>331</sup> Vgl. Weber, Wolfgang; Habich, Jörg, 2000: a. a. O., 131.

<sup>332</sup> Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 161.

<sup>333</sup> Dabei sind jedoch auch Fehlsteuerungseffekte möglich. Vgl. Epping, Volker, 2008: Verwaltungsreform als Verwaltungsaufgabe. Akteure, Mechanismen, Instrumente, in: Verwaltungsarchiv, 99. Bd., 423–449, 445 f.

<sup>334</sup> Weitere in diesem Zusammenhang genutzte Bezeichnungen sind Hochschulvertrag, Innovationsbündnis oder Solidarpakt. Vgl. Hartwig, Lydia, 2006: Neue Finanzierungs- und Steuerungsstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Universitäten. Zur Situation in vier Bundesländern, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 28. Jg., Heft 1, 6–25, 22.

<sup>335</sup> Vgl. Epping, Volker, 2008: a. a. O., 424.

<sup>336</sup> Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 365.

<sup>337</sup> Grundlage dieses Managementansatzes ist ein kybernetischer Regelkreis. Vgl. Tondorf, Karin; Bahnmüller, Reinhard; Klages, Helmut, 2002: Steuerung durch Zielvereinbarungen: Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen, Berlin: edition sigma, 15 f.

Leistungsveränderungen schlagen sich in der staatlichen Finanzzuweisung nieder.<sup>338</sup> Die quantifizierbaren Hilfsgrößen zur Leistungsmessung können unterschieden werden in

- Belastungsorientierte Indikatoren (z. B. Studierende insgesamt und Studierende im ersten Fachsemester)
- leistungsorientierte Indikatoren (Zahl der Promotionen, Absolventen)
- qualitative Kennzahlen (z. B. die Studiendauer, wissenschaftliche Preise und Auszeichnungen)
- sowie strukturelle Indikatoren (zum Beispiel der Anteil der Studierenden in der Regelstudienzeit zur Gesamtzahl der Studierenden).<sup>339</sup>

Die dargestellten Kennziffern werden gegeneinander gewichtet und zu einer Formel zusammengefasst, mit deren Hilfe das Budget für die Hochschule berechnet wird. Die Auswahl und Gewichtung der Indikatoren ist nicht unumstritten; kritisiert wird unter anderem, dass die Leistungen der Hochschullehrer, Fakultäten und Hochschulen in ihrer Darstellung auf wenige Faktoren reduziert werden.<sup>340</sup> Die vom Berichtswesen gelieferten Kennzahlen geben die vorhandenen Leistungsergebnisse wieder und werden zur Rechenschaftslegung gegenüber der Politik eingesetzt. Daher werden zumeist landesweit einheitliche Berichtsstandards erarbeitet.<sup>341</sup>

#### 3.2.2.6. **Interne leistungs- und belastungsorientierte Ressourcenvergabe**

Durch wettbewerbliche Steuerungsverfahren steigt nicht nur der regionale oder nationale Konkurrenzdruck zwischen den Hochschulen; durch das New Public Management wird der wettbewerbliche Governance-Mechanismus auch organisationsintern verstärkt, wie im Folgenden dargestellt wird.

Die dezentralisierte Mittelzuweisung gilt neben Zielvereinbarungen als Kernelement des Neuen Steuerungsmodells an Hochschulen. Zur Stärkung der Autonomie der dezentralen Ebene wird ein Teil oder das gesamte Budget an die Einheiten zur eigenständigen Verausgabung zugeteilt. Durch diese Art der Ressourcenverantwortung können die Problemnähe und die Informationsvorsprünge der Agenten genutzt werden.<sup>342</sup> Für einen Wandel hin zu mehr Outputsteuerung muss eine dezentrale Finanzmittelbewirtschaftung ergänzt werden durch den Leistungsbezug bei der Zuteilung des Budgets.<sup>343</sup> Die

---

<sup>338</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 298.

<sup>339</sup> Vgl. die funktionsbezogene Untergliederung bei Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 63.

<sup>340</sup> Vgl. Leszczensky, Michael, 2004: a. a. O., 21.

<sup>341</sup> Vgl. Hartwig, Lydia, 2006: a. a. O., 23.

<sup>342</sup> Zu den Vorteilen der Verantwortungsverlagerung siehe Epping, Volker, 2008: a. a. O., 447 f.

<sup>343</sup> Vgl. Leszczensky, Michael, 2004: a. a. O., 19.

Mittelzuweisung orientiert sich dann nicht mehr am Vorjahresverbrauch wie bei der Kameralistik, sondern an der Bewertung vergangener Leistungen. Durch leistungsbezogene Budgetierungsverfahren soll ein wettbewerblicher Anreizrahmen geschaffen werden, der planmäßige Aufgabenerfüllung, Leistung und Innovationsfähigkeit finanziell belohnt bzw. geringen Erfolg in diesen Bereichen finanziell sanktioniert. Sie fördern zudem die organisationsinterne Transparenz bezüglich der Leistungsergebnisse der individuellen Einheiten oder Akteure.<sup>344</sup> Als Indikatoren werden auch auf interner Ebene die Lehre (z. B. die Anzahl der erfolgreichen Abschlussprüfungen) sowie die Forschung (z. B. die eingeworbenen Drittmittel, die Anzahl der Promotionen bzw. Habilitationen, organisierte wissenschaftliche Tagungen) herangezogen. Auch die Gleichstellung (z. B. die Anzahl der Professorinnen, Promotionen und Habilitationen von Frauen) und die Internationalität (dargestellt z. B. durch die Anzahl der Bildungsausländer unter den Studierenden) dienen als Indikatoren für die hochschulinterne leistungsorientierte Ressourcenzuweisung.<sup>345</sup>

Bei der internen Budgetierung gibt es zwei Modelltypen: das Preis- und das Verteilungsmodell. Bei ersterem werden Leistungsmengen mit festen Beträgen je Leistungseinheit verrechnet. Bei dem zweiten, dem Verteilungsmodell, wird das vorher festgesetzte Budget durch prozentuale Anteile auf Basis der Indikatordaten verteilt.<sup>346</sup> Dabei handelt es sich um nachfrageorientierte Kennzahlen. Das Hochschulbudget lässt sich in diesem System in drei Teile aufgliedern:

- Ein Grundbetrag, fix oder nach leistungsbezogenen Indikatoren vergeben
- Leistungsabhängig vergebene Mittel
- Mittel für Innovationen oder besondere Vorhaben in Forschung und Lehre (Verhandlungsteil).<sup>347</sup>

Die Höhe des Anteils der kennzifferngesteuerten Mittelverteilung gibt somit Auskunft über das Ausmaß der Dezentralisierung des Hochschulhaushaltes.

### 3.2.2.7. **Organisationsinterne Zielvereinbarungen**

Eine Zielvereinbarung bedeutet die teilautonome Übertragung eines Auftrages an einen Agenten. Dieses Instrument der Projekt- und Maßnahmenplanung regelt vertikale Prinzipal-

---

<sup>344</sup> Vgl. Jaeger, Michael, 2006: Leistungsorientierte Budgetierung: Analyse der Umsetzung an ausgewählten Universitäten und Fakultäten/Fachbereichen, HIS-Kurzinformation A1/2006, Hannover: Hochschul-Informationen-System GmbH, 5. Im Folgenden zitiert: „HIS-Kurzinformation A1“.

<sup>345</sup> Vgl. etwa die Leistungsbereiche, Kriterien und Gewichtungen im Formellmodell der TU Berlin nach: ebd., 28 f.

<sup>346</sup> Vgl. Jaeger, Michael; Leszczensky, Michael; Orr, Dominic; Schwarzenberger, Astrid, 2005: HIS-Kurzinformation A13, 16 f.

<sup>347</sup> Siehe am Beispiel des Formellmodells der Universität Gießen bei Jaeger, Michael, 2006: HIS-Kurzinformation A1, 42 f.

Agent-Beziehungen. Derartige Kontrakte über die zu erbringenden Leistungen, die gewählten Mittel und die Art der Berichterstattung über die Ergebnisse können mit Mitarbeitergruppen oder mit einzelnen Beschäftigten abgeschlossen werden.<sup>348</sup> Eine Zielvereinbarung dient der dynamischen Organisationsentwicklung und verbindet die ergebnisorientierte Steuerung mit einer modernen Personalführung, da den Beschäftigten erweiterte Spielräume für eigenverantwortliches Handeln übertragen werden.<sup>349</sup> Die Ziele sollten, wenn möglich, von der übergeordneten Strategie oder dem Leitbild der Organisation abgeleitet werden und konsensorientiert verhandelt werden. Die Überprüfung der Zielerreichung durch den Prinzipal (in diesem Bereich der Staat oder die Hochschulleitung) erhöht die Reflexivität des Handelns und soll zu systemimmanenten Lerneffekten führen.<sup>350</sup> Hier herrscht eine rationale Sichtweise der Organisation vor; die „lernende Organisation“ soll die Fähigkeit zur Selbstreflexion und zur Adaption organisationaler Strukturen und Prozesse an Anforderungen der Umwelt haben. Es wird hierbei unterschieden zwischen einfachem Anpassungslernen und Veränderungs-Lernen. Während ersteres eine fortlaufende Korrektur oder Anpassung der Regelsysteme an Erfordernisse der Umwelt bedeutet (z. B. durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente), beinhaltet letzteres eine weitergehende Hinterfragung und Modifikation von grundlegenden Normen und Werten über Rückkopplungsschleifen.<sup>351</sup> Dieses Führungskonzept richtet sich somit gegen die klassische, hierarchisch-bürokratische Steuerung durch Normvorgaben.<sup>352</sup>

Im Anschluss an Stärken-Schwächen-Analysen oder externe Evaluationen werden Zielvereinbarungen an Hochschulen zumeist zwischen der Hochschulleitung und den Fakultäten/Fachbereichsleitungen sowie zwischen der Fachbereichsebene und einzelnen Instituten oder Einzelpersonen ausgehandelt. Unterscheiden lassen sich

- interne Zielvereinbarungen zur strategischen Steuerung und Organisationsentwicklung
- interne Zielvereinbarungen zur Qualitätssicherung und -entwicklung
- interne Zielvereinbarungen zur Personalführung und -entwicklung.<sup>353</sup>

Zielvereinbarungen müssen nicht unbedingt mit monetären Anreizen verbunden werden; allerdings scheint dies für eine innovations- und leistungsfördernde Wirkung förderlich zu sein.<sup>354</sup>

---

<sup>348</sup> Vgl. Tondorf, Karin; Bahn Müller, Reinhard; Klages, Helmut, 2002: a. a. O., 39.

<sup>349</sup> Zu den Risiken und Problemen der Messbarkeit und Operationalisierbarkeit von Zielen vgl. ebd., 38.

<sup>350</sup> Vgl. ebd., 112.

<sup>351</sup> Vgl. Argyris, Chris, 1999: a. a. O., 68 f.

<sup>352</sup> Vgl. Tondorf, Karin; Bahn Müller, Reinhard; Klages, Helmut, 2002: a. a. O., 16.

<sup>353</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 132 f.

<sup>354</sup> Vgl. ebd., 136.

Da Hochschulen Expertenorganisation sind, gelten verhaltenswissenschaftlich ausgeprägte Managementansätze hier als besonders Erfolg versprechend.<sup>355</sup> Zielvereinbarungen sind ein besonders geeignetes und akzeptiertes Steuerungsinstrumentarium für Hochschulen, da sie ein hohes Maß an Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Aushandlung der Ziele und deren Erreichung bieten. In der Literatur wird auch darauf hingewiesen, dass das Führen mit Zielvereinbarungen dezentrale Spielräume oder Individualisierungstendenzen der Fakultäten bzw. Fachbereiche zugunsten einer gemeinsamen Strategiebildung verringern helfe.<sup>356</sup>

Ein weiteres, aus der US-amerikanischen Industrie stammendes, strategisches Managementinstrument ist die *Balanced Scorecard*. Diese enthält ein zweidimensionales Erfassungs- und Darstellungsschema der einzelnen strategischen Ziele und der dazugehörigen Messgrößen, Zielwerte und Aktivitäten. Es bietet einen umfassenden Ansatz einer Ziel- und Maßnahmenplanung bei Veränderungsprozessen, der es ermöglicht, verschiedene Perspektiven bzw. Handlungsfelder der Universität oder des Unternehmens miteinander in Bezug zu setzen.<sup>357</sup>

#### 3.2.2.8. **Ressourcenbewirtschaftung**

Die Kameralistik, das seit Ende des 18. Jahrhundert in öffentlichen Verwaltungen genutzte System der Buchführung, steht seit einiger Zeit in der Kritik, da es ein Modell der Budgetkontrolle darstellt, das nur die kassenwirksamen Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines Haushaltsjahres aufführt und die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs sicherstellt.<sup>358</sup> Geldbeträge dürfen hier nur für die in den Haushaltstiteln bestimmten Zwecke ausgegeben werden. Da nur Geldzahlungen erfasst werden, können andere Vorgänge wie der Werteverzehr durch Abschreibungen nicht einkalkuliert werden; auch ist der Arbeitserfolg oder die Wirtschaftlichkeit des Handelns nachrangig.<sup>359</sup>

Im New Public Management wird daher das kaufmännische Rechnungslegungssystem, die doppelte Buchführung, auch Doppik genannt, eingeführt. Sie teilt sich auf in das externe sowie das interne Rechnungswesen (Kosten- und Leistungsrechnung) und liefert die nötige Datengrundlage für ein ergebnis- und leistungsorientiertes Berichtswesen und die Budgetierung. Durch die Kosten- und Leistungsrechnung können alle Vorgänge erfasst werden, durch die sich Vermögenswerte ändern. Es ist nun möglich, verursachungsgerecht den Ressourcenverbrauch zu kontrollieren und einen Vergleich der Aufwendungen und

---

<sup>355</sup> Vgl. ebd., 108.

<sup>356</sup> Vgl. ebd., 137.

<sup>357</sup> Vgl. ebd., 149.

<sup>358</sup> Vgl. Frey, Hans-Erich, 1994: a. a. O., 40 f.

<sup>359</sup> Vgl. Wimmer, Ulla, 1995: Verwaltungsreform, 13.

Erträge eines Jahres aufzustellen (Gewinn- und Verlustrechnung).<sup>360</sup> Dadurch werden die finanziellen Prozesse sowie die monetären und nichtmonetären Leistungsgrößen der Organisation umfassend abgebildet. Auch wirtschaftliche Anpassungen wie die Gründung von Betrieben oder die Kreditaufnahme werden durch die Doppik erleichtert.<sup>361</sup>

Das traditionelle Rechnungslegungsverfahren wirkt sich auch nachteilig bei der Einwerbung von Drittmittelprojekten sowie bei nicht forschungsbezogenen Leistungen wie Weiterbildungsangeboten aus, da die tatsächlichen Kosten nicht kalkuliert werden können.<sup>362</sup> Ein einheitlicher Hochschulkontenrahmen mit einer hierarchischen Kontenstruktur ersetzt daher die bislang in Haushaltstiteln erfassten Vorgänge. Diese Instrumente erhöhen die Kostentransparenz und bilden die Wirtschaftlichkeit des Handelns ab. Sie ermöglichen dadurch die kurz-, mittel- und langfristige Planung und Kontrolle des Ressourceneinsatzes sowie betriebswirtschaftliche Evaluationsprozesse. Nach der Preiskalkulation<sup>363</sup> werden allen Kosten und Erlösen die Leistungen (auch nicht-monetär erfassbare Leistungen wie Publikationen oder Forschungspreise) gegenübergestellt. Dabei wird der Werteverzehr bestimmten Kategorien<sup>364</sup> und Kostenträgern<sup>365</sup> zugeordnet. Die Kostenstellenrechnung weist einzelne Kosten der Nutzung einer Leistung der organisatorischen Kostenstelle<sup>366</sup>, in der sie anfällt, zu, um deren Kostendeckung zu überwachen. Die Gliederung der Kostenstellen orientiert sich an den individuellen organisatorischen Gegebenheiten der Hochschule. Jeder Organisationseinheit wird dabei eine Kostenstelle zugewiesen. Eine Alternative zur integrierten, auf der doppelten Buchführung basierenden Kosten- und Leistungsrechnung ist die Ergänzung der Kameralistik durch betriebswirtschaftliche Buchführungsinstrumente, die so genannte „optimierte Kameralistik“.<sup>367</sup>

Für eine outputorientierte Steuerung werden Globalhaushalte auch zu Programmhaushalten weiterentwickelt. Dazu werden Leistungen als „Produkte“ definiert, z. B. Studiengänge, Drittmittelprojekte oder Weiterbildungsmaßnahmen. Die Finanzzuweisung, die

---

<sup>360</sup> Vgl. Hilgers, Dennis, 2010: Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Das Wirtschaftsstudium. Zeitschrift für Ausbildung, Prüfung, Berufseinstieg und Fortbildung, 39. Jg., Heft 8–9, 1101–1107, 1103 f.

<sup>361</sup> Vgl. Hamschmidt, Martin; Sehl, Ilka, Stratmann, Friedrich, 2009: Blinde Flecken. Kaufmännisches Rechnungswesen an Hochschulen, in: Wissenschaftsmanagement, 15. Jg., Heft 6, 33–39, 34.

<sup>362</sup> Vgl. Philipps, Holger, 2005: a. a. O., 12 f.

<sup>363</sup> Da es keine Märkte oder Marktpreise für öffentliche Güter gibt, werden Erfolgsindikatoren zur Operationalisierung qualitativer Wirkungen herangezogen und marktconforme Preise ermittelt. Vgl. Klug, Friedrich, 2000: a. a. O., 50.

<sup>364</sup> Kostenarten, die differenziert beschreiben, wofür Ausgaben entstanden sind, z. B. Personal oder Materialverbrauch.

<sup>365</sup> Dies sind die Bezugsobjekte, in denen die Leistungen wie Forschung, Lehre oder Dienstleistungen abgebildet werden. Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 285.

<sup>366</sup> Dies sind nach funktionalen, organisatorischen oder räumlichen Aspekten abgegrenzte Verantwortungsbereiche, z. B. Fachbereiche. Vgl. ebd., 281.

<sup>367</sup> Vgl. Deubel, Ingolf; Keilmann, Ulrich, 2005: Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung, in: Verwaltung und Management, 11. Jg., Heft 5, 236–243, 236 f.

Haushaltsplanung und der Vollzug erfolgt dann produkt- oder leistungsbezogen.<sup>368</sup> Die Bewirtschaftungsgrundlage ist dann nicht mehr ein differenzierter Haushaltsplan, sondern ein Wirtschaftsplan mit einem Erfolgsplan, der alle geplanten Aufwendungen und Erträge beinhaltet, sowie einen Finanzplan mit Investitionen und weiteren Kapitalbedarfsquellen einschließlich der zur Verfügung stehenden Mittel. Zum Nachweis über die Verwendung der Zuschüsse des Landes wird nach Ablauf des Jahres ein kaufmännischer Jahresabschluss mit einer Vermögensrechnung (Bilanz) und der Ergebnisrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) aufgestellt.<sup>369</sup> Hier wird der Wirtschaftsplan mit den Plänen und dem Ist-Stand verglichen und durch einen Lagebericht ergänzt.

Kritiker sehen in Globalhaushalten der reinen Form aufgrund der fehlenden Spezifizierung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht eine unzulässige Einschränkung der parlamentarischen Budgetkontrolle.<sup>370</sup> Eine weitere Befürchtung ist, dass globale Zuschüsse Haushaltskürzungen vereinfachen.<sup>371</sup>

Das kaufmännische Buchführungssystem ermöglicht die Einführung interner Märkte, von denen man sich Effizienzsteigerungen und die Vermeidung von Ressourcenverschwendungen verspricht.<sup>372</sup> Allgemein anfallende Kosten, z. B. Betriebskosten für die Nutzung von Gebäuden, werden hier auf die einzelnen Nutzer verteilt. Auch die universitätsintern genutzten Flächen können einem Marktmechanismus unterworfen werden. Die Gebäudeflächen können von der Hochschulleitung etwa belastungs- und leitungsorientiert zugewiesen oder auf der Basis interner Verrechnungspreise zugeteilt werden. Auf der anderen Seite können freie Flächen vermietet werden und Überschüsse im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit für andere Zwecke genutzt werden. Dies soll zu einer effektiveren Raumnutzung führen. In diesem Zusammenhang wird auch die Übertragung des Eigentums und die autonome Bewirtschaftung der Immobilien durch die Hochschulen gefordert.<sup>373</sup>

Die Kosten werden somit zu einer wichtigen Kontroll- und Steuerungsgröße für die Verwaltungsführung. Da die eingesetzten finanziellen Mittel klar zugeordnet werden können, kann die verantwortliche Stelle eine Wirtschaftlichkeitskontrolle gewährleisten. Finanzierungslücken, Kostensenkungspotentiale und Fehlentwicklungen beim Budgetvollzug können somit frühzeitig erkannt werden. Hierbei ist das Controlling unterstützend tätig.<sup>374</sup> Controllingmitarbeiter führen die durch die Kosten- und Leistungsrechnung aufbereiteten

---

<sup>368</sup> Vgl. Klug, Friedrich, 2000: a. a. O., 43.

<sup>369</sup> Vgl. Hamschmidt, Martin; Sehl, Ilka; Stratmann, Friedrich, 2009: a. a. O., 36.

<sup>370</sup> Vgl. Hahnelt, Oliver K., 2002: a. a. O., 118.

<sup>371</sup> Vgl. Wätjen, Hans-Joachim, 1995: a. a. O., 144.

<sup>372</sup> Vgl. Scholz, Götz; Gorges, Herbert, 2002: Hochschulsteuerung und Planung an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz vor dem Hintergrund der Ressourcenverteilungsmodelle des Landes Rheinland-Pfalz, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 24. Jg., Heft 3, 42–59, 54.

<sup>373</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 282.

<sup>374</sup> Vgl. Klug, Friedrich, 2000: a. a. O., 44.

quantitativen und qualitativen Daten zusammen und werten diese aus. Dieses Informations- und Steuerungsinstrument geht über das interne Rechnungswesen hinaus, da hier auch Korrekturempfehlungen und Zukunftspläne erstellt werden, deren Einhaltung anhand von Leistungsindikatoren laufend kontrolliert wird:

*„Controlling und strategische Planung ergänzen sich somit zur Steuerung von Organisationen“.*<sup>375</sup>

Das Berichtswesen erstellt empfängerorientierte Berichte und wird dadurch zu einem zielorientierten Managementinformationssystem. Es ermöglicht inter- und intraorganisatorische Vergleiche sowie Zeitvergleiche. Für die Forschung gilt dieses Analyseinstrument allerdings als nur beschränkt einsetzbar.<sup>376</sup>

Das Prüfungswesen öffentlicher Betriebe und Verwaltungen muss auch in Hinblick auf das New Public Management reformiert und erweitert werden. Die Finanzkontrolle, die sich bislang auf die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Vorgänge beschränkte, soll nun auch die Wirtschaftlichkeit und Effizienz im Sinne eines *Performance Auditing* überwachen.<sup>377</sup> Viele Hochschulen führen daher interne Revisionsstellen ein.<sup>378</sup>

Im Rahmen einer größeren Autonomie bei der Mittelbewirtschaftung hebt der Staat das sogenannte Jährlichkeitsprinzip auf und erlaubt die Über- und Unterdeckung der Hochschulbudgets im Haushaltsjahr und darüber hinaus. So können Rücklagen für Investitionsvorhaben, größere Projekte oder Berufungszusagen angesammelt werden.<sup>379</sup>

Als logische Folge der operativen Selbständigkeit der öffentlichen Verwaltung gilt die Haushaltsglobalisierung, d. h. die Zuteilung einer oder mehrerer fester Geldsummen zur flexiblen, eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung (Budgetierung).<sup>380</sup> Die strenge Bindung an Einzelpositionen wird daher aufgehoben: Personal-, Sach- und Investitionsmittel werden nicht mehr strikt an den ursprünglichen Verwendungszweck gebunden. Gleichzeitig wird der Stellenplan gelockert; unbesetzte Stellen können frei eingesetzt werden. Haushaltstitel mit unterschiedlichen Einnahme- und Ausgabearten, aber mit einem nahe beieinander liegenden Verwendungszusammenhang werden zusammengefasst; die gegenseitige Deckungsfähigkeit innerhalb von Titelgruppen (Haushaltsstellen), die einheitlichen Zwecken dienen, wird schrittweise eingeführt. Überschreitungen der Finanzmittel innerhalb eines Haushaltstitels können durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden. Die zeitliche

---

<sup>375</sup> Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 330.

<sup>376</sup> Vgl. ebd., 300.

<sup>377</sup> Vgl. Borins, Sandford; Grüning, Gernod, 1998: a. a. O., 19.

<sup>378</sup> Siehe etwa für Hessen Kapitel 11.3.2.2.

<sup>379</sup> Vgl. Hahnelt, Oliver K., 2002: a. a. O., 113.

<sup>380</sup> Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 57.

Übertragbarkeit von Haushaltsüberschüssen wird erlaubt.<sup>381</sup> Dies alles erhöht die Strategie- und Planungsfähigkeit der Organisation.

Brunsson und Sahlin-Andersson weisen darauf hin, dass es bei der Etablierung des Organisationskonzeptes zu „Kettenreaktionen“ von einer Steuerungsebene zu einer anderen kommen kann, die sich auch gegenseitig verstärken können: Die Übertragung operativer Autonomie durch den Staat erfordert höhere Standards und spezielle Instrumentarien der Qualitätssicherung, des Berichtswesens und der Rechenschaftslegung. Mehr externer Wettbewerb führt wiederum zu einem stärkeren Bedarf an Transparenz und Informationen gegenüber den externen Anspruchsgruppen. Diese müssen durch ein professionelles Controlling und das Berichtswesen zur Verfügung gestellt werden.

*„The various aspects of organization are likely to appear together or follow quickly upon one another, because they all belong to the organization concept and its particular logic determine what should be done (...)”<sup>382</sup>*

### 3.2.2.9. Personalmanagement

*„...For an agent to become a complete organization, it should exhibit all the aspects of organization: local identity, hierarchy and rationality. It has (...) to be given greater autonomy and more control over recruitment, members and resources.”<sup>383</sup>*

Ein weiterer Schwerpunkt des New Public Management liegt auf der Entwicklung der Personalwirtschaft zu einem Personalmanagement im betriebswirtschaftlichen Sinne. Darunter fallen alle mitarbeiterbezogenen Verwaltungs- und Gestaltungsaufgaben in einer Organisation.<sup>384</sup> Das New Public Management fordert, die Motivation der Mitarbeiter durch Qualifizierung, Erweiterung ihrer Handlungsspielräume sowie materielle oder immaterielle Anreizsysteme zu erhöhen. Die leistungsorientierte Bezahlung geht auf die rationale Managementschule zurück und ist eine Forderung der *Public Choice*-Theoretiker sowie der Prinzipal-Agent-Theorie.<sup>385</sup> Allerdings ist die Anwendung von Leistungsindikatoren als Management- und Führungsinstrument nicht unumstritten.<sup>386</sup> Bislang waren die staatlichen Hochschulen an das öffentliche Dienstrecht mit seinen besoldungsrechtlichen Bestimmungen und festen Stellenplänen gebunden.<sup>387</sup> Dies erschwert einen flexiblen Personaleinsatz und engt ihre strategischen Handlungsspielräume ein.<sup>388</sup> Auch das Beamtenrecht beschränkt bislang die Möglichkeiten der Flexibilisierung von Entgeltsystemen und die Einführung von

---

<sup>381</sup> Vgl. Wimmer, Ulla, 1995: Verwaltungsreform, 22.

<sup>382</sup> Brunsson, Nils; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000: a. a. O., 737.

<sup>383</sup> Ebd., 733. Peters benutzt hier den Begriff Institutionalisierung. Für ihn ist Autonomie eine der Variablen, die auf Institutionalisierung hinweisen, vgl. Peters, B. Guy, 2000: a. a. O., 8.

<sup>384</sup> Vgl. Pellert, Ada, 2005: Personalmanagement an Universitäten, 27.

<sup>385</sup> Vgl. Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 409.

<sup>386</sup> Dabei handelt es sich nicht nur um Probleme der Messbarkeit, sondern auch um die Gefahr der Demotivation, wenn die Nichterreichung von Zielen nicht selbst verschuldet ist. Vgl. ebd., 361.

<sup>387</sup> Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 58.

<sup>388</sup> Vgl. Künzel, Rainer, 1998: a. a. O., 170.

Anreizsystemen. Für den Einsatz von Belohnungsinstrumenten wie Leistungszulagen, Prämienlohnmodellen oder Erfolgsbeteiligungen bestehen hierdurch in öffentlichen Einrichtungen rechtliche Hindernisse.<sup>389</sup> Kritiker fordern daher unter anderem umfassende Reformen in Richtung eines Hochschuldienstrechts, beispielsweise die Abschaffung des Beamtenstatus im Wissenschaftsbereich, die Revision der traditionellen Laufbahnstrukturen und einen Wissenschaftstarifvertrag.<sup>390</sup>

Die Personalentwicklung dient der gegenseitigen Abstimmung zwischen den Bedürfnissen und Zielen der Mitarbeiter nach Entfaltung sowie den Erwartungen und Zielen der Institution zur Erreichung des Organisationszwecks. Sie beinhaltet alle personen- und stellenbezogenen Maßnahmen zur Erhaltung, Entwicklung und Verbesserung der Arbeitsleistung bzw. der Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Somit ist die Personalentwicklung ein Teil des Konzepts der lernenden Organisation.<sup>391</sup> Die bisherige Vernachlässigung der Personalentwicklung an Hochschulen begründet sich unter anderem mit der individualisierten Arbeitsform im wissenschaftlichen Bereich. Akademische Weiterbildung findet hauptsächlich außerhalb der Organisation statt, zum Beispiel auf Fachtagungen.<sup>392</sup> Zur systematischen Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses muss dieser früh für Lehr- und Leitungsaufgaben qualifiziert werden. In die karriererelevante Leistungsbeurteilung müsste dann auch die Wahrnehmung von Management- und Verwaltungsaufgaben einbezogen werden.<sup>393</sup>

Der Druck der Anpassung an Umwelterfordernisse erhöht den Bedarf für die Entwicklung einer aktiven Personalstrategie der Hochschule. Die Personalplanung und transparente Formen der Stellenbewirtschaftung erlauben es, die institutionelle Handlungsfähigkeit hin zu einem stringenten und konsistenten Zielsystem auszubauen.<sup>394</sup> Mit Personalentscheidungen in Berufungsfragen können weitreichende und langfristige finanzielle Konsequenzen nicht nur hinsichtlich der Besoldung sondern auch aufgrund der erforderlichen Mittel für die Beschaffung und den Betrieb von Geräten verbunden sein.<sup>395</sup> Berufungen standen bislang unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Ministerialverwaltung, sie galten als bürokratisch, intransparent und langwierig. Daher werden im Rahmen der hier untersuchten Reformen auch die Verantwortlichkeiten für Berufungen neu geregelt und Berufungszielvereinbarungen abgeschlossen. Dies ermöglicht die Verbindung von Berufungen mit der strategischen Weiterentwicklung und Profilbildung von Hochschulen.<sup>396</sup>

---

<sup>389</sup> Vgl. Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 75.

<sup>390</sup> Vgl. Frey, Hans-Erich, 1994: a. a. O., 35.

<sup>391</sup> Vgl. Pellert, Ada, 2005: Personalmanagement an Universitäten, 38.

<sup>392</sup> Vgl. ebd., 32.

<sup>393</sup> Vgl. ebd., 32 und 40.

<sup>394</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 178.

<sup>395</sup> Vgl. Schöck, Thomas A. H., 2009: Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, 496.

<sup>396</sup> Vgl. Pellert, Ada, 2005: Personalmanagement an Universitäten, 39.

Der ergebnisbezogene Managementansatz erhöht den Einfluss der Leitungskräfte, die nun unter dem Einfluss externer personeller und institutioneller Bedingungsgrößen Steuerungsaufgaben übernehmen müssen:

*„Unlike rules, though, a focus on results passes responsibility to the local leadership, since it is their job to decide to choose the means whereby the results are to be achieved.“<sup>397</sup>*

Die Veränderungen durch die größere Autonomie der Hochschulen erfordert die Einführung neuer, professioneller Funktionen insbesondere auf der mittleren Ebene der Hochschuladministration, z. B. im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, der Qualitätssicherung oder des Controlling.<sup>398</sup> Hier kann die horizontale Karriereentwicklung durch Traineeprogramme, Arbeitsplatztausch und Rotationsmodelle verbessert werden. Weitere Personalführungsmodelle wie flexible Arbeitszeitmodelle, Teilzeitarbeit und Jahresarbeitszeitmodelle können die Attraktivität der Arbeitsplätze, insbesondere im Verwaltungsbereich, erhöhen.<sup>399</sup>

### **3.3. Eingrenzung der Untersuchungseinheiten**

#### **3.3.1. Grundgesamtheit**

Durch die Analyse der einschlägigen Forschungsliteratur in der Vorbereitungsphase konnten theoretische Vorannahmen über die Analyseobjekte aufgestellt werden. Diese sollen im Folgenden dargestellt und die Schwerpunktsetzung auf Universitäten als Merkmalsträger begründet werden.

Als Hochschulsystem kann die Gesamtheit der Hochschulen einer bestimmten Region oder eines Staates bezeichnet werden. Diese sind in ein durch spezifische finanzielle, rechtliche, gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen charakterisiertes Umfeld eingebunden.<sup>400</sup> Das deutsche Hochschulsystem ist auf der Makroebene ein binäres System, da es im Wesentlichen aus zwei Grundtypen, den Universitäten und den Fachhochschulen, besteht.<sup>401</sup> Der Begriff Hochschule soll hier als Oberbegriff für wissenschaftliche und künstlerisch-wissenschaftliche Einrichtungen des tertiären Bildungswesens, die Forschung betreiben, wissenschaftliche Lehre (Studium und Weiterbildung) vermitteln und akademische Grade als Studienabschlüsse verleihen, gelten.

---

<sup>397</sup> Brunsson, Nils; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000: a. a. O., 728.

<sup>398</sup> Kritiker betrachten diese jedoch als eine „neue Form von Bürokratie“ und verweisen auf die hohen Transaktionskosten, die diese Stellen mit sich bringen. Vgl. Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: a. a. O., 147.

<sup>399</sup> Vgl. Metz-Göckel, Sigrid, 2008: a. a. O., 140 und Pellert, Ada, 2005: Personalmanagement an Universitäten, 30.

<sup>400</sup> Vgl. Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 26.

<sup>401</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 12.

Die allgemeinen Fachhochschulen<sup>402</sup>, die Verwaltungsfachhochschulen sowie Dualen Hochschulen, die auch Forschung und Lehre betreiben, allerdings mit anwendungsbezogenem Schwerpunkt und begrenztem Fächerspektrum, sollen hier nicht weiter betrachtet werden. Auch die kirchlichen Hochschulen und die fachlich fokussierten Hochschulen und Akademien für Bildende Künste, Schauspielkunst, Medien oder Musik sollen hier nicht weiter untersucht werden, da für diese zum Teil besondere Regularien, z. B. hinsichtlich der Zugangsvoraussetzungen, herrschen.

Der Untersuchungsfokus liegt in dieser Studie auf den 106 Universitäten<sup>403</sup> mit einem breitem Fachspektrum an Studiengängen, den technisch ausgerichteten Hochschulen sowie den sechs Pädagogischen Hochschulen und Fernuniversitäten,<sup>404</sup> die über das Promotionsrecht verfügen und die mindestens der Stufe 5 der Internationalen Standard-Klassifikation für Bildung der UNESCO<sup>405</sup> entsprechen.

Vor allem der Schul- und der Hochschulbereich ist in Deutschland stark durch ein öffentlich finanziertes Bildungsangebot geprägt. Zirka vier Fünftel der Bildungsausgaben werden in Deutschland durch die öffentliche Hand, insbesondere den Bund, die Länder und die Gemeinden, finanziert.<sup>406</sup> Zudem sind laut der amtlichen Statistik nur 0,95 % der an Universitäten eingeschriebenen Studierenden an einer privaten Einrichtung immatrikuliert.<sup>407</sup> Die nichtstaatlichen Hochschulen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Finanzierung, Organisationsstruktur und ihres Fächerspektrums stark von den öffentlichen Einrichtungen. Aufgrund dieser Argumente soll der Schwerpunkt hier auf Universitäten in staatlicher Trägerschaft liegen. Sie sind gemeint, wenn von einer Hochschule oder Universität die Rede ist.

---

<sup>402</sup> Einige Fachhochschulen bezeichnen sich in jüngster Zeit auch als „Hochschule für angewandte Wissenschaften“, im Englischen „University of Applied Sciences“. Vgl. die diesbezügliche Ermächtigung in Bayern: Bayerisches Hochschulgesetz (BayHSchG) vom 23.05.2006, Bayerisches GVBl., 29.05.2006, München, 245–284, Art. 1 Abs. 2. Zitiert als „Bayerisches Hochschulgesetz 2006“.

<sup>403</sup> Der Begriff Universität stammt vom lateinischen *universitas literarum* ab; dies bezeichnet seit dem 18. Jahrhundert eine Bildungsinstitution, die die Gesamtheit der Wissenschaften pflegt und vermittelt. Vgl. Fehér, István M., 2007: a. a. O., 23.

<sup>404</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2010/2011, Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden, 12. Zitiert als „Studierende an Hochschulen 2011“.

<sup>405</sup> *International Standard Classification of Education*, vgl. UNESCO: International Standard Classification of Education. ISCE 1997, <[http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/iscsed\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/iscsed_1997.htm)>, Zugriff am 02.05.2013.

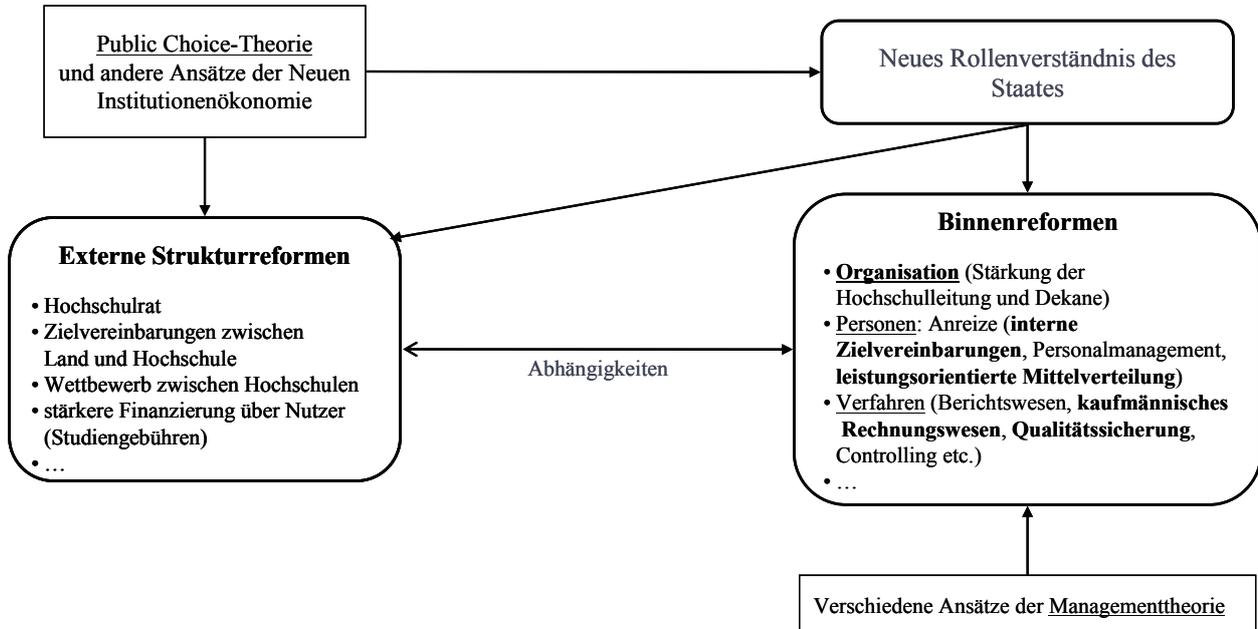
<sup>406</sup> Gemeint sind die Ausgaben für formale Bildungseinrichtungen (Kindergärten, allgemein bildende und berufliche Schulen, Hochschulen), die Förderung von Schülerinnen und Schülern, Studierenden sowie das sonstige Bildungswesen. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Bildungsfinanzbericht 2011, Wiesbaden, 15 u. 24. Zitiert als „Bildungsfinanzbericht 2011“.

<sup>407</sup> Insgesamt waren im Wintersemester 2010/2011 1.468.512 Studierende an Universitäten und Pädagogischen Hochschulen eingeschrieben, jedoch nur 14.009 an einer privaten Universität. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Studierende an Hochschulen 2011, 54.

### 3.3.2. Auswahl der Erhebungsmerkmale

Die im vorherigen Abschnitt dargestellten externen und internen Veränderungen durch das New Public Management und seine zentralen theoretischen Einflüsse verdeutlicht folgende Darstellung:

Abbildung 3.2: Instrumente des New Public Managements



Nach: Budäus, Dietrich, 1998: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: Budäus, Dietrich; Conrad, Peter; Schreyögg, Georg (Hrsg.): New Public Management, Berlin und New York: de Gruyter Verlag, 1–10, 6.

Da das Hypothesensystem den Einfluss endogener Faktoren einbezieht, macht es Sinn, sich bei der Selektion der Erhebungsmerkmale des Untersuchungsobjekts ‚Universität‘ auf organisationsinterne Steuerungsinstrumente zu konzentrieren. Daher stehen im Folgenden diese Merkmalsausprägungen als Indikatoren im Fokus:

- Interne Zielvereinbarungen, ohne individuelle Zulagen aufgrund des Professorenbesoldungsgesetzes
- Interne leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung
- Qualitätsmanagement
- Kaufmännisches Rechnungswesen und Finanzmanagement (im Schaubild fett markiert)

Auch die Organisation wurde hervorgehoben, da, wie später noch argumentiert wird, Binnenmodernisierungsmaßnahmen mit Auswirkungen auf die Entscheidungsstrukturen zentrale Rahmenbedingungen für den Erfolg der genannten Reformen sind. Weitere bedeutsame Steuerungsinstrumente, z. B. das Personalmanagement oder das Immobilienmanagement, werden in dieser Arbeit nicht näher berücksichtigt.

## 4. Forschungsdesign und Stand der Forschung

Nachdem im vorhergehenden Kapitel die Erhebungsmerkmale eingegrenzt wurden, wird im Folgenden die Wahl der Forschungsmethodik begründet und der gewählte Fokus der Analyse spezifiziert. Anschließend wird der Stand der Forschung der theoretischen Bezugspunkte und des Forschungsgegenstandes (New Public Management-Reformen aus neo-institutionalistischer Sichtweise) dargelegt.

### 4.1. Verfahrensfragen

*„Although expressed in different terms, the distinction between viewing reality as consisting as things or processes is deeply embedded in current literature of organization studies.“<sup>408</sup>*

Dieser ontologische Gegensatz führt zu einer unterschiedlichen Sichtweise von Organisationen und organisationalem Wandel und hat Folgen für die Wahl der angewandten methodologischen Konzepte.<sup>409</sup> Daraus folgt, dass sich sozialwissenschaftliche Arbeiten der Organisationsforschung größtenteils in variablenzentrierte Varianz- und Prozessstudien unterteilen lassen.

Dem Struktur-Ansatz zufolge werden institutionelle Faktoren des Untersuchungsobjektes (z. B. organisatorische Charakteristika wie die Größe oder das Alter einer Organisation) als unabhängige Variablen mit unmittelbarem Einfluss auf das Implementationsergebnis betrachtet. Eine Organisation gilt hier als soziale Einheit, die durch Wandel Veränderungen unterzogen wird. Quantitative Methoden bieten sich hier als passendes Analyseverfahren an. Man geht dabei von homogen wirkenden, deterministischen Kausalitäten zwischen wenigen Variablen aus.<sup>410</sup> Es wird dabei von statistischen Zusammenhängen auf Kausalzusammenhänge geschlossen; Aussagen über die Kausalbeziehungen selbst sind hier nicht möglich.

Auch Prozessfragen und steuernde Mechanismen können mithilfe quantitativer Ansätze herausgearbeitet werden. Als Beispiele können multivariate Erklärungsmodelle wie die Ereignisdatenanalyse genannt werden, die das Vorhandensein eines bestimmten *Policy-Outputs* zu einem bestimmten Zeitpunkt erfassen. Daraufhin werden verschiedene

---

<sup>408</sup> Van de Ven, Andrew H.; Poole, Marshall Scott, 2005: Alternative Approaches for Studying Organizational Change, in: *Organization Studies*, Vol. 26, No. 9, 1377–1404, 1378. Nicht nur Organisationen, alle Dinge können als fixe Einheit (*thing*) oder als stetig im Wandel (*processes*) gesehen werden. Die Autoren führen diese ontologischen Gegensätze zurück auf die Philosophieschule des Demokrit, wonach die Welt aus stabilen Existenzeinheiten besteht und die des Heraklit, wonach alles im Fluss ist.

<sup>409</sup> Levy teilt diese Sichtweise nicht; für ihn gibt es keinen einfachen Zusammenhang zwischen Weltsicht, Ontologie und Methode. Vgl. Levy, Jack S., 2007: Qualitative Methods and Cross-Method Dialogue in Political Science, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 2, 196–214, 205.

<sup>410</sup> Daher ist natürlich ihr Generalisierungsgehalt höher. Vgl. Van de Ven, Andrew H.; Poole, Marshall Scott, 2005: a. a. O., 1381 und 1383.

Einflussgrößen und erklärende Variablen als Voraussetzung für die Ausbreitung von Politikinnovationen sowie deren Korrelation herausgearbeitet. So können auch Hypothesen in Bezug auf kausale Faktoren und deren Interaktionen überprüft werden. Bedeutsam ist dann allerdings nur die empirische Gewichtung einzelner Prozessvariablen, nicht der Prozess als solcher.<sup>411</sup> Auch ist bei dieser Herangehensweise die abhängige Variable oftmals einfach strukturiert; im Gegensatz zu fallzentrierten Designs können nur wenige Dimensionen betrachtet werden.<sup>412</sup> Die Charakteristika der Transfereinheit und deren Auswirkungen können durch diese Methoden nicht untersucht werden.<sup>413</sup> Es kann daher grundsätzlich die Frage gestellt werden, ob quantitative Verfahren der Multikausalität und hohen Variabilität der Elemente und Beziehungen in der Welt des Sozialen gerecht werden.<sup>414</sup> Ein weiterer Nachteil variablenzentrierter Untersuchungsdesigns ist die Vernachlässigung nicht-konvergierender Entwicklungen:

*„...they rule out the influence of some factors, including critical events, multiple causes operating unevenly in different parts of the organization and at different points in time, causes operating across greatly different time scales, and sequences of events that chain together to lead up to some outcome.”<sup>415</sup>*

Das Forschungsdesign sowie die gewählte Methodik sollten zu den Besonderheiten des untersuchten Gegenstandsbereichs und der Forschungsfrage passen.<sup>416</sup> Eine statistische Datenanalyse auf Grundlage einer Vollerhebung an der Grundgesamtheit (alle staatlichen Hochschulen in Deutschland) könnte, wie oben dargelegt wurde, die kausale Wirkung institutioneller Faktoren nachweisen. Allerdings ist die Validität quantitativer Daten in diesem Forschungsfeld kritisch zu betrachten, da in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedliche rechtliche und politische Rahmenbedingungen in Bezug auf die Hochschulautonomie und Steuerungsstrukturen herrschen.<sup>417</sup> Die staatliche Regelung ändert sich – bei jedem einzelnen Steuerungsinstrument – stetig. Auch der Startzeitpunkt dieser Governance-Reformen ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Derartige externe Kontextfaktoren können daher institutionelle Variablen konterkarieren.<sup>418</sup> Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass quantitative Analysemethoden, sei es mit kleinen oder großen Fallzahlen, der strukturellen Komplexität der hier vorliegenden Fragestellung nicht gerecht werden. Die oben genannten generellen Nachteile in Verbindung mit den Spezifika des Forschungsfeldes sprechen daher für eine Konzentration auf qualitative Forschungsmethoden

---

<sup>411</sup> Vgl. Brüsemeister, Thomas, 2000: Qualitative Forschung. Ein Überblick, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 51.

<sup>412</sup> Vgl. Heichel, Stephan; Sommerer, Thomas, 2007: a. a. O., 111.

<sup>413</sup> Vgl. Blancke, Susanne, 2003: a. a. O., 35.

<sup>414</sup> Vgl. Mayntz, Renate, 2009: Kausale Rekonstruktion, 88.

<sup>415</sup> Van de Ven, Andrew H.; Poole, Marshall Scott, 2005: a. a. O., 1388.

<sup>416</sup> Vgl. Keman, Hans, 1999: a. a. O., 56.

<sup>417</sup> Vgl. die Übersicht aus dem Jahre 2007 in Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 60.

<sup>418</sup> Scott bezweifelt daher die Anwendbarkeit von Varianzstudien in diesem Forschungsfeld, vgl. Scott, W. Richard, 1994: Institutional Analysis, 99.

und die Wahl kleiner Fallzahlen für die empirische Untersuchung. Aufgrund dessen finden auch formalisierte, makro-qualitative Datenanalysetechniken wie die *Qualitative Comparative Analysis* von Ragin keine Berücksichtigung.

Zur Herausarbeitung sequentieller Institutionenentwicklung bietet sich ein generischer Erklärungsansatz und das qualitative Paradigma an. Den mechanismen-basierten Erklärungsansatz kennzeichnet eine deduktive Argumentation zur Beschreibung von Kausalmechanismen und Kausalprozessen, allerdings liegt der Fokus auf Handlungsprozessen.<sup>419</sup> Bei derartigen prozessanalytischen Studien stehen einzelne institutionelle Faktoren nicht im Vordergrund; Wandel gehört nach dieser Sichtweise zu der organisationalen Realität der kontinuierlichen Anpassung an Umweltveränderungen. Wichtig ist hier die individuelle Umsetzung; der Ablauf der Ereignisse und Prozesse im Laufe der Zeit.<sup>420</sup> Diese Wahl passt auch hinsichtlich des untersuchten Phänomens, der Annäherung an ein bestimmtes Politikmodell:

*„Während es für die Untersuchung von Varianzreduktion und Aufholprozessen wichtig ist, größere Stichproben zur Verfügung zu haben, trifft dies für die  $\delta$ -Konvergenz bezüglich eines bestimmten Politikmodells kaum zu. Hier können qualitative Ansätze besser die einzelnen Elemente einer bestimmten Politik erfassen.“<sup>421</sup>*

Die qualitative Herangehensweise ist von Erkenntnisoffenheit geprägt; sie hat gegenüber quantitativen Methoden den Vorteil, im Laufe des Forschungsablaufs den theoretischen Bezugsrahmen fortlaufend anpassen zu können oder erst zu entwickeln. Durch den zirkulär angelegten Forschungsprozess ergibt sich eine größere Anpassungsfähigkeit; die qualitative Methode erhebt daher den Anspruch der höheren internen Validität der Ergebnisse als bei Anwendung quantitativer Methoden.<sup>422</sup>

Quantitative und qualitative Arbeiten können das gleiche Phänomen aus einer völlig anderen Perspektive untersuchen. Durch die Kombination des Varianz- und des Prozessstudienansatzes (Methodentriangulation) können daher die jeweils gewonnenen Erkenntnisse wechselseitig bekräftigt werden. Auch wenn weiterhin Plädoyers für die eine oder andere Analyseform gehalten werden, hat sich der wissenschaftstheoretische Paradigmenstreit in der Politikwissenschaft zwischen quantitativen und qualitativen Vorgehensweisen dahin gehend entwickelt, dass nun die jeweiligen Vorzüge anerkannt werden und in triangulativen Forschungsdesigns miteinander verbunden werden. Die

<sup>419</sup> Vgl. Hedström, Peter, 2008: a. a. O., 50.

<sup>420</sup> Vgl. Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: a. a. O., 171.

<sup>421</sup> Heichel, Stephan; Sommerer, Thomas, 2007: a. a. O., 124.

<sup>422</sup> Vgl. Lamnek, Siegfried, 2005: a. a. O., 166.

gegenseitige Akzeptanz variiert jedoch je nach politikwissenschaftlichem Forschungsfeld, und es ist umstritten, inwieweit dadurch ein höheres Maß an Validität erreicht werden kann.<sup>423</sup>

Auf quantitative Forschungsergebnisse soll daher hier nicht verzichtet werden, es wird dabei jedoch auf vorliegendes Datenmaterial früherer Studien zurückgegriffen. Diese empirischen Daten werden dann sekundäranalytisch ausgewertet.

#### 4.2. Festlegung der Untersuchungsebenen

Institutionelle Studien können nach ihrem Untersuchungsfokus unterschieden werden: der Mikroebene (intraorganisatorische Strukturen), der Mesoebene (z. B. organisatorische Felder) oder der Makroebene (z. B. nationale Systeme).<sup>424</sup> Wie oben erläutert bewirkt das New Public Management-Modell Veränderungen auf allen drei genannten Ebenen; es hat sowohl eine Außendimension als auch eine Binnendimension. Aufgrund des qualitativen, fallbezogenen Forschungsdesigns soll diese Untersuchung sich auf die Meso- und die Mikroebene konzentrieren. In der Literatur wird vielfach beklagt, dass sich viele Implementationsstudien nur auf die isolierte Betrachtung einzelner Variablen konzentrieren und oftmals entweder nur exogene oder nur endogene Faktoren zur Erklärung heranziehen.<sup>425</sup> In dieser Arbeit sollen daher makro- und mikrotheoretische Ansätze miteinander verknüpft werden. Dies macht auch aus der herangezogenen institutionellen Perspektive Sinn:

*„The institutional perspective thus views organizational design not as a rational process but as one of both external and internal pressures that lead organizations in a field to resemble one another over time.“<sup>426</sup>*

In vertikal differenzierten Mehrebenensystemen wie dem deutschen Hochschulsystem werden die Elemente auf den nachgeordneten Ebenen einerseits in ihrem Verhalten von der Einbindung in die Strukturen der höheren Ebene beeinflusst, andererseits generieren sie mit ihrem Verhalten die Vorgänge auf der höheren Ebene.<sup>427</sup> Auch Lütz sieht in der Verbindung der Politiktransferforschung mit der Governanceperspektive ein hohes analytisches Potential, da die Abfolge und das Zusammenspiel unterschiedlicher Koordinationsprinzipien dargelegt werden können. Allerdings setze dies

*„...einen auf die Mikroebene gerichteten Blickwinkel voraus, der Akteurhandeln im Kontext institutioneller Strukturen und in Sequenzen von Diffusions- und Transferprozessen beleuchtet.“<sup>428</sup>*

---

<sup>423</sup> Vgl. Levy, Jack S., 2007: a. a. O., 197. Für eine Verbindung von variablen- und fallorientierten Methoden plädiert Kaiser, vgl. Kaiser, André, 2007: Neuere Beiträge zur empirischen Institutionenanalyse, 133 f.

<sup>424</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 1994: Institutional Analysis, 84 f.

<sup>425</sup> Vgl. Wejnert, Barbara, 2002: a. a. O., 298. Siehe auch Blancke, Susanne, 2003: a. a. O., 33.

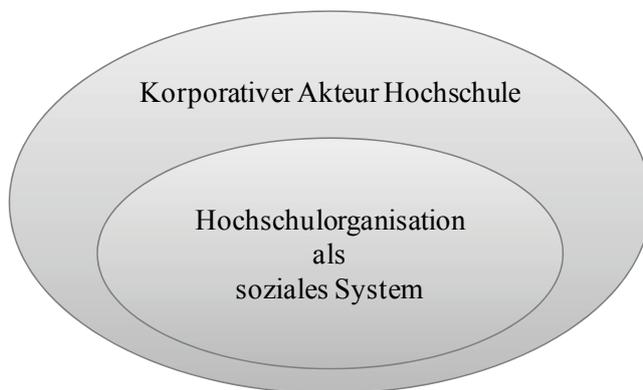
<sup>426</sup> Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: a. a. O., 219.

<sup>427</sup> Vgl. Mayntz, Renate, 2009: Kausale Rekonstruktion, 91.

<sup>428</sup> Lütz, Susanne, 2007: a. a. O., 142.

Daher wird hier eine akteurbezogene Sichtweise eingenommen, um in den empirischen Fallstudien auch die Prozesse an einzelnen Hochschulen zu untersuchen. In diesem Sinne sollen in dieser Arbeit durch einen integrativen Ansatz nicht nur externe Einflüsse untersucht, sondern auch organisationsinterne Determinanten einbezogen werden. Bei einem derartigen Fokus ist die Institution Hochschule die **abhängige Variable**. Die einzelne Hochschulorganisation muss sowohl als Einzelinstitution, die in ihr institutionelles Umfeld eingebettet ist, als auch als soziale Organisation mit internen Implementationsfaktoren betrachtet werden.

**Abbildung 4.1: Betrachtungsweise der Organisation Hochschule**



Der Prozessstudienansatz ermöglicht es, sowohl verschiedene Arten von Effekten, als auch Kontextbedingungen und kausale Faktoren in die Untersuchung einfließen zu lassen. Da hier eine rückwärts blickende Ursachenanalyse stattfinden soll, muss ein umfassender Erklärungsansatz, der möglichst viele zentrale erklärende Variablen einbezieht, herangezogen werden. Dies bietet das Isomorphie-Konzept, das jedoch wie bereits erläutert wurde, ergänzt werden muss. Das zu erklärende Phänomen (Politikkonvergenz) soll dadurch erklärt werden, dass die stattfindenden Politiktransferprozesse und deren Bedingungsfaktoren herausgearbeitet werden. Ein derartiges Design kann allerdings zu Recht eklektisch genannt werden.<sup>429</sup>

Makrobezogene diffusionstheoretische Fragestellungen (z. B. der horizontale Politiktransfer durch Diffusionsprozesse zwischen den deutschen Bundesländern) werden hier nicht betrachtet. Eine normative Auseinandersetzung bezüglich der Funktionalität oder der Wirkungen dieser Reformen findet hier ebenso nicht statt.

### 4.3. Forschungsstand

In Deutschland wurde das New Public Management-Modell zu Anfang der 1990er Jahre im kommunalen Bereich im Rahmen von Verwaltungsreformen implementiert. Die Mehrzahl der

<sup>429</sup> So Van de Ven, Andrew H.; Poole, Marshall Scott, 2005: a. a. O., 1384.

vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen und Evaluierungen sind daher der Betriebswirtschaft und der Verwaltungsforschung zuzuordnen. Da die Schweiz früher mit diesen Reformen begann, stammt die ältere deutschsprachige Literatur vielfach aus der Schweiz.<sup>430</sup> Allerdings muss bei Arbeiten zum Neuen Steuerungsmodell und *Public Management* im Einzelfall überprüft werden, ob es sich um theoriegeleitete, wissenschaftlich fundierte Studien handelt oder um die vielfach anzutreffende, praxisorientierte „Weisheiten-Literatur“<sup>431</sup>. Zuweilen analysieren gewerkschaftsnahe Autoren diese Thematik aus einem neomarxistischen Blickwinkel unter dem Oberbegriff neoliberaler Staatsreformen.<sup>432</sup>

In Anlehnung an die US-amerikanische *Public Administration*-Literatur begann die deutschsprachige Politikwissenschaft sich erst ab Mitte der 1960er Jahre stärker für die Verwaltung als empirisches Forschungsfeld zu interessieren.<sup>433</sup> Durch die Entwicklung der empirischen *Policy*-Forschung etablierte sich auch hierzulande die Implementations- und Evaluationsforschung. Allerdings wird konstatiert, dass die Politikwissenschaft Fragen der Optimierung der Leistungsfähigkeit von Verwaltung und Politik zu lange ignorierte, so dass der Modernisierungsdiskurs bis vor kurzem durch die mikroökonomisch inspirierte Betriebswirtschaft dominiert wurde.<sup>434</sup>

Das Interesse an der Politikkonvergenz im engeren Sinne<sup>435</sup> entstammt dem Bedürfnis, Ausmaß, Form und Ursachen von Übereinstimmungen der Politik von Nationalstaaten zu erklären und zu definieren. Sie hat im vergangenen Jahrzehnt im Zusammenhang mit dem Forschungsdefizit zu den Auswirkungen der Globalisierung und Europäisierung zugenommen, als Forschungsgegenstand ist sie jedoch bereits bei Weber, Marx und Tocqueville zu finden. Hierbei kommt ein breites Spektrum an Methoden, Forschungsdesigns und analysierten Datentypen zur Anwendung.<sup>436</sup> Die Vergleichbarkeit der empirisch orientierten Arbeiten wird dadurch erschwert, dass in der wissenschaftlichen Literatur weder in Bezug auf Politiktransfer, noch hinsichtlich der Politikdiffusion Einigkeit über ein einheitliches Theoriekonzept oder eindeutige analytische Kategorien bestehen.<sup>437</sup>

Der Ansatz dieser Arbeit ist mit der empirisch-vergleichenden Untersuchung von Christoph Knill und Thomas Balint zu den Reformen der Managementstrukturen des Generalsekretariats

---

<sup>430</sup> Siehe etwa die hier zitierten Studien von Adrian Ritz und Norbert Thom.

<sup>431</sup> Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 390.

<sup>432</sup> Vgl. z. B. die hier zitierte Arbeit von Pelizzari: Pelizzari, Alessandro, 2001: Die Ökonomisierung des Politischen: New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste, Konstanz: UVK Verlag.

<sup>433</sup> Jann begründet dies mit dem Bedarf nach Beschäftigung mit Fragen der Demokratietheorie nach Ende des Nationalsozialismus. Vgl. Jann, Werner, 2009: a. a. O., 479 f.

<sup>434</sup> Vgl. ebd., 487.

<sup>435</sup> Heichel und Sommerer zufolge zählen nur länderübergreifende Studien zu Angleichungs- und Anpassungsprozessen zwischen Nationalstaaten als Politikkonvergenzstudien im engeren Sinne. Vgl. Heichel, Stephan; Sommerer, Thomas, 2007: a. a. O., 108 f.

<sup>436</sup> Vgl. ebd., 122.

<sup>437</sup> Vgl. Lütz, Susanne, 2007: a. a. O., 142.

der OECD und der Europäischen Kommission vergleichbar. Untersucht wird die Anpassung beider internationaler Organisationen an das New Public Management-Modell und somit die  $\delta$ -Konvergenz. Auch hier ist das Isomorphie-Konzept das forschungsleitende Annahmengerüst. Der Schwerpunkt liegt in diesem Beitrag allerdings auf dem Personalmanagement.<sup>438</sup>

Der Forschungsstrang der Politikdiffusion hat seine Ursprünge in der Geographie und Soziologie. Hier besteht eine an den Anfang des 20. Jahrhunderts zurückgehende Tradition der Analyse der Ausbreitung von Innovationen; die Übertragung auf die Politikwissenschaft fand erst in den 1960er Jahren statt.<sup>439</sup> Quantitative Studien mit größeren Stichproben, vor allem im Bereich der Sozialpolitik, der Handelspolitik und Umweltpolitik, sind hier vorherrschend. Dabei wird bei diesen Studien oftmals die Verbreitung von Politikmodellen zwischen den U.S.A. und Großbritannien oder innerhalb der EU und der OECD untersucht. Dies mag durch die Verfügbarkeit von standardisierten, durch internationale Organisationen bereitgestellten Daten begründet sein. Durch diese regional beschränkte Fallauswahl und die Begrenzung auf einige wenige Politikfelder ist die Frage der Generalisierbarkeit der Ergebnisse jedoch nicht unproblematisch.<sup>440</sup>

Häufige Anwendungsbereiche der Politiktransferforschung in der vergleichenden Politikwissenschaft sind Demokratisierungsprozesse, Sozial- und Wirtschaftsreformen und die Umweltpolitik.<sup>441</sup> Da das Design prozessorientiert ist, dominieren hier qualitative Studien.<sup>442</sup>

Hochschulforschung bedeutet die Forschung *an* Hochschulen und Forschung *über* Hochschulen. Letzteres kann als gegenstandsbezogenes, interdisziplinäres und multidisziplinäres Forschungsfeld bezeichnet werden. Als eigenständiges Fach hat sich die Hochschulforschung bislang noch nicht etabliert. Ihren Theorie- und Methodenbestand bezieht sie aus verschiedenen Disziplinen (Soziologie, Politikwissenschaft, Erziehungswissenschaft); Schnittstellen bestehen mit der Verwaltungs- und Rechtswissenschaft, im Zuge der Governance-Debatte auch mit der Wirtschaftswissenschaft. Die Themen der Hochschulforschung sind auf der Makro-, der Meso- und der Mikroebene angesiedelt und umfassen ein weites Spektrum.<sup>443</sup> Die Hochschulforschung in Deutschland ist aufgrund der bestehenden Nachfrage häufig anwendungsorientiert, z. B. im Rahmen der Auftrags- oder Evaluationsforschung. Diese Praxisorientierung ist nicht unproblematisch,

---

<sup>438</sup> Vgl. Knill, Christoph; Balint, Tim, 2007: a. a. O., 434 ff.

<sup>439</sup> Vgl. Kern, Kristine, 2000: a. a. O., 142.

<sup>440</sup> Vgl. Heichel, Stephan; Sommerer, Thomas, 2007: a. a. O., 112.

<sup>441</sup> Vgl. Meseguer, Covadonga, 2005: a. a. O., 78.

<sup>442</sup> Vgl. Heichel, Stephan; Sommerer, Thomas, 2007: a. a. O., 112.

<sup>443</sup> Metz-Göckel, Sigrid, 2008: a. a. O., 153.

denn dies erschwert die Möglichkeit, die theoretisch fundierte grundlagenorientierte Hochschulforschung von der professionellen Hochschulberatung abzugrenzen.<sup>444</sup>

In Deutschland wurde der Neo-Institutionalismus in den Sozialwissenschaften bislang kaum auf Bildungsorganisationen oder Hochschulen angewendet.<sup>445</sup> Die Steuerung von Hochschulen ist zudem selten Gegenstand politikwissenschaftlicher oder soziologischer Studien. Generell gilt die Hochschulforschung in Deutschland als relativ unterentwickelt. Die Anzahl der Kompetenzzentren für Bildungsforschung und Hochschulforschungszentren, die insbesondere Auftragsforschung für die zuständigen Ministerien durchführen, ist überschaubar.<sup>446</sup> Im deutschsprachigen Raum gab es daher bis Mitte der 1990er Jahre kaum empirische Studien zu der Organisationsstruktur und den Entscheidungsprozessen an Hochschulen. Es wird daher wenig institutionenbezogenes Wissen produziert und kommuniziert; es existiert auch keine einheitliche Theorie der derzeitigen Hochschulreformen.<sup>447</sup> In der Literatur wird dies unter anderem mit der Komplexität der Untersuchungsgegenstände und dem Konfliktpotential von Themen wie der Neuen Steuerung begründet.<sup>448</sup> Dies betrifft auch die Verwertung der Ergebnisse der Hochschulforschung:

*„Der Kommunikationsprozess von Ergebnissen der Hochschulforschung ist daher von seinem Produktionsprozess in der Regel getrennt und die Rezeption unbestimmt und unkalkulierbar. Und wenn es zur Kommunikation kommt, ist diese vor Missinterpretationen und Verzerrungen nicht gefeit.“<sup>449</sup>*

Dies ist nicht nur aufgrund der oben erwähnten Veränderungen zu kritisieren. Die Hochschulen übernehmen in der heutigen Wissensgesellschaft zentrale Aufgaben, da sie neues Wissen produzieren und einen nicht unerheblichen Anteil der Bevölkerung ausbilden. Kennzeichen einer Wissensgesellschaft sind ein hoher Anteil von hoch qualifizierten Fachkräften, die sich ein Leben lang fortbilden, hohe Investitionen in Bildung und Forschung sowie lernende, effizient arbeitende Organisationen.<sup>450</sup> Wissenschaftlich fundiertes Wissen wird immer wichtiger und durchdringt heute alle Gesellschaftsbereiche und Handlungsfelder.<sup>451</sup> Daneben haben das gestiegene Erfordernis der Anpassung der Hochschulorganisationen an externe Anforderungen, das organisationale Lernen und die

---

<sup>444</sup> Vgl. Pasternack, Peer, 2006: Was ist Hochschulforschung? Eine Erörterung anlässlich der Gründung der Gesellschaft für Hochschulforschung, in: Das Hochschulwesen, 54. Jg., Nr. 3, 105–112, 108 f.

<sup>445</sup> In Bezug auf öffentliche Einrichtungen Jann, Werner, 2009: a. a. O., 491.

<sup>446</sup> Für eine Übersicht siehe Metz-Göckel, Sigrid, 2008: a. a. O., 152. Siehe auch Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007: a. a. O., 5.

<sup>447</sup> Vgl. Metz-Göckel, Sigrid, 2008: a. a. O., 141.

<sup>448</sup> Vgl. Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 87 f.

<sup>449</sup> Vgl. Metz-Göckel, Sigrid, 2008: a. a. O., 153.

<sup>450</sup> Vgl. Evers, Hans-Dieter; Gerke, Solvay; Menkhoff, Thomas, 2006: Wissen und Entwicklung – Strategien für den Aufbau einer Wissensgesellschaft, in: ZEF Policy Brief, No. 6, April 2006, Bonn, 4.

<sup>451</sup> Vgl. Schimank, Uwe, 2005: Die akademische Profession und die Universitäten, 158.

Organisationsoptimierung die Bedeutung des praxisbezogenen *institutional research*, der innerinstitutionellen Hochschulforschung, erhöht.<sup>452</sup>

Die steigende Anzahl von Publikationen zu neuen Governanceformen im Hochschulwesen zeigt eine größere Auseinandersetzung in der Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit mit diesem Thema. Seit Anfang der 1990er Jahre wächst das Schrifttum zur Krise und dem Reformbedarf des Hochschulsystems.<sup>453</sup> Zudem hat der Bologna-Prozess tief greifende Veränderungen und Homogenisierungsprozesse angestoßen. Dies kann die Renaissance des Neo-Institutionalismus in der europäischen Hochschulforschung, die seitdem festzustellen ist, erklären.<sup>454</sup> Erste Erfahrungsberichte, Fallstudien und Evaluationen über die Wirkungen der hier thematisierten Veränderungen der Hochschul-Governance liegen bereits vor. Die Analysetiefe dieser Untersuchungen ist jedoch oftmals begrenzt.<sup>455</sup>

Die jahrelange Vernachlässigung der langfristig ausgerichteten Grundlagenforschung versucht der Bund seit einigen Jahren durch eine umfangreiche strukturelle Förderung der multidisziplinären empirischen Bildungsforschung auszugleichen. Die Politik erhofft sich durch die Produktion empirisch belastbaren Wissens unter anderem eine rationalere Gestaltung und Steuerung der Bildungspolitik sowie Erkenntnisse für die Reformprozesse im Bildungsbereich.<sup>456</sup> Die Gründung der Gesellschaft für Hochschulforschung 2006 in Kassel zeigt eine weitere Institutionalisierung dieses Forschungsfeldes.

---

<sup>452</sup> Metz-Göckel erwähnt z. B. Wirksamkeitsstudien, Effektivitätsnachweise und Selbstevaluationen. Vgl. Metz-Göckel, Sigrid, 2008: a. a. O., 156 f.

<sup>453</sup> Vgl. Fehér, István M., 2007: a. a. O., 230. Exemplarisch sind die Publikationen von Detlef Müller-Böling, z. B. Müller-Böling, Detlef; Fedrowitz, Jutta (Hrsg.): *Leistungsstrukturen für autonome Hochschulen: Verantwortung – Rechenschaft – Entscheidungsfähigkeit*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 1998.

<sup>454</sup> Vgl. Krücken, Georg; Röbbken, Heinke, 2009: a. a. O., 326.

<sup>455</sup> Vgl. Jaeger, Michael, 2006: HIS-Kurzinformation A1, 7.

<sup>456</sup> Das 2007 aufgelegte Rahmenprogramm des BMBF zur empirischen Bildungsforschung beinhaltet ein Fördervolumen von 172 Millionen EUR. Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007: a. a. O., 3 u. 5.



## 5. Ableitung der Untersuchungshypothesen

Ziel jeder wissenschaftlichen Tätigkeit ist der Erkenntnisgewinn. In den empirischen Wissenschaften werden hierzu Theoriensysteme aufgestellt und Hypothesen entwickelt, die durch Beobachtung oder Experiment überprüft werden.<sup>457</sup> In der qualitativen Sozialforschung haben Hypothesen einen anderen Stellenwert als bei der quantitativen Methode.<sup>458</sup> Die qualitative Schule plädiert für einen offenen Zugang zu dem Untersuchungsbereich, da durch a priori formulierte Hypothesen eine umfassende analytische, beschreibende und übergreifende Analyse verhindert werde.<sup>459</sup>

Ausgehend von den oben dargestellten theoretischen Bezugspunkten erfolgte die Erstellung der theoretischen Kausalhypothesen, die im Folgenden dargelegt werden. Die hier aufgestellten Hypothesen sollen das Vorgehen nur strukturieren und forschungsleitend dienen. Im Rahmen der intensiveren Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand flossen neue Erkenntnisse laufend in die Hypothesenentwicklung ein. Dies ermöglichte deren fortwährende Präzisierung und Modifizierung sowie die Erarbeitung neuer Hypothesen während des Forschungsprozesses. Zwar ist diese Forschungslogik nicht streng induktiv, da theoretische Vorannahmen zugelassen werden. Es besteht allerdings hier auch kein Erfordernis der strikten Trennung zwischen Entdeckungs- und Begründungszusammenhang, wie sie bei quantitativen Studien üblich ist.

### 5.1. Das organisatorische Feld ‚Hochschule‘

Die erste Hypothese ermöglicht es, die grundlegende Struktur der organisationalen Feldes ‚Hochschule‘ darzulegen und die relevanten Umweltakteure zu spezifizieren. Wie eingangs bereits erläutert, können Organisationen einem bestimmten organisationalen Feld zugeordnet werden. Die sozialen Mechanismen, die das Handeln von Organisationen in organisationalen Feldern oder Produktionsmärkten verursachen, erleichtern und lenken, unterscheiden sich nicht sehr von Individuen in eng verbundenen Gruppen. Man kann davon ausgehen, dass trotz weltweiter Beobachtungs- und Imitationsprozesse die relevanten Umwelten für Hochschulen stark regional und national geprägt sind.<sup>460</sup> Als Teile des organisationalen Feldes ‚Hochschule‘ können festgehalten werden:

- Die regulative Umwelt: Der Staat, insbesondere das Land (die Wissenschafts-, Kultus-, Bildungs- und Finanzministerien, das Landesparlament, der Landesrechnungshof),

---

<sup>457</sup> Vgl. Popper, Karl R., 2005: Logik der Forschung, 11. Aufl., Hrsg.: Keuth, Herbert, Tübingen: Mohr Siebeck Verlag, 3 und 17.

<sup>458</sup> In diesem Zusammenhang bedeutet der Begriff Methode Regeln und Normen, die bei der Durchführung von Wissenschaft eingehalten werden. Vgl. ebd., 27.

<sup>459</sup> Vgl. Lamnek, Siegfried, 2005: a. a. O., 93 und 128.

<sup>460</sup> Vgl. Krücken, Georg; Röbbken, Heinke, 2009: a. a. O., 341.

daneben aber auch der Bund (insbesondere das Bundesministerium für Bildung und Forschung)

- Internationale Organisationen, insbesondere die OECD und die EU
- Anspruchsgruppen wie Studierende und die Wirtschaft
- Die wettbewerbliche Umwelt: andere Hochschulen und Fachhochschulen (regional, national und international)
- Hochschulberatungsorganisationen und Hochschulforschungseinrichtungen (CHE, HIS GmbH, Institut für Hochschulforschung an der Universität Halle-Wittenberg u. a.)
- Akkreditierungsorganisationen
- Organisationen der Wissenschaftsförderung wie die DFG, der Stifterverband für die Wissenschaft, die Volkswagen-Stiftung
- organisierte Interessenvertretungen (Deutscher Hochschulverband, Hochschulrektorenkonferenz)

Alle Organisationen des organisationalen Feldes ‚Hochschule‘ sind den gleichen institutionellen Prozessen unterworfen, allerdings müssen die Einflüsse der Umwelt endogen verarbeitet werden. Daher gilt:

Hypothese 1 – Organisatorisches Feld: Die Beziehung zwischen Hochschulen und ihrer organisationalen Umwelt ist interaktiv und dynamisch.

Die in diesem Feld wirksamen Bedingungsfaktoren für eine Übernahme organisationsexterner Reformmodelle werden in den nun folgenden Abschnitten ausgearbeitet.

## **5.2. Hypothesen zur Politikkonvergenz und Politiktransferprozessen**

Man kann davon ausgehen, dass es auch in diesem organisationalen Feld zu einer Vereinheitlichung im Sinne der Delta-Politikkonvergenz kommt, die sich durch eine Annäherung der Hochschulgovernance an das New Public Management-Modell äußert. Im Folgenden werden die Hypothesen zu den kausalen Antriebsfaktoren „Problemdruck“ in Verbindung mit der Notwendigkeit zur Legitimationsherstellung sowie „Wettbewerb“ ausgearbeitet. Anschließend wird im Einzelnen auf die durch das Isomorphie-Konzept postulierten Mechanismen eingegangen.

Hypothese 2.1 – Paralleler Problemdruck ist ein Konvergenzstimulus. Er führt zu grundlegenden Politikwechseln.

Dies zeigt sich hier durch die Einführung des Neuen Steuerungsmodells und wird in Anlehnung an die neo-institutionalistische Theorie folgendermaßen begründet: Der bislang diagnostizierte systemimmanente Immobilismus im Hochschulsystem wurde durch den gestiegenen gesellschaftlichen Legitimationsdruck und einem Funktionswandel aufgebrochen. Man kann daher in diesem organisationalen Feld von einer Situation großer Unsicherheit sprechen, der einen Transformationsdruck auslöst. Das Resultat ist die Anpassung an externe Umwelтанforderungen, hier in Form der Implementation des New Public Management-Modells. Legitimation hat sowohl stabilisierende Wirkung, als auch mittelbar Einfluss auf die Adaption an Anforderungen der Umwelt.<sup>461</sup> Die durch die Pfadwandeltheorie postulierte Bedingung für institutionellen Wandel ist somit hier einschlägig. Dadurch kann ein Zusammenhang zwischen externen Anforderungen und organisationsinternen Reformprojekten hergestellt werden.

Die folgenden Annahmen wurden aus der Perspektive des Isomorphie-Konzeptes entwickelt.

Hypothese 2.2 – Staatliche Regulierungsinstanzen sorgen durch regulative Vorgaben direkt für Strukturgleichheit zwischen Hochschulen.

Das Isomorphie-Konzept identifiziert auch Faktoren, welche die relative Bedeutung jedes kausalen Mechanismus in einer bestimmten Konstellation bestimmen. In diesem Falle gilt, dass erzwungene Isomorphie umso stärker ausgeprägt ist, je abhängiger eine Organisation von ihrem Umfeld ist.<sup>462</sup> Aufgrund ihrer Eigenschaft als staatliche Einrichtungen ist die Rolle des Staates, insbesondere die jeweilige Landespolitik, für staatliche Hochschulen von zentraler Bedeutung.

Hypothese 2.3 – Strukturangleichungsmechanismus Mimese und externes Lernen: Durch Austausch mit dem organisationalen Feld 'Hochschule' findet hier neben Nachahmungsprozessen auch externes Lernen statt.

Dabei wird Bezug auf einige wenige, im organisatorischen Feld prominente organisatorische Referenzmodelle genommen.<sup>463</sup> Beide Mechanismen erfolgen durch den horizontalen Austausch von Erfahrungen. Sie sind daher nur dort möglich, wo Informationen über positive oder negative Erfahrungen zur Verfügung stehen. In sozialen Netzwerken von Nutzern von Innovationen wird Wissen verbreitet und technische Hilfestellung für potentielle Anwender geleistet.<sup>464</sup> Intermediäre Akteure verstärken den Innovationstransfer durch „informationelle Steuerung“, sie bieten monetäre und nichtmonetäre Anreize zur Implementation dieses

<sup>461</sup> Vgl. Beckert, Jens, 1999: Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change, 791.

<sup>462</sup> Vgl. Knill, Christoph; Balint, Tim, 2007: a. a. O., 454.

<sup>463</sup> Vgl. Beckert, Jens, 1999: Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change, 795.

<sup>464</sup> Vgl. Knill, Christoph, 2005: a. a. O., 769 f.

Reformmodells an.<sup>465</sup> Hierbei handelt es sich um Berufsverbände, Interessenverbände und Professionsvereinigungen. Diese verstärken homogenisierte Betrachtungsweisen von Problemen und ihren Lösungen, sie initiieren und strukturieren dadurch Politiktransferprozesse. Aus diesen Überlegungen lässt sich nachstehende Hypothese ableiten:

Hypothese 2.4 – Netzwerkkommunikation: Die soziale Interaktion innerhalb nationaler und internationaler Expertennetzwerke und Professionsvereinigungen ist eine wichtige Kontextvariable für die anzutreffende Politikkonvergenz.

Hypothese 2.5.1 – Normativer Druck führt zur Strukturangleichung zwischen Hochschulen im organisationalen Feld.

Professionsvereinigungen und Expertennetzwerke verbreiten nicht nur Wissen, sie generieren auch Erwartungsstrukturen, Angemessenheitsregeln und verbreiten formale Handlungsmodelle. In diesem Kontext bedeuten normative Prozesse die Verpflichtung auf Seiten der Hochschulleitung zur Einführung bestimmter dominanter Managementkonzepte, zum Beispiel Zielvereinbarungen. Als in diesem Feld aktive Repräsentationsvereinigungen sind die Vereinigung der Hochschulkanzler der Universitäten Deutschlands, die Hochschulrektorenkonferenz, regionale Rektorenkonferenzen, Dekanekonferenzen sowie die Fakultätentage zu nennen. Als Expertenorganisationen können Akkreditierungseinrichtungen, Hochschulberatungsagenturen, Hochschulforschungseinrichtungen, Denkfabriken und Stiftungen der Wissenschaftsförderung gelten.

Hypothese 2.5.2 – Internationale Organisationen wie die OECD, die EU oder die Weltbank können Harmonisierungseffekte in diesem organisationalen Feld hervorrufen.

Es handelt sich dabei um normative Institutionalisierungsprozesse,

*“the spread of **rule-like** [Hervorhebung durch die Autorin] behavioral models that are supported by common recipes and an implicit structure of incentives for the adoption of approved forms of practices, programs, or policies.”<sup>466</sup>*

Durch Instrumente des Monitoring und Benchmarking erfolgt hier ein Informationstransfer und die Diffusion von Innovationen. Exemplarische *Best-Practice*-Modelle dienen nationalen Hochschulpolitikern als zusätzliche Legitimationsbasis für ihre Reformziele. Die Politiktransferprozesse erfolgen dabei in enger Interaktion zwischen staatlichen und

---

<sup>465</sup> Kern, Kristine, 2000: a. a. O., 40.

<sup>466</sup> Wejnert, Barbara, 2002: a. a. O., 314.

nichtstaatlichen Akteuren. Die Grenze zwischen nationalen / endogenen und internationalen / exogenen Faktoren wird so aufgehoben.<sup>467</sup>

Die nachfolgenden Hypothesen erweitern das Isomorphie-Konzept um Bedingungsfaktoren, welche die Wirkweise der oben genannten Mechanismen beeinflussen können. Sie beruhen auf der Überlegung, dass sowohl die organisatorische Umwelt als auch interne Prozesse das Ergebnis von Reformen prägen. Abweichend von der holistischen Sichtweise des Isomorphie-Konzeptes wird davon ausgegangen, dass es zwischen den verschiedenen Ebenen der Makro-, der Meso- und der Mikroebene Mechanismen und Prozesse gibt, die sich gegenseitig verstärken, aber auch behindern. Dabei entsteht ein Spannungsfeld zwischen beharrenden Kräften und Veränderungsdruck:

*„Only if we understand the mutual influences of market forces, taken-for-granted expectations, legitimation, and power, can we comprehend why decisions **in economic contexts** [Hervorhebung durch die Autorin] are market driven as well as rule driven.“<sup>468</sup>*

Neben den drei im Isomorphie-Konzept aufgeführten Mechanismen muss auch Wettbewerb als kausaler Faktor für Konvergenz herangezogen werden. Nach der utilitaristischen Sichtweise der Pfadabhängigkeitstheorie führt Wettbewerbsdruck in einem kompetitiven Umfeld zu institutionellem Wandel.<sup>469</sup> Daraus folgt:

Hypothese 2.6.1 – Wettbewerbsdruck ist ein hier anzutreffender kausaler Antriebsfaktor für konvergente organisatorische Strukturen.

Das New Public Management-Modell wird organisationsintern als Handlungsinstrument betrachtet, um die vorhandenen Mittel effizienter einzusetzen und neue Finanzierungsquellen zu erschließen. Dies erhöht nicht nur die Wettbewerbsposition der Organisation innerhalb der regionalen und nationalen Wissenschaftslandschaft, sondern auch ihre Legitimation gegenüber den externen Stakeholdern. Sie hat somit einen doppelten Mehrwert. Bei dem Einsatz von Wettbewerbselementen auf der Makro- und der Mesoebene, z. B. durch marktliche Mittelvergabeverfahren des Staates bei knappen Finanzmitteln, sollte dieser kausale Faktor hier anzutreffen sein. Wichtig ist somit das Vorhandensein einer wettbewerblichen Situation. Ökonomischer Druck kann auch mikropolitisch instrumentalisiert werden in Form von Einigungsdruck oder als Drohung. Er ermöglicht es strategischen Akteuren (Hochschulräten, Hochschulleitungen, Dekanen und möglichen Modernisierungsgewinnern wie einzelnen Fakultäten oder Professorinnen und Professoren), institutionelle Strukturen aufzubrechen und organisatorische Praktiken zu verändern.

<sup>467</sup> Vgl. Lütz, Susanne, 2007: a. a. O., 141.

<sup>468</sup> Beckert, Jens, 1999: Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change, 793.

<sup>469</sup> Vgl. Mahoney, James, 2000: a. a. O., 518. So auch Meseguer, Covadonga, 2005: a. a. O., 80.

„Nur ein hoher Konkurrenzdruck, der in Bestandsbedrohungen für Universitäten oder Fachbereiche kulminiert, stärkt die Leitung auch bei unpopulären Maßnahmen gegen die Nichtangriffspakte der akademischen Selbststeuerung.“<sup>470</sup>

Es gilt daher:

Hypothese 2.6.2: Je kompetitiver das organisationale Feld ist, desto mehr haben interne Akteure die Möglichkeit, bestehende institutionelle Strukturen zu verändern.

Marktmechanismen haben daneben auch kreative Auswirkungen.<sup>471</sup>

Um den Aufwand in Wettbewerbsbeobachtungen zu reduzieren, beschränkt man sich auf Schlüsseleigenschaften. Auch Organisationen in geographischer Nähe<sup>472</sup> oder mit ähnlichen strukturellen Eigenschaften (gleicher Hochschultyp, gleiche Größe), werden verglichen und imitiert.<sup>473</sup> Man kann auch davon ausgehen, dass die zu untersuchenden Hochschulen sich eher an Organisationen im gleichen Bundesland orientieren, da diese der gleichen Hochschulgesetzgebung- und -finanzierung unterliegen. Daraus folgt:

Hypothese 2.7.1 – Exogene Kontextvariablen, wie das politische System, dem die Transfereinheit angehört oder die geographische Umgebung, sind Bedingungsfaktoren für vertikale Politiktransferprozesse.<sup>474</sup>

Bei mimetischen Prozessen kommen jedoch weitere Faktoren zum Tragen:

Hypothese 2.7.2 – Bedingungsfaktor strukturelle Äquivalenz: Organisationen orientieren sich an sozialen Einheiten mit ähnlicher Position im organisationalen Feld oder ähnlichen strukturellen Attributen, der so genannten Referenzgruppe, die die Innovation bereits erfolgreich implementiert haben.<sup>475</sup>

Allerdings werden auch erfolgreiche Vorbildorganisationen nachgeahmt. Es wird daher folgende Hypothese formuliert:

Hypothese 2.7.3 – Trendsetter: Nach dem aus der Diffusionsforschung stammenden *leader-laggard-model*<sup>476</sup> ist eine Orientierung an erfolgreich erscheinenden Vorreitern zu erwarten.

---

<sup>470</sup> Schimank, Uwe, 2005: Die akademische Profession und die Universitäten, 150.

<sup>471</sup> Beckert, Jens, 1999: Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change, 792.

<sup>472</sup> Wejnert bezeichnet dies als *proximity effect*: Nähe ermöglicht eine einfachere Kommunikation der Akteure und erhöht daher die Transferrate von Innovationen. Vgl. Wejnert, Barbara, 2002: a. a. O., 311.

<sup>473</sup> Vgl. Stratmann, Friedrich, 2005: a. a. O., 5.

<sup>474</sup> Vgl. Lütz, Susanne, 2007: a. a. O., 140.

<sup>475</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 167.

<sup>476</sup> Vgl. Blancke, Susanne, 2003: a. a. O., 32.

Fraglich ist daher, ob sich die Hochschulen an besonders erfolgreichen, vorbildhaften Hochschulen orientieren, etwa den so genannten „Elitehochschulen“?<sup>477</sup> Oder eher an Hochschulen mit ähnlichen Eigenschaften, z. B. als Technische Universität an einer TU und Volluniversitäten an Volluniversitäten, wie in Hypothese 2.7.2 postuliert wurde?

### 5.3. Hypothesen zu endogenen Bedingungsfaktoren und Prozessen

Hypothese 3.1: Organisationen selektieren organisationale Modelle der Umwelt je nach den zu erwarteten Legitimationsgewinnen.<sup>478</sup>

Dieser Gedankengang betont den interessengeleiteten, zielgerichteten Umgang von Organisationen mit institutionalisierten Erwartungen ihrer Umwelt. Die Höhe der erwarteten Legitimationszuwächse wird durch organisationsinterne Faktoren beeinflusst. Entscheidend ist demnach die Problemkonstellation, mit der eine Organisation konfrontiert ist. Dazu zählen die Gesamtsituation der Herausforderungen, die jeweiligen Ausgangsbedingungen, hier etwa die finanzielle Ausstattung oder die Hochschulpolitik des Landes. In Abwägung dieser Aspekte entscheiden die zentralen Führungskräfte einer Organisation über die Übernahme externer Politikmodelle.

*“It is the ‘manager’ who corresponds closely with the emphasis on mimesis and homogeneity in institutional organization theory”.*<sup>479</sup>

Neues wird übernommen, wenn die Führungskräfte einer Organisation davon überzeugt sind, dass die Innovation einen Mehrwert oder Nettogewinn mit sich bringt und ihren Werten und Interessen nicht widerspricht; sie haben somit eine Art *Gatekeeper*-Funktion.<sup>480</sup> Strategische Akteure können Ressourcen in ihrem Sinne einsetzen und organisationale Strukturen und Entscheidungsprozesse gemäß ihrer Ziele verändern.<sup>481</sup> Das Isomorphie-Konzept muss daher um zielorientiertes Handeln ergänzt werden.

Hypothese 3.2: Institutionelle Entrepreneur\*innen sind in Situationen von Unsicherheit in der Lage, organisatorische Strukturen und Praktiken zu verändern.

Die Zuständigkeit für die Außenvertretung weisen die Hochschulgesetze der Hochschulleitung zu. Die Präsidenten oder Rektoren, die Vizerektoren- oder präsidenten, die Dekane und die Kanzler (für den Verwaltungsbereich) tragen die Hauptverantwortung dafür, dass die Organisation sich innerhalb ihrer Umwelt erfolgreich behaupten kann; auf der

<sup>477</sup> Als Beispiel kann die TU München genannt werden. Sie gilt hinsichtlich ihrer Leitungs-, Organisations- und Entscheidungsstrukturreform als vorbildlich. Vgl. Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 260.

<sup>478</sup> Diese Überlegungen knüpfen an die Kontingenztheorie an. Vgl. Knill, Christoph; Balint, Tim, 2007: a. a. O., 456 und 454.

<sup>479</sup> Beckert, Jens, 1999: Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change, 790.

<sup>480</sup> Vgl. Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik, 1996: a. a. O., 498.

<sup>481</sup> Vgl. Beckert, Jens, 1999: Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change, 781.

anderen Seite sollen sie auch die professionelle Unabhängigkeit der Experten in ihrer Hochschule gegen Einflüsse von außen verteidigen.<sup>482</sup> Durch die Übertragung institutioneller Autonomie auf die Hochschule erhalten diese Führungskräfte zusätzliche Optionen, Entscheidungen zwischen einer Anzahl von Alternativen, die sich der Organisation im Austausch mit der Umwelt eröffnet, zu wählen. Organisationale Lernprozesse werden daher durch diese *transfer agents* verstärkt.<sup>483</sup> Da sie zu den Innovationsgewinnern zählen, kann davon ausgegangen werden, dass sie die hier untersuchten Reformen befürworten. Je nach individueller Einstellung kann dies jedoch auch reformverhindernde Wirkung haben, denn betrachtet man die Wirkung des Handelns von Akteuren, sind deren Fähigkeiten und Orientierungen ausschlaggebend.<sup>484</sup> Daraus folgt:

Hypothese 3.3: Der Grad des organisationalen Lernens ist abhängig von der Bereitschaft der Hochschulleitung, das vorhandene externe Wissen über die Neuen Steuerungsinstrumente im internationalen, nationalen und regionalen Umfeld in einer strategisch für sie relevanten Weise zu nutzen.

Die Einbindung zentraler Akteure in professionelle Netzwerke beeinflusst die Adaptionrate einer Innovation innerhalb dieses Netzwerkes:

*„...the embeddedness of managers in social networks contributes to both the content of change decisions and the orientation of managers towards change itself.“<sup>485</sup>*

Wenn Organisationen besonders eng mit einem Akteur verbunden sind, der professionelle Normen und Konditionen definiert, scheinen sie besonders geneigt zu sein, die institutionalisierten Erwartungen in ihre Strukturen zu übernehmen.<sup>486</sup> Dies führt zu folgender Hypothese mit externem Bezug:

Hypothese 3.4: Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Einbindung der zentralen Akteure einer Organisation in externe Netzwerke und ihrer Innovationsfähigkeit.

Zu beachten sind jedoch weitere endogene Faktoren, die divergente Entwicklungen erklären können. Grundsätzlich gilt:

Hypothese 4.1: Mikropolitische Prozesse können Veränderungsvorhaben behindern.

Institutionen sind normativ aufgeladen; sie repräsentieren die Leitidee des Gemeinwesens, in dem sie verankert sind. Jedes neue Transferobjekt muss in die bestehenden institutionellen

---

<sup>482</sup> Mintzberg, Henry, 1998: The Professional Organization, 292.

<sup>483</sup> Vgl. Mahoney, James, 2000: a. a. O., 518.

<sup>484</sup> Vgl. Scharpf, Fritz W., 1997: a. a. O., 51.

<sup>485</sup> Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: a. a. O., 163.

<sup>486</sup> Vgl. Krücken, Georg; Röbbken, Heinke, 2009: a. a. O., 330.

Arrangements und die Organisationskultur passen. Sein Charakter und Konfliktpotential beeinflusst die Übernahmegeschwindigkeit. Dies gilt daher als intervenierende Variable zwischen exogenen und endogenen Einflussfaktoren.<sup>487</sup> Daraus folgt:

Hypothese 4.2: Die Charakteristika der hier untersuchten *Policy* (Neues Steuerungsmodell) beeinflusst den Wirkungsgrad der oben genannten Mechanismen negativ.

Das Humboldtsche Universitätsmodell fungierte im deutschen Hochschulsystem bislang als gemeinsames, legitimatisches Orientierungsbild und als institutioneller Bezugsrahmen. Dieses Modell wird abgelöst durch die normative Zielsetzung der rationalistischen, betriebswirtschaftlich ausgerichteten Hochschul-Governance. Im wissenschaftlichen Bereich widerspricht die ökonomische Steuerung jedoch den bisherigen einschlägigen *field logics*<sup>488</sup> und kulturellen Werten dieses organisatorischen Feldes. Bei einer einseitigen Stärkung der hierarchischen Selbststeuerung kann daher mikropolitisch Widerstandspotential aktiviert werden.<sup>489</sup> Die zentralen Akteursgruppen, die sich hierbei innerorganisatorisch gegenüber stehen, sind die wissenschaftlichen Einheiten und Gremien (die Fachbereiche/Fakultäten, der Senat als zentrales Repräsentationsorgan der Hochschulgruppen und die Institute) sowie die Hochschulleitung.

*„The power distribution within the organization is critical in determining the nature of the choices made, thus linking the environment to the choices made through the power process operating within the organization.“*<sup>490</sup>

Organisationale Strukturen sind bestimmend dafür, welche Impulse aus der Umwelt aufgenommen werden und in die Organisation transferiert werden.<sup>491</sup> Sie sind wichtige unabhängige Variablen im handelnden Zusammenwirken der jeweiligen Akteursgruppen. Als interne Bedingungsfaktoren können sie einen Beitrag für die Erklärung des jeweiligen Umsetzungsergebnisses liefern.<sup>492</sup> Ihnen wird im Rahmen des akteurbezogenen Institutionalismus daher auch eine besondere Bedeutung beigemessen. Veränderungen der Leitungsstrukturen (Abbau der Mitwirkungsrechte der kollegialen Selbstverwaltungsgremien, Mitspracherechte der Hochschulräte bei gleichzeitiger Stärkung der Position der Hochschulleitung sowie der Dekane) verschieben die institutionellen Rahmenbedingungen und verringern die Möglichkeit der Austragung konfliktärer Entscheidungsprozesse. Individuelle oder kollektive Widerstände gegen die Veränderung des Status quo der

<sup>487</sup> Vgl. Blancke, Susanne, 2003: a. a. O., 35.

<sup>488</sup> Damit sind die Glaubenssysteme und die darauf bezogene Praxis, die in einem organisationalen Feld dominant sind, gemeint. Vgl. Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 139.

<sup>489</sup> Vgl. Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: a. a. O., 144.

<sup>490</sup> Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: a. a. O., 213.

<sup>491</sup> Vgl. Pellert, Ada, 2001: Organisationsentwicklung, 344.

<sup>492</sup> Vgl. Schimank, Uwe, 2007: Neoinstitutionalismus, 171.

Steuerung der Hochschule können so umgangen werden. Aus diesen Überlegungen lässt sich nachstehende Hypothese ableiten:

Hypothese 4.3: *Institutional Design*: Die institutionellen Entscheidungsrechte und -strukturen können die beobachtete Varianz im Implementationsstand dieser Reform erklären.

Dies lässt sich folgendermaßen differenzieren:

Orientierungen: Plausibel unterstellbare „Standardinteressen“ können als Handlungserklärung dienen und das Reformergebnis erklären.<sup>493</sup> Es kann beispielsweise davon ausgegangen werden, dass die Hochschulleitung sich für die formelgebundene Mittelverteilung einsetzt, da sie als Prinzipal dadurch über erhöhte Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den dezentralen Ebenen als Agenten verfügt. Auf Seiten der wissenschaftlichen Einheiten ist dagegen mit Widerstand zu rechnen. Diese Einstellung wandelt sich durch den Generationenwandel auf der Ebene der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, da die jüngere Generation mit der leistungsorientierten, outputbezogenen Steuerung sozialisiert wird.

Capabilities: Das strategische Handeln der Akteursgruppen ist abhängig von den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen. Institutionelle Einflussmöglichkeiten, wie Mitbestimmungsrechte im Rahmen der Selbstverwaltung sowie der Personalvertretung, bestimmen das Handlungsspektrum für Blockade und Widerstände. Werden diese Rechte durch landesrechtliche Bestimmungen im Vorfeld eingeschränkt, führt dies zu einem höheren Reformersfolg.

Neben dem grundsätzlichen Widerstand gegen das zu untersuchende Reformmodell führt die Gleichzeitigkeit mit anderen Veränderungen zu internen Akzeptanzproblemen.<sup>494</sup> Wandel ist somit ursächlich für Verhinderungsprozesse. Die nachstehende Hypothese wurde aus diesen Überlegungen abgeleitet:

Hypothese 4.4: Kausale Kontextvariable „Wandel“: Die Gleichzeitigkeit weiterer Reformen, wie Fächerverlagerungen, Fakultätszusammenlegungen sowie die Umstellung der Studienstruktur behindern die Reformumsetzung.

In den vorausgegangenen Abschnitten wurden die Hypothesen für die empirische Analyse herausgearbeitet. Das nun folgende Hypothesenmodell soll diese in einer Gesamtschau zusammenfassen. Dabei wurde das von Mintzberg aufgestellte Modell, welches die Umwelteinflüsse und verschiedenen Entscheidungsmodi der Profession, der Verwaltung sowie kollektive Beschlüsse, die in Expertenorganisationen anzutreffen sind, beinhaltet, ergänzt um die drei Isomorphie-Mechanismen. Da es auch die endogene Ebene beleuchtet, in

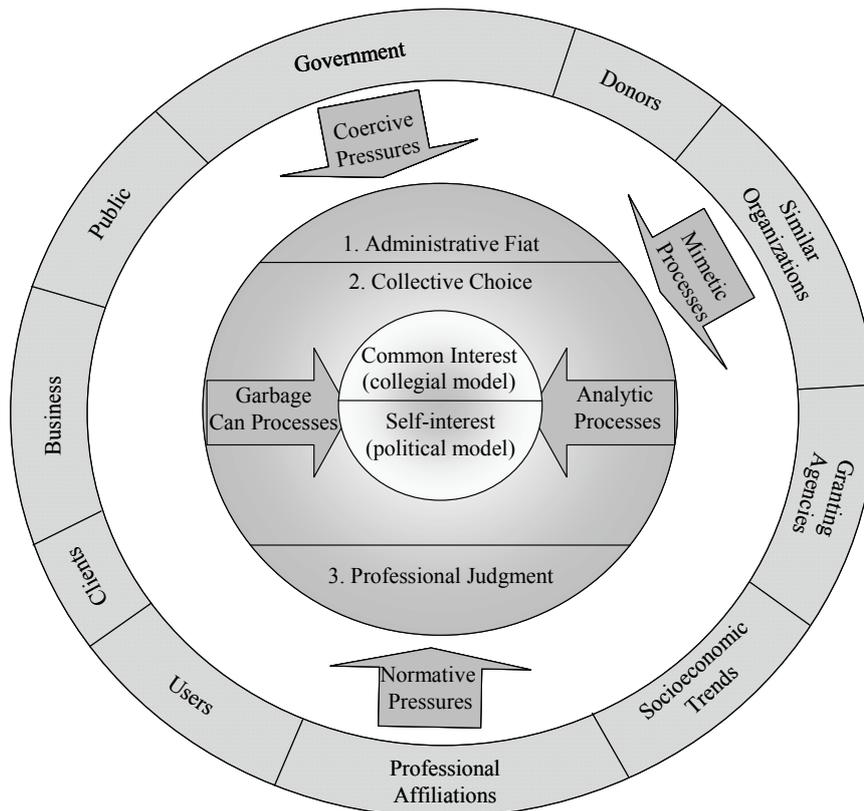
---

<sup>493</sup> Vgl. Scharpf, Fritz W., 1997: a. a. O., 43 ff.

<sup>494</sup> Vgl. Tondorf, Karin; Bahnmüller, Reinhard; Klages, Helmut, 2002: a. a. O., 199.

der mikropolitische Prozesse anzutreffen sind, ermöglicht es eine umfassende Darstellung endogener und exogener Einflussfaktoren für Konvergenz. Es zeigt jedoch nur die zentralen Kausalmechanismen nach dem klassischen Isomorphie-Konzept, nicht deren Wirkungsgrad. Wie oben dargelegt wurde, muss auch Wettbewerb als kausaler Antriebsfaktor hinzugenommen werden, um zu einem vollständigen Erklärungsmodell zu gelangen.

**Abbildung 5.1: Strukturelle Isomorphie in professionellen Organisationen**



In Anlehnung an: Mintzberg, Henry, 1998: The Professional Organization, in: Mintzberg, Henry; Quinn, James Brian (Eds.): Readings in the Strategy Process, 3<sup>rd</sup> Ed., New Jersey: Prentice Hall, 288–299, 294.



## 6. Operationalisierung der exogenen kausalen Faktoren für Politiktransfer

*„Bei einem zu operationalisierenden Konzept, das sich auf etwas in der empirischen Welt Vorfindbares beziehen soll, besteht die Notwendigkeit, repräsentative Formen der empirischen Präsenz abzudecken und zu studieren.“<sup>495</sup>*

Ausgehend von dem dokumentierten theoretischen Verständnis, der Eingrenzung der Forschungsfrage und der Ableitung des Hypothesensystems erfolgt nun die Operationalisierung der Variablen, die das zu untersuchende Phänomen (Politikkonvergenz) erklären sollen. Ziel dieses Abschnittes ist, die wesentlichen beobachtbaren Indikatoren für kausale Mechanismen und Transferprozesse klar zu definieren, um sie später im empirischen Teil überprüfen zu können.

Zunächst wird Problemdruck als kausaler Reformimpetus herausgearbeitet, danach werden die durch das Isomorphie-Konzept aufgestellten kausalen Mechanismen (Mimese, normativer Druck und Zwang) operationalisiert, die zu Strukturgleichheit führen. Postuliert wird, dass normativer Druck für die Umsetzung dieses Reformmodells auch durch die internationale Ebene ausgeübt wird. Im Bereich der mimetischen Isomorphie wird hier das zentrale Referenzmodell, das marktliche Hochschulgovernance-Modell vorgestellt, das als normatives Leitbild dient. Aufgrund der Bedeutung von Professionen und Interessensverbänden für den Politiktransfer werden im letzten Teil die relevanten Netzwerke sowie die Akteure, deren Aktivitäten Harmonisierungseffekte hervorrufen, dargestellt.

### 6.1. Kausale Mechanismen Legitimationsdefizit und Finanzkrise

*„Organizations are under normative pressure to ensure that their goals are congruent with wider societal values.“<sup>496</sup>*

Jede Organisation erfüllt bestimmte Aufgaben in ihrem gesellschaftlichen Kontext. Die beiden Hauptziele einer Hochschule sind die Erzeugung wissenschaftlicher Erkenntnisse und deren Weitergabe an den Nachwuchs. Diese beiden Hauptfunktionen führten zu der hybriden Struktur der als Vielzweckorganisationen geltenden Hochschulen.<sup>497</sup> Daneben verfolgt jede Organisation auch ein spezifisches Ziel, eine selbst gestellte Aufgabe. Als organisatorisches Formalziel gilt die effiziente, rechtmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben entsprechend den qualitativen Anforderungen.<sup>498</sup>

---

<sup>495</sup> Lamnek, Siegfried, 2005: a. a. O., 132.

<sup>496</sup> Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 152.

<sup>497</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 65.

<sup>498</sup> Vgl. ebd., 289.

Viele Elemente formaler Strukturen fungieren als rationalisierte Mythen. Hierzu zählen auch die bewussten und unbewussten Vorstellungen, wie eine berufliche Funktion auszuüben ist.<sup>499</sup> Das Humboldtsche Universitätsmodell war bislang das zentrale organisationale Leitbild des deutschen Hochschulsystems.<sup>500</sup> Das an den Hochschulreformen Wilhelm von Humboldts orientierte Universitätsideal möchte beides, die Forschung und die Lehre, miteinander vereinen. Humboldt war dies wichtig, da seit der Aufklärung die Forschung an außeruniversitäre Einrichtungen abgewandert war.<sup>501</sup> Die Bildungsidee des Deutschen Idealismus aufgreifend, bedeutete für Humboldt Bildung nicht nur die Aneignung von Fachwissen, sondern auch individuelle Selbstentfaltung und Persönlichkeitsbildung. Dieses Handeln setze Selbsttätigkeit, Autonomie und Freiheit voraus. Humboldt grenzte die so genannten „höheren wissenschaftlichen Anstalten“ explizit von Schulen ab und wandte sich somit gegen ihren (Berufs-)Ausbildungszweck und Verschulung.<sup>502</sup> Neu ist hier auch die gleichberechtigte Versammlung aller Disziplinen unter dem Dach der Universität.<sup>503</sup>

Das wissenschaftliche Reputations- und Karrieresystem wertet die Forschung jedoch höher als die Lehre und stellt damit die von Humboldt geforderte Einheit in gewissem Sinne in Frage.<sup>504</sup> Daneben haben verschiedene externe und interne Veränderungen (Entritualisierung des akademischen Lebens, Massencharakter der Ausbildung) den gemeinsamen Wertekanon aufgeweicht. Da die organisationale Realität offensichtlich anders aussieht, bezeichnet Krücken das Humboldtsche Universitätsmodell als einen organisationalen Mythos, der dennoch weiterhin seine Bedeutung habe.<sup>505</sup>

Auch da sie den Forschernachwuchs ausbilden, war bislang für Universitäten eher die Wissenschaftsfunktion bedeutsam.<sup>506</sup> Ausgehend von gesellschaftlichen Veränderungen ist das Hochschulsystem derzeit jedoch einem Funktionswandel unterworfen. Die moderne postindustrielle Wissensgesellschaft sowie der Fachkräftemangel aufgrund demographischer Entwicklungen erfordere eine Studierquote von bis zu 40 % eines Jahrgangs. Durch diese Zielmarke, die nicht unumstritten ist,<sup>507</sup> wird die Ausbildungsfunktion der Hochschulen

---

<sup>499</sup> Vgl. Meyer, John W.; Rowan, Brian, 1977: a. a. O., 344.

<sup>500</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 6.

<sup>501</sup> Vgl. Fehér, István M., 2007: a. a. O., 75.

<sup>502</sup> Das Schulwesen ist demnach geprägt von der Vermittlung „fertiger Kenntnisse“. Vgl. von Humboldt, Wilhelm, 1810: Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, in: Trabant, Jürgen (Hrsg.), 2010: Wilhelm von Humboldt. Das große Lesebuch, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 358–369, 359 u. 363.

<sup>503</sup> Dieser Auffassung war die Aufwertung der Philosophie im Zeitalter der Aufklärung und des Idealismus vorangegangen. Vgl. Fehér, István M., 2007: a. a. O., 116.

<sup>504</sup> Vgl. Braun, Dietmar, 2001: a. a. O., 245.

<sup>505</sup> Vgl. Krücken, Georg, 2003: Path Dependency in University Structures, 327.

<sup>506</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 54.

<sup>507</sup> Fraglich ist, inwieweit die Absolventenquote im tertiären Sektor die technologische Leistungsfähigkeit eines Landes abbildet. Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 25. Siehe auch Webster, Frank, 2000: Higher Education, in: Browning, Gary K.; Halcli, Abigail; Webster, Frank (Eds.): Understanding Contemporary Society: Theories of the Present, London et al.: Sage Publications, 312–327, 317.

stärker in Anspruch genommen. Im internationalen Vergleich galt die Zahl der Absolventinnen und Absolventen tertiärer Bildungseinrichtungen in Deutschland lange Zeit als zu niedrig. Die Erstabsolventenquote in Deutschland konnte zuletzt auf 29 % eines Altersjahrgangs gesteigert werden.<sup>508</sup> Auch die mangelnde Praxisorientierung vieler Studiengänge wurde kritisiert. Gefordert wurde eine stärkere Ausrichtung des Studiums an den Anforderungen der internationalen Arbeitsmärkte.<sup>509</sup> Aufgabe soll daher neben der Vermittlung wissenschaftlicher Methoden sein, die „Beschäftigungsfähigkeit“ der Erwerbspersonen durch die Entwicklung von Schlüsselqualifikationen und Fähigkeiten des *self-management* und *self-marketing* auszubilden. Das erworbene Wissen veraltet jedoch schnell und muss ständig erweitert werden, dies erfordere ein lebenslanges Lernen.<sup>510</sup> Das Universitätsstudium ist somit einem Funktionswandel unterworfen. Die Arbeitsteilung zwischen den Fachhochschulen, die in der Berufsausbildung ihren Schwerpunkt haben, und den Universitäten, die sich auf die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses konzentrierten, befindet sich dadurch in einer Schieflage.<sup>511</sup>

Im Bildungsbereich sind Wissensvermittler wie private Hochschulen, firmeneigene Akademien und andere private Bildungsanbieter als neue Konkurrenten der Hochschulen zu nennen.<sup>512</sup>

Durch die Globalisierung der Wirtschaft sind die Anforderungen an die Hochschulen neben der Lehre auch im Bereich der Forschung gestiegen. Die Bedeutung von Innovationen ist in den post-modernen wissensbasierten Ökonomien sehr hoch, denn hier übersteigt die Wertschöpfung der immateriellen Produktion die der materiellen. Daher ist Innovation ein wesentlicher Motor für Wachstum und Beschäftigung.<sup>513</sup> Der Anspruch an die außerwissenschaftliche Relevanz von Forschungsergebnissen und deren Verwertbarkeit und Transformation in Produkte und Verfahren ist daher gewachsen. Damit steigt der von außen ausgeübte Druck auf die Hochschulen, ihre Leistungen der Gesellschaft als externem Stakeholder gegenüber zu rechtfertigen und gesellschaftliche Probleme zu lösen.<sup>514</sup> Dies hat auch Auswirkungen auf die politische Steuerung der Forschung:

*„Die forschungspolitische Prioritätensetzung auf technologisch viel versprechende wissenschaftliche Entwicklungen, Versuche des „forecasting“ von wissenschaftlichen*

---

<sup>508</sup> Zwischen den Jahren 2000 bis 2009 stieg die Erstabsolventenquote um 12 Prozentpunkte. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Hochschulen auf einen Blick. Ausgabe 2011, Wiesbaden, 12.

<sup>509</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 44.

<sup>510</sup> Schmid weist darauf hin, dass die Konzepte der Beschäftigungsfähigkeit (*employability*) und des lebenslangen Lernens aus den angelsächsischen Ländern stammen. Vgl. Schmid, Josef, 2003: a. a. O., 34.

<sup>511</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 416.

<sup>512</sup> Vgl. Wooldridge, Adrian, 2005: The Brains Business, in: The Economist Print Edition, 08.09.2005, <<http://www.economist.com/node/4339960>>, Zugriff am 26.02.2014.

<sup>513</sup> Vgl. Schraad-Tischler, Daniel; Hellmann, Thorsten; Azahaf, Najim; Schwarz, Robert, 2011: a. a. O., 60.

<sup>514</sup> Vgl. Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 24 f.

*Durchbrüchen mit einem starken Anwendungspotential, ganz allgemein eine Betonung von „targeted basic research“ sind mittlerweile geläufige Phänomene.*<sup>515</sup>

Forschungsförderung erfolgt daher auch zunehmend im Rahmen von wettbewerblich vergebenen Programmbudgets. Auch bei der Generierung von Wissen konkurrieren die Hochschulen zunehmend mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen und neuen Akteuren wie Beratungsagenturen und Denkfabriken.<sup>516</sup> Dabei muss wissenschaftliches Wissen, das methodisch kontrolliert ermittelt wurde, von Expertenwissen abgegrenzt werden; auch die Wissensproduktion differenziert sich zunehmend.<sup>517</sup>

Die Situation wird erschwert durch die Verknappung der öffentlichen Mittel in Bezug auf die Personal- und Sachmittelfinanzierung seit den 1980er Jahren, obwohl das Hochschulsystem zwanzig Jahre zuvor größeren Bevölkerungskreisen geöffnet wurde.<sup>518</sup> Nach 1960 wurden in Westdeutschland viele Hochschulen neu gegründet, um die Grundlagen für zukünftiges wirtschaftliches Wachstum zu legen und gesellschaftliche Chancengleichheit zu ermöglichen.<sup>519</sup> Man war damals von sinkenden Studierendenzahlen ab den 1980er Jahren ausgegangen, das Gegenteil war der Fall: auch die bestehenden Hochschulen nehmen seitdem immer mehr Studierende auf.<sup>520</sup> Ein Großteil der staatlichen Ausgaben wird heutzutage jedoch für wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzungen sowie für die Schuldentilgung verwendet. Andere Aufgabenfelder wie die Bildung sind die Verlierer dieser Entwicklung, wie folgende Darstellung zeigt:

---

<sup>515</sup> Schimank, Uwe, 2005: Die akademische Profession und die Universitäten, 155. Der Autor weist darauf hin, dass dies noch in den frühen siebziger Jahren stark kritisiert wurde.

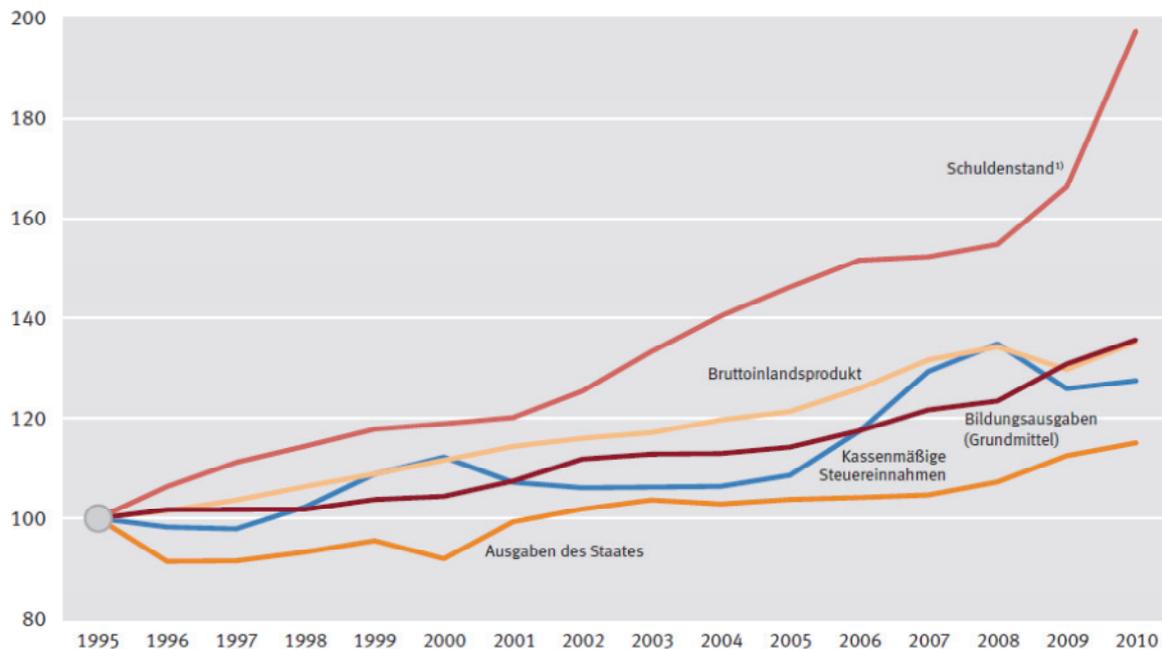
<sup>516</sup> Vgl. Krücken, Georg, 2002: Hinab in den Maelström. Drei Szenarien der Hochschulentwicklung, in: die hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung, 11. Jg., Nr. 1, 16–28, 23 f. Zitiert als „Hochschulentwicklung“.

<sup>517</sup> Vgl. Metz-Göckel, Sigrid, 2008: a. a. O., 147.

<sup>518</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a. a. O., 523.

<sup>519</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 8 und 13.

<sup>520</sup> Für den Anstieg der Studierendenzahlen ab dem Wintersemester 2006/2007, vgl. Abb. 10.1.

**Abbildung 6.1: Entwicklung zentraler volkswirtschaftlicher Kennzahlen nach 1995**

Der Wert des Jahres 1995 entspricht 100. Die Werte für die Bildungsausgaben 2009 und 2010 sind vorläufige Ist-Werte. Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Bildungsfinanzbericht 2011, Wiesbaden, 23.

Zwar steigen die Ausgaben der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Kommunen) für die Bildung an: Die Bildungsausgaben konnten im Jahre 2009 auf 4,1 % des BIP gesteigert werden und erreichen somit wieder das Niveau des Jahres 1995.<sup>521</sup> Damit bleibt Deutschland jedoch weiterhin unter dem OECD-Durchschnitt von 5,9 % – der Anteil der öffentlichen und privaten Ausgaben für die Bildung und Wissenschaft gilt im Verhältnis zur Wirtschaftskraft Deutschlands im internationalen Vergleich als zu gering.<sup>522</sup> Da die deutschen Universitäten relativ forschungsintensiv sind, liegt der Anteil der Ausgaben pro Studierendem in Deutschland über dem OECD-Durchschnitt. Für den Hochschulbereich ist von 1995 bis 2008 ein Plus der Ausgaben von 24,7 % festzustellen.<sup>523</sup>

Als systemexterne Schocks, die als erklärende Variable für das Auftreten von Reformen dienen, sind neben der dargestellten Finanzkrise und Funktionsveränderungen Vertrauensverluste der Öffentlichkeit und Politik in die Hochschulen festzustellen:

<sup>521</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Bildungsfinanzbericht 2011, 15.

<sup>522</sup> Dabei soll auch die kontroverse Diskussion über die finanztechnische Berechnung der staatlichen Bildungsausgaben, die sich für Deutschland nachteilig auswirke, nicht verschwiegen werden. Umstritten sind etwa die Einbeziehung von Steuervergünstigungen für Bildungsausgaben und der Kosten für die Bereitstellung von Gebäuden und Grundstücken, Vgl. ebd., 16 f. u. 70.

<sup>523</sup> Vgl. ebd., 16.

*„Mangelndes Vertrauen in die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft unserer Hochschulen war im Grunde der Auslöser für die bundesweite Hochschulreformdebatte.“<sup>524</sup>*

Das New Public Management-Modell wird als ein Instrument gesehen, öffentliche Mittel effizienter und effektiver einzusetzen, da das klassische Governance-Regime des deutschen Hochschulwesens als unzureichend betrachtet wird.<sup>525</sup> Dabei soll jedoch nicht verschwiegen werden, dass es sich hier um normative Postulate handelt, die den politischen und gesellschaftlichen Diskurs prägen. Im Folgenden soll herausgearbeitet werden, inwieweit sich diese auch in Form von organisationalem Wandel auswirken.

## **6.2. Mimetische Prozesse und normativer Druck**

Die mimetische Übernahme von Neuen Steuerungsinstrumenten kann die Innovations- und Reformfähigkeit einer Organisation nach außen hervorheben. Sie erfüllt damit den staatlichen und gesellschaftlichen Anspruch, effizient zu arbeiten, und kann sich für den weiteren Erhalt materieller Ressourcen qualifizieren. Hochschulen mit einer Vorreiterrolle „werden damit selbst zu Agenturen der Institutionalisierung eines Standards angemessenen Organisierens.“<sup>526</sup>

### **6.2.1. Zentrales Referenzmodell**

War die Berliner Universität bis Anfang des 20. Jahrhunderts **das** Ideal der modernen Universität und ein weltweit kopiertes Modell,<sup>527</sup> wird heutzutage im öffentlichen Diskurs auf die US-amerikanischen Universitäten verwiesen.<sup>528</sup> Derartige Vorbildorganisationen, die als Referenzmodell für mimetischen Wandel dienen (sollen), waren auch bei der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente im kommunalen Bereich anzutreffen: In diesem Kontext waren die Reformen der niederländischen Stadt Tilburg ein vielfach zitiertes Vorbild.<sup>529</sup>

In Hinblick auf das New Public Management-Modell wird auf die stärker unternehmerisch agierenden US-amerikanischen Elite-Universitäten wie Stanford oder Harvard verwiesen, die weltweit in Hochschul-Rankings führend sind. Diesen hinsichtlich ihrer Regulierungsstrukturen dem Marktmodell zuzuordnenden Hochschulen wird bescheinigt, dass sie beide Funktionen, sowohl die Forschung, als auch die Lehre, vorbildlich vereinen. Die

---

<sup>524</sup> Kronthaler, Ludwig, 1999: Greifswalder Grundsätze. Warum Hochschulen ein modernes Rechnungswesen brauchen, in: *Forschung & Lehre*, 6. Jg., Heft 11, 582.

<sup>525</sup> Vgl. Jochheim, Linda; Wannöffel, Manfred, 2010: a. a. O., 517.

<sup>526</sup> Stock, Manfred, 2004: *Steuerung als Fiktion. Anmerkungen zur Implementierung der neuen Steuerungskonzepte an Hochschulen aus organisationssoziologischer Sicht*, in: Winter, Martin (Hrsg.): *Gestaltung von Hochschulorganisation. Über Möglichkeiten und Unmöglichkeiten, Hochschulen zu steuern*, in: *die hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung*, 13. Jg., Nr. 1, 30–48, 34.

<sup>527</sup> Vgl. Fehér, István M., 2007: a. a. O., 22.

<sup>528</sup> Vgl. Mayntz, Renate, 2002: *University Councils: An Institutional Innovation in German Universities*, in: *European Journal of Education*, Vol. 37, No. 1, 21–28, 21.

<sup>529</sup> Vgl. Ritz, Adrian; Thom, Norbert, 2000: *Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements. Vergleichende Analyse von 11 Ländern*, Arbeitsbericht Nr. 45, Bern: IOP-Verlag, 57. Zitiert als „Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements“.

US-amerikanischen Universitäten werden nicht nur in Bezug auf ihre Steuerungsstrukturen, sondern auch aufgrund ihrer Organisationsmodelle zu Vorbildern.<sup>530</sup> Die ebenfalls an staatlichen Hochschulen der USA vorzufindende Wettbewerbs- und Managementorientierung entspricht in vielen Punkten der Zielrichtung des New Public Managements. Die US-amerikanischen Hochschulen richten ihr Bildungsangebot an strategischen Zielen aus, unterziehen sich umfassenden Qualitätsvergleichen und nehmen Studiengebühren ein. Sie agieren mit einem hohen Autonomiespielraum und konkurrieren um staatliche Subventionen und private Zuwendungen von Sponsoren, Mäzenen und Absolventen. Dieses Hochschulsystem ist jedoch auch durch eine starke Binnendifferenzierung geprägt.<sup>531</sup>

Auch die Universitäten in Kanada, Großbritannien und Australien verfügen über monokratische Leitungsstrukturen mit starken Akteuren auf der zentralen Ebene (Präsidenten, *Chancellor* und *Vice-Chancellor*) und der dezentralen Ebene (Dekane, *Chairs*).<sup>532</sup> Die Dekane leiten die Fakultätsvorstände mit Richtlinienkompetenz und sind dem Präsidenten gegenüber rechenschaftspflichtig. Diese Ämter werden oftmals hauptberuflich wahrgenommen. Das mit einem Aufsichtsrat vergleichbare *Board of Trustees*, in dem die Hochschulmitglieder nur einen Teil der Sitze innehaben, beruft die Hochschulleitung und wird an strategisch wichtigen Entscheidungen beteiligt.<sup>533</sup> In diesem so genannten „Collegium-Modell“ verfügen die Hochschulen dieser Staaten über eine hohe operationale Autonomie gegenüber dem Staat. Seit Anfang der 1980er Jahre werden hier Elemente des Wettbewerbs angewandt.<sup>534</sup> Dieses System ähnelt somit dem marktlichen Modell der US-Hochschulen.

### 6.2.2. Normative Einflüsse

Mächtige Organisationen prägen den Transfer und die Institutionalisierung neuer Regeln und Praktiken innerhalb eines organisationalen Feldes.<sup>535</sup> Krücken verweist darauf, dass der Professionalisierungsgrad auf dem Gebiet des Hochschulmanagements in Deutschland nicht weit fortgeschritten ist. Er plädiert daher dafür, ausgehend von den grundlegenden Überlegungen von DiMaggio und Powell, in diesem Politikfeld den Begriff der normativ prägenden Akteure auszuweiten auf nicht-staatliche Akteure. Im Gegensatz zu anderen organisationalen Feldern geben im Hochschulsystem nicht Professionen, sondern Agenturen der Hochschulberatung und Akkreditierungseinrichtungen normative Vorgaben zu Problemlösungsmustern. Sie wirken

---

<sup>530</sup> So plante das Schleswig-Holsteinische Wissenschaftsministerium, bei der Kooperation der Universitäten des Landes die Strukturen der University of California mit ihren verschiedenen Standorten zu kopieren, siehe Schmidt, Marion, 2006: Kalifornien liegt an der Ostsee, in: *duz Magazin*, 62. Jg., Nr. 6, 23–25.

<sup>531</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 65.

<sup>532</sup> Vgl. Künzel, Rainer, 1998: a. a. O., 165 f.

<sup>533</sup> Der *Board* ist Teil des eigenständigen Rechtssubjekts Hochschule und keine staatliche Behörde. Vgl. Lüthje, Jürgen, 2001: *Leistungsstrukturen*, 269.

<sup>534</sup> Vgl. Braun, Dietmar, 2001: a. a. O., 250.

<sup>535</sup> Vgl. Meyer, John W.; Rowan, Brian, 1977: a. a. O., 348.

„...im Vergleich zu direkten staatlichen Vorgaben zwar „weicher“, jedoch nicht minder regulativ-verhaltenssteuernd von außen auf die Hochschulen ein. Hierdurch wird der normative Bezugsrahmen aufgespannt für selbstregulative und mimetische Prozesse zwischen Universitäten, die sich wechselseitig mehr und mehr unter Beobachtungsdruck stellen.“<sup>536</sup>

Als einflussreichste Denkfabriken gelten das gemeinnützige Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) mit seiner Ausgründung CHE Consult GmbH sowie das Dienstleistungsunternehmen Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) in Hannover.<sup>537</sup> Die klassischen Beratungsunternehmen der Wirtschaft sind in diesem organisationalen Feld nicht allzu präsent.<sup>538</sup>

Daneben bieten auch Stiftungen der Wissenschaftsförderung, z. B. die Volkswagenstiftung oder der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft durch konzeptionelle und finanzielle Hilfe Unterstützung bei der Umsetzung dieser Reformvorhaben. Derartige *change agents* wecken das Bewusstsein für Veränderungsbedarf und zeigen Lösungswege für Problemlagen auf. Sie erzeugen nicht nur normativen Implementierungsdruck,<sup>539</sup> sie verstärken mimetische Prozesse und die Diffusion dieser Innovationen.

Auch über öffentlichkeitswirksame Wettbewerbe um eine Auszeichnung werden nachahmenswerte *Best Practice*<sup>540</sup>-Vorbilder publik gemacht und die Öffentlichkeit für neue Themen sensibilisiert. Ziel ist, durch monetäre Anreize in den teilnehmenden Organisationen einen strukturierten und zielorientierten Diskussions- und Analyseprozess einzuleiten, in dessen Verlauf Transparenz über den Status quo des Wettbewerbsgegenstandes (z. B. Qualitätsmanagement) in der eigenen Einrichtung geschaffen wird und der die Organisationsentwicklung fördern soll.<sup>541</sup> Normative Vorgaben und kommunikative Effekte entstehen hier bereits durch die Aufstellung von Leitbildern, Anforderungsprofilen und Kriterienlisten in Ausschreibungstexten. Die angebotenen Preisgelder sind zudem als finanzielle Anreize hilfreich bei der Realisierung von Reformvorhaben. Die prämierte

---

<sup>536</sup> Krücken, Georg, 2004: Hochschulen im Wettbewerb, 293.

<sup>537</sup> Die HIS GmbH befindet sich seit dem Jahre 1975 in Trägerschaft des Bundes und der Länder. Sie bietet Forschungstätigkeiten und Beratung für die politische Ebene, die Wissenschaftsverwaltung und die Hochschulen an. Ein Schwerpunkt ihrer Arbeit ist das hochschulspezifische IT-Wesen, sie führt jedoch auch empirische Untersuchungen zu Fragen des Hochschulmanagements, der Hochschulinfrastruktur sowie der Hochschulorganisationsstrukturen durch und erarbeitet Empfehlungen zur Hochschulentwicklung. Vgl. Hochschul-Informationssystem GmbH: Unternehmen, <[http://www.his.de/unternehmen/index\\_html](http://www.his.de/unternehmen/index_html)>, Zugriff am 12.05.2013.

<sup>538</sup> Vgl. Epping, Volker, 2008: a. a. O., 431.

<sup>539</sup> Vgl. Stock, Manfred, 2004: a. a. O., 33.

<sup>540</sup> Der Begriff *Best Practice* bedeutet, dass eine Organisation über (nachhaltig) bewährte erfolgreiche Technologien, Techniken oder Managementverfahren verfügt, die sie, zumindest auf wesentlichen Arbeitsfeldern, zur Musterorganisation macht. Vgl. Meyer-Guckel, Volker, 2006: a. a. O., 11.

<sup>541</sup> Vgl. ebd., 4.

Organisation gewinnt durch das Medienecho einer Preisverleihung an Aufmerksamkeit und Reputation.<sup>542</sup> Ähnliche Wirkungen haben auch Evaluationen und Rankings.<sup>543</sup>

### 6.2.3. Transnationale Regulierung

*„Fields as diverse as the defense industry, labor markets, higher education, health care, public management and the social responsibility of corporations are increasingly governed in similar ways – transnationally.“*<sup>544</sup>

Bei der Bildungspolitik und insbesondere der Hochschulpolitik sind in den vergangenen zwanzig Jahren starke Tendenzen einer Internationalisierung zu beobachten.<sup>545</sup> Gemeint ist hierbei unter anderem die gestiegene Bedeutung transnationaler Nichtregierungsorganisationen sowie internationaler Organisationen. Das New Public Management ist ein Reformmodell, welches durch internationale Organisationen in einem dominanten Diskurs forciert wird.<sup>546</sup> Dies führt zur transnationalen Diffusion dieses Modells durch das Festlegen von Standards, Empfehlungen und Richtlinien. Auch die daran anschließenden Koordinierungsprozesse, Berichte und Monitoringaktivitäten haben regulierende, normative Effekte.<sup>547</sup>

Hinzu kommen die Einflüsse der Globalisierung: Durch diesen Prozess entwickelte sich ein weltweiter Bildungsmarkt mit miteinander konkurrierenden regionalen Systemen. So studieren seit ca. 20 Jahren immer mehr Menschen im Ausland; insbesondere in Asien nimmt die Zahl der Studierenden stetig zu.<sup>548</sup> Die Bedeutung von Bildung als nachgefragter „Dienstleistung“ wächst daher immer mehr und europäische Hochschulen konkurrieren zunehmend mit den USA, Kanada und Asien um diese Studierende, um Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie um Forschungsmittel. Wooldridge fasst die Konsequenzen folgendermaßen zusammen:

*„The death of distance is transforming academia just as radically as it is transforming business.“*<sup>549</sup>

<sup>542</sup> Siehe am Beispiel der „Best Practice“-Auszeichnung des CHE in den Jahren 1999–2005: CHE: Projekt Best practice-Auszeichnung, <[http://www.che-concept.de/cms/?getObject=260&strAction=show&PK\\_Projekt=161&getLang=de](http://www.che-concept.de/cms/?getObject=260&strAction=show&PK_Projekt=161&getLang=de)>, Zugriff am 30.01.2014.

<sup>543</sup> Vgl. Meyer-Guckel, Volker, 2006: a. a. O., 6.

<sup>544</sup> Jacobsson, Bengt; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2008: a. a. O., 248.

<sup>545</sup> Vgl. Martens, Kerstin; Wolf, Klaus Dieter, 2006: Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 13. Jg., Heft 2, 145–176, 145 f.

<sup>546</sup> Vgl. König, Klaus, 2001: Reinventing Government, 33.

<sup>547</sup> Vgl. Jacobsson, Bengt; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2008: a. a. O., 253 u. 262 und Djelic, Marie-Laure, 2008: a. a. O., 68.

<sup>548</sup> Vgl. Wooldridge, Adrian, 2005: a. a. O.

<sup>549</sup> Ebd.

Die Frage nach der Konkurrenzfähigkeit der Bildungs- und Wissenschaftssysteme geht jedoch noch weiter. Sie wird auf staatlicher Seite im Zusammenhang gesehen mit der Fähigkeit, als nationaler Standort im globalen Wettbewerb zu bestehen. Festgestellt wird:

*„In dieser Situation versagen primär inputorientierte traditionelle Steuerungsmechanismen, die nur verzögert und insgesamt unzureichend auf Veränderungen reagieren können.“<sup>550</sup>*

Als Teil der Kulturhoheit handelt es sich bei der Bildungspolitik um originär nationalstaatliche Zuständigkeitsbereiche. Die Europäische Union hat, bis auf die Berufsbildungspolitik (unter Bezugnahme auf die Freizügigkeit im europäischen Binnenmarkt), hier keine allgemeine Regulierungskompetenz.<sup>551</sup> Dennoch ist sie nicht einflusslos. Durch Monitoring und Benchmarking verstärkt die EU den Informationstransfer und fördert die Innovationsdiffusion im politischen Mehrebenensystem. Daneben nutzt sie zunehmend „weiche“ Steuerungsinstrumente wie das Verfahren der offenen Koordination, um verbesserte Problemlösungsmodelle zu verbreiten.<sup>552</sup> Als Beispiel kann der Bologna-Prozess genannt werden, der starke Bezüge zu der Debatte um die Steuerung von Hochschulen hat. Ausgehend von den Herausforderungen der Globalisierung und einer alternden Bevölkerung, hatte die EU sich mit ihrer „Lissabon-Strategie“ zum Ziel gesetzt, mithilfe struktureller Reformen bis zum Jahre 2010 zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden. Innovationen und sozialpolitische Reformen sollten zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum, zu höherer Produktivität und mehr Beschäftigung führen. Zentrale Handlungsfelder waren daher unter anderem die Forschung und Entwicklung, Innovation, Qualifizierung und das lebenslange Lernen.<sup>553</sup> Für die Schaffung eines wettbewerbsfähigen, paneuropäischen Forschungsraums, der *European Research Area*, war auch eine Anpassung der Hochschulsysteme notwendig. Daher wird der Forschungsraum komplementiert von der *European Higher Education Area*, in der das anglo-amerikanische Studiensystem als Referenzmodell gilt. Ziel war die Harmonisierung der Hochschulabschlüsse, um einen einheitlichen Hochschulraum ohne Mobilitätshindernisse für die Nachfrager der Bildungsangebote (Schüler, Studierende und Lehrende) zu schaffen. Zur Vergleichbarkeit und gegenseitigen Anerkennung der akademischen Abschlüsse müssen gemeinsame Qualitätsstandards in Lehre und Studium gelten, die durch Akkreditierung und vorhergehende Evaluation des Bildungsangebots sichergestellt werden.<sup>554</sup> Durch eine garantierte Qualitätssicherung soll auch die Attraktivität des europäischen Hochschulraumes gegenüber

---

<sup>550</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007: a. a. O., 2.

<sup>551</sup> Vgl. Martens, Kerstin; Wolf, Klaus Dieter, 2006: a. a. O., 153.

<sup>552</sup> Vgl. Schmid, Josef, 2003: a. a. O., 32 u. 36.

<sup>553</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Bewertung der Lissabon-Strategie, Brüssel, 02.02.2010, <[http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_de.pdf)>, Zugriff am 01.02.2014, 4.

<sup>554</sup> Vgl. Martens, Kerstin; Wolf, Klaus Dieter, 2006: a. a. O., 153 f.

Drittstaaten steigen. Der Bologna-Prozess könnte somit als Konvergenz-Stimulus für Hochschulen insbesondere im Bereich der Qualitätssicherung fungieren. Dieser zwischenstaatlichen Initiative haben sich bislang über 45 Staaten angeschlossen. Der Prozess war ursprünglich als intergouvernementale, freiwillige Vereinbarung außerhalb der EU-Strukturen angesiedelt, wobei die EU zunächst nur Koordinierungsfunktionen übernahm.<sup>555</sup> Heute gilt die Europäische Kommission als treibende Kraft bei der Einrichtung eines einheitlichen Europäischen Forschungs- und Hochschulraumes. Damit verbunden ist die politische Vorstellung, dass Hochschulbildung eine Dienstleistung ist, für die ein freier Marktzugang bestehen muss. Die Hochschulen übernehmen somit die Rolle von „Dienstleistungsunternehmen“ der Wissensgesellschaft. Neben der Kritik an der formalen Nichtzuständigkeit der internationalen Ebene für bildungspolitische Programme ist auch die so genannte „Ökonomisierung“ der Bildungspolitik nicht unumstritten.<sup>556</sup>

Auch die OECD befasst sich mit Fragen der vergleichenden Hochschul- und Bildungspolitik und ihrer Planung. Ihre Analysen beleuchten dabei unter anderem den Grad der Hochschulautonomie, die Governance-Strukturen, Finanzierungssysteme, Qualitätssicherungsaspekte und die Wettbewerbsfähigkeit der Bildungssysteme einzelner OECD-Mitgliedsstaaten.<sup>557</sup> Dabei werden auch Reformen staatsnaher Sektoren miteinander verglichen. Die OECD ist zwar eine internationale Organisation, kann aber als „politischer Unternehmer“ betrachtet werden, der Lernprozesse stimulieren und *Best Practice*-Modelle verbreiten will. Die OECD gilt auf der internationalen Ebene als die Fürsprecherin für das New Public Management-Modell.<sup>558</sup> Dabei ist sie durchaus in der Lage, Veränderungsdruck auf staatliche Akteure auszuüben, dessen Wirkungsgrad ist in der Literatur jedoch umstritten. Lange und Schimank zufolge werden durch *Best-Practice*-Empfehlungen der OECD keine direkten Angleichungsprozesse der nationalen Hochschulsysteme ausgelöst. Für sie löst erst die Kombination gleichartigen Problemdrucks zusammen mit transnationaler Kommunikation im Rahmen derartiger internationaler Foren einen Konvergenzmechanismus aus.<sup>559</sup>

---

<sup>555</sup> Die „Bologna-Deklaration“ unterzeichneten am 19.06.1999 29 europäische Bildungsminister, die ihr vorangegangene „Sorbonne-Deklaration“ zur Harmonisierung der europäischen Hochschulsysteme vom 25.05.1998 verabschiedeten die für Wissenschaft und Bildung zuständigen Minister aus Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Italien. Die Texte haben keine völkerrechtliche Verbindlichkeit. Vgl. ebd., 154.

<sup>556</sup> Vgl. Pelizzari, Alessandro, 2001: a. a. O., 145 f.

<sup>557</sup> Vgl. insbesondere das *Programme on Institutional Management in Higher Education* der OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD Higher Education Programme IMHE, <<http://www.oecd.org/edu/imhe/>>, Zugriff am 23.07.2013.

<sup>558</sup> Vgl. Jann, Werner, 2009: a. a. O., 488, sowie Jacobsson, Bengt; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2008: a. a. O., 256.

<sup>559</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a. a. O., 522 f.

### 6.3. Institutionelle Homogenisierung durch den Staat

Bei Anwendung des Isomorphie-Konzeptes in diesem organisationalen Feld stehen die kausalen Mechanismen, denen eine Hochschule als korporativer Akteur unterworfen ist, im Fokus. Unter dem Akteursaspekt wird die Organisation gleichsam von außen als eine handlungs- und entscheidungsfähige Einheit gesehen.<sup>560</sup>

Bislang war die Akteursqualität von Hochschulen jedoch nur schwach ausgeprägt.<sup>561</sup> Daher dürften hier insbesondere Homogenisierungsprozesse durch Zwang anzutreffen sein. Die fehlende Autonomie der Hochschulen hat daher Einfluss auf den Wirkungsgrad der externen Kausalmechanismen. Die öffentlichen Hochschulen in Deutschland sind besonders auf den Staat angewiesen, da sie ihre finanziellen Mittel zu einem großen Teil aus staatlichen Ressourcen beziehen. Zwar gilt die Gestaltung des Hochschulwesens als Mehrebenenprozess, innerhalb dessen jeder Ebene typische Handlungsfelder zugeordnet werden können,<sup>562</sup> allerdings sind die Bundesländer im Rahmen der Kulturhoheit für die Hochschulpolitik als Teil des Bildungswesens zuständig. Seit der Föderalismusreform II vom August 2006 unterliegen fast sämtliche Regelungsbereiche ihrer Gesetzgebungszuständigkeit. Sie prägen den rechtlichen und politischen Rahmen des regionalen Hochschulsektors und koordinieren im Rahmen der Struktur- und Entwicklungsplanung die Fächerausstattung innerhalb des Bundeslandes sowie die Bauinfrastruktur. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Bundesländer in sich geschlossene Teilsysteme innerhalb des deutschen Hochschulsystems darstellen, in denen einheitliche Strukturmerkmale vorherrschen und in denen eigene landesspezifische Schwerpunkte bei der Gestaltung des Bildungssektors gelegt werden.

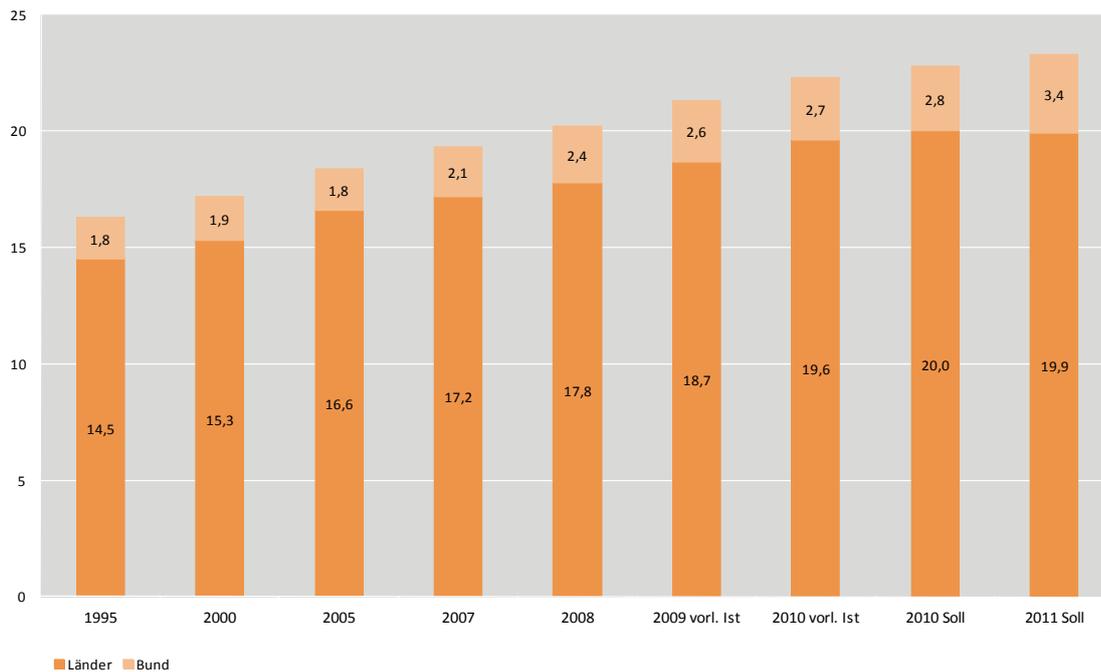
Die Länder sind auch die Träger und Eigentümer der meisten staatlichen Hochschulen und steuern den größten Anteil zur Finanzierung des Hochschulbereiches bei, wie folgende Abbildung verdeutlicht:

---

<sup>560</sup> Vgl. Müller-Jentsch, Walther, 2003: a. a. O., 18. Vgl. auch Scharpf, Fritz W., 1997: a. a. O., 39.

<sup>561</sup> Siehe hierzu Kapitel 2.4.1.

<sup>562</sup> Bei dieser Sichtweise zählen die Hochschulen als unterste Ebene. Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 49.

**Abbildung 6.2: Öffentliche Ausgaben für Hochschulen nach Körperschaftsgruppen in Milliarden Euro**

Die Ausgaben für Hochschulen umfassen die Ausgaben für Universitäten, pädagogische und theologische Hochschulen, Hochschulkliniken, Fachhochschulen und Verwaltungsfachhochschulen sowie Kunsthochschulen. Hinzu kommen Ausgaben für die Deutsche Forschungsgemeinschaft, den Wissenschaftsrat sowie für die Hochschul-Informationssystem GmbH. Hier zeigt sich, dass in den vergangenen Dekaden die finanzielle Nominalausstattung (Grundmittel) der Hochschulen gestiegen ist. Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Bildungsfinanzbericht 2011, Wiesbaden, 46 u. 49 (Grafik).

Aufgrund der dargestellten Kompetenzverteilung kann davon ausgegangen werden, dass es keine einzelne zentralstaatliche Instanz für die Verbreitung dieses Politikmodells im Sinne des *vertical influence model*<sup>563</sup> gibt, stattdessen ist eine horizontale „dezentrale Regulierung“<sup>564</sup> auf Länderebene zu erwarten. Die Reformaktivitäten des Bundeslandes, in dem sich die Hochschule befindet, können daher als wichtige Kontextbedingung für die Anpassung institutioneller Strukturen und Entscheidungsprozesse im Sinne des New Public Managements gelten. Als Träger liegt die zentrale Entscheidungsgewalt für Hochschulverwaltungsreformen bei der jeweiligen Landesregierung und den für die Hochschulen zuständigen Landesministerien (Wissenschafts- oder Kultusministerium als Ressortministerium, Finanzministerium, Bildungsministerium). Daneben ist eine Hochschule als nachgeordnete Dienststelle Teil des Landeshaushalts und somit der Kontrolle des Landesparlaments unterworfen.<sup>565</sup>

<sup>563</sup> Hierbei hat die zentralstaatliche Ebene eine hohe Bedeutung bei der Diffusion von Innovationen. Vgl. Blanke, Susanne, 2003: a. a. O., 32.

<sup>564</sup> Kern, Kristine, 2000: a. a. O., 27.

<sup>565</sup> Hartmer, Michael, 2004: HSChR-Praxishandbuch, 171.

Im Gegensatz zum Schulwesen wurde in der Hochschulpolitik schon recht früh ein hoher bundesweiter Abstimmungsbedarf deutlich, der zu zahlreichen Vereinbarungen und Abkommen zwischen dem Bund und den Ländern sowie zwischen den Ländern führte. Gründe für diese horizontale Politikverflechtung waren unter anderem der Wunsch nach einheitlichen Qualitätsstandards, nach einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sowie der politische Wille, Mobilität im Hochschulsektor zu ermöglichen.<sup>566</sup> Als wichtigste Gremien der Bund-Länder-Kooperation sind hierbei die „Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland“ (KMK)<sup>567</sup> und der Wissenschaftsrat zu nennen. Dennoch kann festgehalten werden, dass es sich bei den hier untersuchten Reformen um jene Teilbereiche handelt, die keinen bundesweiten Abstimmungsbedarf aufgrund des Erfordernisses der Einheitlichkeit der Studienchancen erfordern.<sup>568</sup>

Der Wissenschaftsrat, in dem neben Vertretern des Bundes und der Länder auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens vertreten sind, gilt als wichtigstes Beratungsgremium für die Bundesregierung und die Länderregierungen. Seine Evaluationen, Stellungnahmen und Denkschriften zur strukturellen Entwicklung der Hochschul-, Wissenschafts- und Forschungspolitik haben eine hohe politische Wirkkraft und haben bereits viele Veränderungen angestoßen.<sup>569</sup> Kaase verweist jedoch auf die geringe formale Bindungswirkung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates, zumal Entscheidungen hier durch Konsens getroffen werden müssen.<sup>570</sup> Die Studien des Wissenschaftsrates dürften daher nur normativen Einfluss in Bezug auf die im Fokus stehenden Reformvorhaben ausüben.

Ein weiteres Koordinierungsgremium insbesondere im Bereich der Forschungsförderung ist die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, in die Mitglieder aus den zuständigen Bundes- und Länderministerien entsandt werden. Hier zeigt sich die Einbindung des Bundes in die Hochschulpolitik, die ab 1960 einsetzte: Aufgrund der gestiegenen Studiennachfrage und der begrenzten finanziellen Mittel der Länder beteiligt sich der Bund seitdem an Forschungseinrichtungen und -vorhaben von überregionaler Bedeutung.<sup>571</sup> Wie bereits dargestellt wurde, können im Rahmen marktlicher Governancemechanismen (z. B. durch Belohnungen und Anreizprogrammen) konvergente Effekte eintreten.<sup>572</sup> Daher kann auch der Bund zu den Akteuren mit Einfluß auf die Ausrichtung der Hochschul-Governance in

---

<sup>566</sup> Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 43.

<sup>567</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a. a. O., 538.

<sup>568</sup> Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 63.

<sup>569</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 140.

<sup>570</sup> Vgl. Kaase, Max, 1999: Politik im Zwiespalt zwischen Wandel und Status Quo. Eine Analyse im Hinblick auf den deutschen Wissenschaftsrat, in: Gerhards, Jürgen; Hitzler, Ronald (Hrsg.): Eigenwilligkeit und Rationalität sozialer Prozesse. Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedhelm Neidhardt, Opladen: Westdeutscher Verlag, 234–257, 258.

<sup>571</sup> Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 50.

<sup>572</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 53 und 115.

Richtung des New Public Managements gezählt werden.<sup>573</sup> Wie später noch dargelegt wird, gilt dies auch für die Europäische Union.

Nicht nur Zwang, Kontrolle und Sanktionen haben regulative Auswirkungen. Epping zählt auch die Landesrechnungshöfe zu den bedeutsamen Akteuren der Hochschulpolitik, da deren Prüfberichte Ergebnisse zu der Wirtschaftlichkeit der Aktivitäten liefern.<sup>574</sup> Ihre Autorität beruhe auf ihrer fachlichen Kompetenz und Unabhängigkeit und nicht auf Macht- oder Zwangsgewalt.

Neben den grundsätzlichen politischen Strukturmerkmalen als Rahmenbedingung für einen erfolgreichen Politiktransfer sind laut der vergleichenden Policyforschung auch die ontologischen Besonderheiten des Objekts entscheidend für seinen Transfererfolg. In seinem *policy content*-Konzept unterscheidet Hall hierbei drei zentrale Merkmale:

- der übergreifende Rahmen:

*„...policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problem they are meant to be addressing.“<sup>575</sup>*

- die Wahl neuer Instrumente zur Zielerreichung
- und das jeweilige Niveau.<sup>576</sup>

Ideen und grundlegende politische Veränderungen (Paradigmenwechsel) seien demnach schwieriger zu verbreiten, eine Anpassung der Politikinstrumente sei einfacher. Diese Unterteilung ist jedoch in der Literatur nicht unumstritten.<sup>577</sup> So ist die Wahl des Mittels nicht unabhängig von der dahinter stehenden Vorstellung über die Governance von öffentlichen Einrichtungen zu sehen. Dies gilt insbesondere für das New Public Management, das zu einem „Kulturwandel“ in staatlichen Institutionen führen soll. Kulturwandel kann definiert werden als die Gesamtheit von Werten, Einstellungen und Verhandlungsweisen, die sich unter dem Einfluß der neuen Verwaltungssteuerung verändern sollen.<sup>578</sup>

Indikatoren für durch Zwang ausgeübte Angleichungsprozesse sind Gesetze, z. B. das Hochschulrahmengesetz, die Hochschulgesetze des Landes, Erlasse und Verordnungen wie die Landeshaushaltsordnung oder die Kapazitätsverordnung. Es ist daher im Rahmen der empirischen Untersuchung zu prüfen, ob es staatliche Vorschriften für die Anwendung dieser

---

<sup>573</sup> Vgl. Schimank, Uwe, 2005: Die akademische Profession und die Universitäten, 151.

<sup>574</sup> Vgl. Epping, Volker, 2008: a. a. O., 430.

<sup>575</sup> Hall, Peter A., 1993: a. a. O., 279.

<sup>576</sup> Vgl. ebd., 278.

<sup>577</sup> Vgl. Knill, Christoph, 2005: a. a. O., 771. Siehe auch Bandelow, Nils C., 2003: a. a. O., 106.

<sup>578</sup> Vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian 2000: Public Management, 93.

Instrumente gab, und ob dies durch freiwillige Vereinbarung, Zielvereinbarung, Verordnung oder per Gesetz reglementiert wurde. Für eine effektive Implementation sind eine klare Zieldefinition, die Überwachung der Einhaltung sowie die Androhung von Sanktionen erforderlich.

Staatliche Vorgaben beziehen sich nicht nur auf die Ressourcenverteilung, sondern auch auf Regelungen zu operationalen und strategischen Kompetenzen innerhalb der Hochschule, z. B. die Beteiligungs- und Entscheidungsrechte. Dies hat Auswirkungen auf die Machtverhältnisse der Akteursgruppen. Nicht nur durch die Wahl des Umsetzungsmodus, sondern auch durch Änderungen der korporativen Selbstverwaltungsrechte können interne Interaktionsmodi transformiert werden. Die Möglichkeiten für eine Status-quo-Verhaftung werden dadurch verringert. Daher muss eine Analyse der endogenen Bestimmungsfaktoren für die Anpassung an das hier untersuchte Politikmodell auch die internen Entscheidungsstrukturen näher betrachtet werden.

#### **6.4. Politiktransfer durch Netzwerke und Repräsentationsvereinigungen**

Die Führungsebene einer Organisation versucht, die Umwelt in ihrem Sinne zu beeinflussen:

*„Organizations attempt to gain and maintain power over environmental conditions that are of strategic importance to them.“<sup>579</sup>*

Einzelne Organisationen bündeln ihre Interessen auch in Repräsentationsorganisationen. Die Politik wird daher mit vielfältigen organisierten Gruppen konfrontiert, die jeweils ihre eigenen Interessen verfolgen und versuchen, mit ihren eigenen Ideen, Konzepten und Positionen die Entwicklung politischer Programme sowie die rechtliche Regulierung mitzuprägen.<sup>580</sup>

*„Networks composed of organizations similar in terms of structure, content, and goals (...) have effects similar to interpersonal networks, but they also provide means of diffusion of innovations that are independent of direct interpersonal interactions.“<sup>581</sup>*

Wie bereits angedeutet wurde, sind die staatlichen Hochschulen in Deutschland bislang noch nicht als unabhängig agierende Organisationen zu bezeichnen. Je mehr diese Eigenschaft gestärkt wird, desto bedeutsamer werden die Mitglieder der Hochschulleitungen (die Präsidenten, die Rektoren sowie die Kanzler), die die Hochschulen nach außen vertreten. Auf Länderebene sind sie in Landesrektorenkonferenzen versammelt,<sup>582</sup> auf Bundesebene in der

---

<sup>579</sup> Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: a. a. O., 188.

<sup>580</sup> Vgl. Mai, Manfred, 2008: a. a. O., 16.

<sup>581</sup> Wejnert, Barbara, 2002: a. a. O., 307.

<sup>582</sup> In Bayern schlossen sich die Präsidentinnen und Präsidenten bzw. Rektorinnen und Rektoren aller Universitäten zu einem privatrechtlichen Verein zusammen, mit dem die landesweiten Ziele in Wissenschaft, Forschung und Lehre verfolgt werden. Siehe <http://www.uni-bayern.de>, Zugriff am 13.07.2013. Vorbild war offensichtlich das kalifornische Hochschulsystem, in dem die staatlichen Universitäten in zwei Organisationen

Hochschulrektorenkonferenz (HRK). Die HRK ist ein von der Politik anerkannter freiwilliger Zusammenschluss der staatlichen und staatlich anerkannten Universitäten, Hochschulen und Fachhochschulen in Deutschland. Als Interessenvertretung will sie die Politikformulierung im Bereich der langfristigen Bildungs- und Forschungspolitik auf nationaler und internationaler Ebene beeinflussen. Sie ist ein Forum des Meinungsaustausches, beobachtet und dokumentiert hochschulpolitische Entwicklungen und formuliert Handlungsempfehlungen.<sup>583</sup> Intermediäre Akteure wie die HRK können den Politiktransfer durch Aktivitäten der formellen (Tagungen und Konferenzen) und „informationellen Steuerung“<sup>584</sup> verstärken und normativen und kulturell-kognitiven Einfluss ausüben. Die in diesem organisationalen Feld tätigen zentralen Akteure wie die HRK oder der Wissenschaftsrat gelten allerdings als relativ schwach.<sup>585</sup> Auf der Landesebene ist davon auszugehen, dass durch Koordinationsaktivitäten der Rektoren und Präsidenten im Rahmen der Landesrektorenkonferenzen und Landeshochschulkonferenzen nicht nur der Politiktransfer koordiniert wird, sondern auch die rechtliche und politische Regulierung des jeweiligen Landesministeriums beeinflusst werden kann.

Eine weitere wichtige Interessenvertretung auf nationaler Ebene ist der Deutsche Hochschulverband (DHV), die bundesweite Berufsvertretung der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, der Professorinnen und Professoren an den Kunst- und Musikhochschulen und des wissenschaftlichen Nachwuchses mit über 24.000 Mitgliedern. Der DHV möchte die Bildungs- und Wissenschaftspolitik mitgestalten und bietet seinen Mitgliedern Seminare, Beratung und Informationen an.<sup>586</sup>

Der Allgemeine Fakultätentag sieht sich als Ergänzung zur Hochschulrektorenkonferenz und sieht sich als Sachwalter der Fächerkulturen.<sup>587</sup> Eine weitere in diesem Zusammenhang nennenswerte Vertretung ist der Verband Hochschule und Wissenschaft im Deutschen Beamtenbund.

Die Kanzler leiten den Bereich der Wirtschafts- und Personalverwaltung und sind als hauptamtliche Mitglieder in die Hochschulleitung eingebunden. Sie übernehmen die Dienstherren- oder Arbeitgeberfunktion für das nichtwissenschaftliche Personal und arbeiten eng mit den zuständigen Ministerien zusammen.<sup>588</sup> Als Beauftragte des Haushalts sind sie

---

mit diversen Standorten zusammengeschlossen sind. Vgl. Schöck, Thomas A. H., 2009: Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, 490.

<sup>583</sup> Vgl. Hochschulrektorenkonferenz: Aufgaben und Struktur, <<http://www.hrk.de/hrk/aufgaben-und-struktur/>>, Zugriff am 30.01.2014.

<sup>584</sup> Vgl. Kern, Kristine, 2000: a. a. O., 40.

<sup>585</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 159.

<sup>586</sup> Siehe Deutscher Hochschulverband: Leitbild des DHV, <<http://www.hochschulverband.de/cms1/703.html>>, Zugriff am 18.05.2013.

<sup>587</sup> Vgl. Arbeitsgemeinschaft der Fakultätentage, 1999: Von der HRK nicht mehr angemessen repräsentiert.

Presseerklärung vom 12.10.1999, in: Forschung & Lehre, 6. Jg., Heft 11, 578–579, 578.

<sup>588</sup> Vgl. Epping, Volker, 2008: a. a. O., 430.

auch für das Grundstücks- und Bauwesen zuständig. Die aufgeführten Bereiche fallen in das Themenspektrum des New Public Management. Die Kanzler sind daher sowohl Anwender, als auch *transfer agents* dieses Politikmodells, insbesondere im Rahmen ihrer regionalen und nationalen Professionsvereinigungen. Zentral ist dabei die seit fünfzig Jahren institutionalisierte Vereinigung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands. Ihre Bedeutung ist nicht zu unterschätzen, denn:

*„...information obtained from close peers located in social and organizational networks has more weight than information from objective sources, such as from the media or from scientific evaluations of an innovation.“<sup>589</sup>*

Nachdem nun die exogenen kausalen Faktoren und Akteure, die den Politiktransfer in diesem organisationalen Feld bewirken, dargestellt wurden, sollen im folgenden Kapitel die endogenen Bedingungsfaktoren für die Implementation von Innovationen in Hochschul-Organisationen herausgearbeitet werden.

---

<sup>589</sup> Wejnert, Barbara, 2002: a. a. O., 304.

## 7. Endogene Bedingungsfaktoren

Zur Ausarbeitung endogener Erklärungsfaktoren, die die Anpassung institutioneller Regelungsstrukturen beeinflussen, soll zunächst ein kurzer Verweis auf grundlegende institutionelle Faktoren erfolgen. Da die empirische Untersuchung sich auf Einzelfallstudien mit kleinen Fallzahlen beschränkt, wird dieser Aspekt später nicht weiter berücksichtigt.

Ausgehend von der These, dass die Charakteristika einer neuen Politik als intervenierende Variable fungieren und deren Umsetzungsstand beeinflussen, wird zur Ausarbeitung der policy-bezogenen Bedingungsfaktoren zunächst die Kritik an dem bisherigen Steuerungsmodell deutscher Hochschulen dargestellt. Daraufhin werden die Auswirkungen und Konsequenzen des New Public Managements vorgestellt, um die Konfliktlinien und organisationsinternen Spannungsfelder, die sich dadurch ergeben, zu verdeutlichen.

### 7.1. Institutionelle Einflussfaktoren

Institutionelle Einflussfaktoren können bestimmend sein für Konvergenz oder Divergenz des zu untersuchenden Politikmodells. Wie oben dargestellt wurde, sind das Leitbild und der Status einer Hochschule bedeutende institutionelle Variablen, welche die Bereitschaft für Reformaktivitäten erklären können. Daneben kann das Alter einer Organisation hinderlich sein: ältere Organisationen sind demnach veränderungsresistenter als jüngere.<sup>590</sup> Als weiteres organisatorische Charakteristikum gilt die Größe einer Institution. Ihr Einfluss ist jedoch umstritten: Scott zufolge sind Reformen in größeren Organisationen einfacher zu realisieren als in kleineren, da sie eher von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden und sie über die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Durchführung von Reorganisationsprojekten verfügen.<sup>591</sup> Die besonderen Mitbestimmungsverfahren in deutschen Hochschulen können diesen Effekt jedoch ins Gegenteil verkehren: Krücken ist der Meinung, dass in größeren Hochschulorganisationen aufgrund zeitaufwändiger Entscheidungsprozesse und interner Widerstände die Umsetzung von Innovationen schwieriger sei.<sup>592</sup>

### 7.2. Policybezogene Einflussfaktoren

Betriebswirtschaftliche Verfahren gelten als schlecht geeignet, komplexe Bildungsprozesse im Hinblick auf Zielvorgaben rational zu steuern und zu kontrollieren. Ihre organisatorische Fragmentierung behindert auch ihre Veränderungsfähigkeit:

*„Overall, the strategies of the professional organization tend to exhibit a remarkable degree of stability. Major reorientations in strategy-“strategic revolutions”-are*

---

<sup>590</sup> In Bezug auf die Modernisierung von Studienplänen siehe Webster, Frank, 2000: a. a. O., 316.

<sup>591</sup> Vgl. Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: a. a. O., 163.

<sup>592</sup> Vgl. Krücken, Georg, 2004: Hochschulen im Wettbewerb, 299.

*discouraged by the fragmentation of activity and the influence of the individual professionals and their outside associated.*"<sup>593</sup>

Wissenschaftliche Forschung gilt als ergebnisoffener, individueller, kreativer Prozess, der nicht linear planbar und kalkulierbar ist. Die Berufsausübung erfordert daher eine hohe intrinsische Motivation, Gewissenhaftigkeit und Flexibilität. Anreizsysteme wie Zielvereinbarungen gelten in der Wissenschaft nur als begrenzt wirksam. Zudem stehen laut den Erkenntnissen der Motivationspsychologie die extrinsisch erzeugte und intrinsische Motivation nicht unbedingt in einem additiven Verhältnis zueinander.<sup>594</sup>

Hinzu kommen jedoch dieses Politikmodell betreffende soziologische Variablen, die den Umsetzungsstand beeinflussen können. Da sie weisungsfreie Beamte sind, verfügen die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer in allen wissenschaftsrelevanten Fragen über einen weiten Handlungsspielraum, den sie zur Verfolgung ihrer eigenen Interessen nutzen können.<sup>595</sup> Da sie fachlich stark spezialisierte Experten sind, herrscht im wissenschaftlichen Bereich eine hohe Informationsasymmetrie. Für den Staat oder die Hochschulleitung in ihrer Funktion als Prinzipale ist es daher schwierig, die wissenschaftlichen Leistungen der Agenten objektiv zu beurteilen.<sup>596</sup>

Es sind hier jedoch auch wissenschaftssoziologische Variablen einschlägig, denn es herrschen innerhalb der Fachdisziplinen ungleiche Ausgangspositionen: Die leistungsorientierte Budgetierung etwa trifft in den Natur- und Ingenieurwissenschaften auf weniger Vorbehalte, da diese seit jeher stärker durch Drittmittel finanziert werden als die Geistes- und Sozialwissenschaften. Die Steuerungsmöglichkeiten über die Finanzausweisung universitärer Mittel sind daher in den stark drittmittelfinanzierten Fächern geringer einzuschätzen.<sup>597</sup> An einer Technischen Universität sollten daher die Neuen Steuerungsinstrumente einfacher umzusetzen sein als an einer Volluniversität mit geisteswissenschaftlichem Schwerpunkt. Hochschulinterne leistungsbezogene Mittelverteilungsverfahren müssen die fachliche Heterogenität bei der Zusammenstellung und Abgrenzung der Indikatoren berücksichtigen,

---

<sup>593</sup> Mintzberg, Henry, 1998: *The Professional Organization*, 297.

<sup>594</sup> Vgl. Jaeger, Michael, 2005: HIS-Kurzinformation A12, 29.

<sup>595</sup> Dennoch stehen sie in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn. Zumeist ist dies der/die zuständige WissenschaftsministerIn. Vgl. Hartmer, Michael, 2004: *HSchR-Praxishandbuch*, 187.

<sup>596</sup> Neben der Schwierigkeit einer wissenschaftsadäquaten Bewertung und Messung von Forschungsergebnissen und der Lehre hinterfragt Epping auch die Frage nach den Kosten, die dies verursacht. Vgl. Epping, Volker, 2008: a. a. O., 445 f.

<sup>597</sup> Disziplinenabhängige Einstellungsunterschiede gegen diese Instrumente wies etwa Schröder in seiner empirischen Studie nach, vgl. Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 246.

um eine fächerübergreifende Vergleichbarkeit und die hochschulinterne Akzeptanz des Verfahrens zu gewährleisten.<sup>598</sup>

Hinzu kommen die bereits erläuterten organisatorischen Charakteristika der Bildungsorganisationen, in denen unterschiedliche, vielschichtige Entscheidungsstrukturen anzutreffen sind: bürokratische Regelungen im Bereich der Verwaltung, kollegiale Verfahren im Rahmen der Selbstverwaltung sowie politische Strukturen, die hier durch Interessenkonflikte verschiedener Gruppierungen zutage treten.

*„Thus, what frequently emerges in the professional organization are parallel and separate administrative hierarchies, one democratic and bottom-up for the professionals, a second machinelike and top-down for the support staff.“<sup>599</sup>*

Hochschulen sind nicht mit klassischen Verwaltungsbürokratien oder privatwirtschaftlichen Unternehmen vergleichbar, da hier der Bereich öffentlicher Verwaltung auf nichtakademische Aufgaben begrenzt ist.<sup>600</sup> In der Literatur wird die Frage, ob das New Public Management im Hochschulwesen im Vergleich zu kommunalen Einrichtungen schwieriger oder einfacher zu implementieren ist, uneinheitlich beantwortet. Bogumil und Grohs gehen aufgrund des engeren Aufgabenspektrums und der gut operationalisierbaren „Produkte“ von Hochschulen von einer einfacheren Umsetzung als im kommunalen Bereich aus, wo vielfach das Leistungsergebnis vielfach schwieriger zu messen und bewerten sei.<sup>601</sup> Dabei sind die Arbeitsbereiche jedoch organisationsintern zu differenzieren: Die Forschung ist stärker projektbezogen und weniger formalisiert als der Bereich der Lehre, wo der meiste innerorganisatorische Abstimmungs- und Koordinationsbedarf besteht.<sup>602</sup> Hinsichtlich der Publikationstradition und Einnahmemöglichkeit von Drittmitteln bestehen auch große disziplinenbezogene Unterschiede. Dies erschwert die fachübergreifende Messung und Evaluation der Forschungsleistungen und die Etablierung allgemeiner Mittelverteilungsmodelle.<sup>603</sup>

Die Dienstleistungseinheiten in professionellen Organisationen unterliegen einer anderen Steuerungslogik als die wissenschaftlichen Einheiten. So ist die Hochschulverwaltung geprägt durch bürokratische Entscheidungsstrukturen und eine geregelte Ablauf- und

---

<sup>598</sup> Um strukturelle Nachteile von „teuren“ Fächern wie den Ingenieurwissenschaften zu vermeiden, muss auch das fachspezifisch variierende Kostenniveau berücksichtigt werden. Vgl. Jaeger, Michael, 2006: HIS-Kurzinformation A1, 61.

<sup>599</sup> Mintzberg, Henry, 1998: The Professional Organization, 291.

<sup>600</sup> Dies gilt nicht nur hinsichtlich der politischen Steuerung, sondern auch im Bezug auf das Personal, die Nutzer der Leistungen und das Aufgabenspektrum, das in Kommunalverwaltungen weiter ist. Vgl. Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: a. a. O., 140.

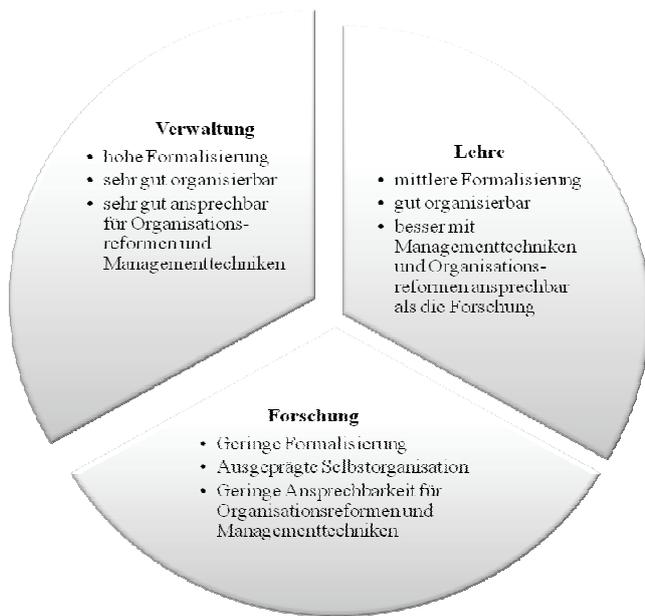
<sup>601</sup> Vgl. ebd., 145.

<sup>602</sup> Vgl. Paris, Rainer, 2001: a. a. O., 207.

<sup>603</sup> Krücken unterscheidet nicht zwischen den oben genannten Disziplinen, er sieht den Unterschied zwischen anwendungsnäheren und anwendungsfüreren Fachbereichen, vgl. Krücken, Georg, 2004: Hochschulen im Wettbewerb, 299.

Aufbauorganisation. Neben hierarchischen Strukturen gelten hier hoch formalisierte Verhaltensregeln in Form von Gesetzen und Vorschriften. Sie sollte daher für Organisationsreformen, insbesondere solche im Kontext des New Public Managements, offener sein als der Wissenschaftsbereich. Reformen zur Steuerung dieses Bereiches sollten daher hier einfacher zu realisieren sein. Die divergenten Anknüpfungsmöglichkeiten für die Neuen Steuerungsinstrumente in den drei Arbeitsbereichen Zentrale Verwaltung, Forschung und Lehre lassen sich folgendermaßen veranschaulichen:

**Abbildung 7.1: Dreiteilung der Universitätsorganisation**



Quelle: Nickel, Sigrun, 2007: Partizipatives Management von Hochschulen. Zielvereinbarungen – Leitungsstrukturen – Staatliche Steuerung, München und Mering: Hampp Verlag, 88.

Diese Ansicht ist stark formalisiert, es gibt sehr wohl Themen, in denen Entscheidungen in Zusammenarbeit zwischen der Administration und der wissenschaftlichen Profession getroffen werden, zum Beispiel bei Berufungen.<sup>604</sup> Die Dezernate der Zentralverwaltung verfügen jedoch speziell in administrativen Fragen über Informations- und Qualifikationsvorsprünge, die sich die ehrenamtlichen Gremienmitglieder aus Zeitgründen gar nicht erarbeiten können.<sup>605</sup> Die unterschiedlichen Handlungslogiken und Interessenlagen können bereits im Alltagsgeschäft zu einem internen Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaft und Verwaltung führen:

*„Die Kommunikation zwischen den 'Parteien' verläuft selektiv und ist auf ein notwendiges Minimum von Routinen und Konflikte beschränkt.“<sup>606</sup>*

---

<sup>604</sup> Vgl. Mintzberg, Henry, 1998: The Professional Organization, 295.

<sup>605</sup> Vgl. Nullmeier, Frank; Klenk, Tanja, 2006: a. a. O., 308.

<sup>606</sup> Metz-Göckel, Sigrid, 2008: a. a. O., 151.

Im Folgenden sollen diese Konfliktlinien in Bezug auf die zentrale Fragestellung differenzierter ausgearbeitet werden. Hierzu wird zunächst die zentrale politische und rechtliche Struktur des bisherigen Steuerungsparadigmas vorgestellt, um dann die Veränderungen durch das New Public Management darzulegen.

### 7.2.1. Bisherige Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen

Wie die französischen Hochschulen ist auch das traditionelle deutsche Hochschulgovernance-Regime dem Bürokratisch-Oligarchischen Modell zuzuordnen.<sup>607</sup> Die Staatszuständigkeit ist seit den Humboldtschen Universitätsreformen im deutschen Hochschulsystem verankert. Geprägt durch den Bildungs- und Kulturstaatsgedanken hat die Politik die Rolle übernommen, die Ansprüche des Gemeinwesens auf die Erfüllung der (wissenschaftlichen) Ausbildungsaufgaben zu überwachen. Aus organisationstheoretischer Sicht zählten die staatlichen Hochschulen in Deutschland bislang daher eher zu Agenten, die innerhalb der strikten rechtlichen Regeln des staatlichen Auftraggebers (Prinzipals) handeln. Nach der strengen Definition können derart abhängige Einrichtungen nicht als Organisationen oder korporative Akteure definiert werden.<sup>608</sup> Als nachgeordnete Dienststellen innerhalb der staatlichen Behördenorganisation standen die deutschen Hochschulen bislang in allen nicht-akademischen Fragen unter einer engen staatlichen Fachaufsicht.<sup>609</sup> Dies beinhaltet das Informationsrecht, das Weisungsrecht und das Ersatzbeschlussfassungsrecht. Die eingeschränkte Finanz- und Personalhoheit drückte sich bislang durch ein enges Steuerungsgeflecht rechtlich-administrativer Regulierungen im Bereich der Organisation, der Haushalts- und Wirtschaftsführung, des Personals (durch das öffentliche Dienst- und Tarifrecht), der Forschung und der Lehre (z. B. durch das Kapazitätsrecht und durch Vorgaben zur Studienstruktur) aus. Zentrale operationale Entscheidungen liegen demnach in den Händen der Politik; der Staat hat weiterhin die Aufgabe, den freien Wissenschaftsbetrieb durch die Bereitstellung personeller, finanzieller und organisatorischer Mittel zu ermöglichen und zu fördern.<sup>610</sup>

Im Gegenzug zur staatlichen Steuerung und Kontrolle wurde der wissenschaftlichen Profession die so genannte „akademische Freiheit“, das Recht auf Autonomie in Forschungs- und Lehrangelegenheiten verfassungsrechtlich zugesichert (Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes). Der Verwaltungstypus der Hochschulen ist der „funktionalen Selbstverwaltung“ zuzuordnen. Zentrale Aufgabenfelder wie die öffentlich-rechtlichen Medien, die gesetzliche Krankenversicherung sowie die Gemeindeverwaltung funktionieren

---

<sup>607</sup> Vgl. Braun, Dietmar, 2001: a. a. O., 248.

<sup>608</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 82.

<sup>609</sup> Neben Gebäude- und Grundstücksangelegenheiten beinhaltet dies auch die Finanzen, das Personal und die Krankenversorgung. Diese Aufgaben liegen außerhalb des Selbstverwaltungsrechts; eine Abgrenzung ist allerdings nicht immer einfach. Vgl. Hartmer, Michael, 2004: HSchR-Praxishandbuch, 172.

<sup>610</sup> Vgl. Kannengießer, Christoph, 2011: a. a. O., 265.

in Deutschland nach diesem administrativen Steuerungsmodell.<sup>611</sup> Es bezeichnet die eigenständige, unabhängige Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze durch teilautonome Selbstverwaltungsträger, die die unmittelbare Staatsverwaltung entlastet. Die Teilhabe der Grundrechtsträger an der Organisation des Wissenschaftsbetriebs dient dem Schutz vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen.<sup>612</sup> Die von Entscheidungen betroffenen Mitglieder der Organisation werden hier sowohl auf zentraler, als auch auf dezentraler Ebene in institutionalisierten Kommissionen und Gremien durch Statusgruppen repräsentiert und in kooperativ-demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden. Neben dieser mitgliedschaftlich-partizipatorischen Komponente erhoffte man sich durch die Prinzipien der Eigenverantwortlichkeit und Dezentralisierung auch Effizienz- und Effektivitätsvorteile.<sup>613</sup>

Die Hochschulselbstverwaltung beinhaltet die Grundordnungsautonomie und die eigenständige, weisungsfreie Regelung von Maßnahmen, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung in wissenschaftlicher Forschung und Lehre erforderlich sind. In diesen Punkten ist die staatliche Zuständigkeit auf die Rechtsaufsicht beschränkt. Die schwierige Abgrenzung zwischen der staatlichen Fachaufsicht in der Personal-, Wirtschafts- und Haushaltsverwaltung und der bloßen Rechtsaufsicht in Bezug auf Selbstverwaltungsangelegenheiten erschwert Bestrebungen nach mehr korporativer Autonomie.<sup>614</sup>

Wie oben dargestellt wurde, wuchs in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die öffentliche und politische Kritik an der Arbeit der Hochschulen.<sup>615</sup> Neben dem Leistungsergebnis wurden dabei auch die negativen Auswirkungen der akademischen Selbstorganisation beanstandet. Partizipative Entscheidungen erfolgen meist nach langwierigen Aushandlungsprozessen, da die vertretenen Partialinteressen ausbalanciert werden müssen. Die Entscheidungsprozesse der Gruppenuniversität gelten als zeitaufwändig, schwerfällig und blockadeanfällig.<sup>616</sup> Die „organisierte Anarchie“, der stetige Versuch der Eindämmung von Irrationalität, gilt daher als realistisches Paradigma des Entscheidungsverhaltens in Expertenorganisationen. Diese werden auch dem verhaltenswissenschaftlich geprägten Organisationsmodell des *Mülleimers* zugeordnet. Entscheidungssituationen sind danach wie Mülleimer, in die die Teilnehmer Lösungen und Probleme hineinwerfen. Da das Handeln nicht primär zielorientiert ist, fallen

---

<sup>611</sup> Vgl. Nullmeier, Frank; Klenk, Tanja, 2006: a. a. O., 302.

<sup>612</sup> Vgl. BVerfGE, 127. Bd., Beschluss vom 20.07.2010, 87–132, 115 f.

<sup>613</sup> Vgl. Nullmeier, Frank; Klenk, Tanja, 2006: a. a. O., 307.

<sup>614</sup> Vgl. Sandberger, Georg, 2002: a. a. O., 133.

<sup>615</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 13.

<sup>616</sup> Dabei war Ende der 1960er Jahre die Einführung demokratischer Partizipations- und Gremienstrukturen als Antwort auf die damalige Legitimationskrise konzipiert worden. Hier wurden die Universitätsmitglieder in Statusgruppen unterteilt. Auch die wissenschaftlichen Bediensteten, das nichtwissenschaftliche Personal und die Studierenden erhielten Mitbestimmungsrechte über Entscheidungen an der Hochschule. Vgl. Künzel, Rainer, 1998: a. a. O., 168.

Entscheidungen hier oftmals zufällig und in unvorhergesehener Weise. Auch die organisatorischen Ziele sind hier unklar formuliert, schlecht definiert oder inkonsistent.<sup>617</sup>

Formell werden Entscheidungen in Hochschulen als Mehrheitsentscheidungen getroffen. Durch das Kollegialprinzip, die grundsätzliche Gleichberechtigung der Stimmen, werden faktisch die allermeisten Beschlüsse sogar einstimmig getroffen.<sup>618</sup> Aufgrund der Heterogenität der Werte und Interessen der verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen erfolgen diese oftmals auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner; der organisatorische Status quo wird dadurch beibehalten. Eine Einigung auf übergreifende korporative Ziele wird so erschwert, ebenso wie die Umsetzung von Anforderungen von außen.<sup>619</sup> Diese Kritik beschränkt sich jedoch nicht nur auf das Hochschulwesen. Auch in anderen Bereichen, zum Beispiel in der Sozialversicherung, zeigen sich ähnliche Kontroll- und Steuerungsdefizite des Verwaltungstypus der funktionalen Selbstverwaltung.<sup>620</sup>

### 7.2.2. Veränderungen durch das New Public Management

Nachdem im vorherigen Abschnitt stichpunktartig die zentralen Kritikpunkte am bisher in Hochschulen geltenden internen Steuerungsprinzip vorgestellt wurden, werden nun die Veränderungen durch das New Public Management, sowie deren Auswirkungen, insbesondere hinsichtlich der hier zu untersuchenden Fragestellung, herausgearbeitet. Laut der Politiktransferforschung beeinflusst die Konflikthaftigkeit einer Innovation deren Adaptionsgeschwindigkeit und -häufigkeit. Die Charakteristika einer Policy gelten daher als intervenierende Variable zwischen endogenen und exogenen Bedingungsfaktoren für deren Implementation.<sup>621</sup> Im Folgenden werden daher die organisationsinternen Konfliktfelder, die durch das New Public Management entstehen, sowie die unterschiedliche Position der Akteursgruppen dargestellt.

Die an das New Public Management angelehnte neue Steuerung von Hochschulen orientiert sich an Wirtschaftsunternehmen und sieht eine strategische Zielplanung und -umsetzung vor. Der Governance-Mechanismus der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung wird hierdurch verstärkt. Die Tätigkeit der Wissenschaftsministerien kann im Gegenzug auf

---

<sup>617</sup> Allerdings wird argumentiert, dass das „Mülleimer-Modell“ nur bei relativ unbedeutenden Entscheidungen anzutreffen sei. Vgl. Mintzberg, Henry, 1998: *The Professional Organization*, 296.

<sup>618</sup> Vgl. Schimank, Uwe, 2005: *Die akademische Profession und die Universitäten*, 149.

<sup>619</sup> Vgl. de Boer, Harry, 1998: *Vom partizipatorischen System zum Managerialismus? Internationale Trends in der Leitung von Hochschulen*, in: Müller-Böling, Detlef; Fedrowitz, Jutta (Hrsg.): *Leistungsstrukturen für autonome Hochschulen: Verantwortung – Rechenschaft – Entscheidungsfähigkeit*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 59–83, 62.

<sup>620</sup> Dabei werden nicht nur Fragen der Wirtschaftlichkeit gestellt, auch die Legitimation aufgrund mangelnder Partizipationsmöglichkeiten sowie die Europatauglichkeit sind hier auf dem Prüfstand. Vgl. Nullmeier, Frank; Klenk, Tanja, 2006: a. a. O., 300 und 306.

<sup>621</sup> Vgl. Blancke, Susanne, 2003: a. a. O., 35.

ministerielle Kern- und Kontrollaufgaben reduziert werden.<sup>622</sup> Für die Hochschulen als Ganzes bedeutet dies, dass sie durch das New Public Management ihr operatives und strategisches Entscheidungsspektrum erweitern können, da sie den Weg zur Erreichung der durch die Politik festgelegten Ziele eigenständig wählen können. Durch die Übertragung organisatorischer, rechtlicher und bewirtschaftungsbezogener Befugnisse und Handlungsspielräume wird der körperschaftliche Charakter der Hochschulen gestärkt. Im Rahmen dieser Governancereformen wandeln sich die Hochschulen erst von abhängigen *Agenten* zu organisationalen Akteuren.<sup>623</sup> In Organisationen wird das Handeln der Mitglieder koordiniert und auf gemeinsame Ziele ausgerichtet; ihnen stehen alle Grundformen sozialer Handlungskoordination zur Verfügung:

**Abbildung 7.2: Formen sozialer Koordination verschiedener Organisationstypen**

	<u>Organisationsform</u>			
	<i>Anarchie</i>	<i>Netzwerk</i>	<i>Gemeinschaft</i>	<b>Organisation</b>
Einseitiges Handeln	X	X	X	<b>X</b>
Verhandlung	(X)	X	X	<b>X</b>
Mehrheitsentscheidung			X	<b>X</b>
Hierarchische Entscheidung				<b>X</b>

Nach: Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press, 47.

Die Weiterentwicklung des Organisationsprinzips erfordert Veränderungen interner institutioneller Regelungsarrangements, denn nötig sind:

*„...local hierarchical control [Hervorhebung durch die Autorin] over recruitment and over the activities of its members, a clear idea of its own special mission and characteristics relative to other organizations (...), goals for the organization as such [Hervorhebung durch die Autorin] rather than general external objectives, and a local management responsible for achieving organizational results.“<sup>624</sup>*

<sup>622</sup> Für eine Übersicht über die Reformmaßnahmen an Hochschulen siehe Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: a. a. O.,

<sup>623</sup> Heinze, Bogumil und Gerber sprechen vom Wandel von „Korporationen“ zu Organisationen. Vgl. Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: a. a. O., 128.

<sup>624</sup> Brunsson, Nils; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000: a. a. O., 735.

Bislang besteht die strategische Spitze mit Gesamtverantwortung für die Organisation aus der Hochschulleitung und den zentralen Selbstverwaltungsgremien.<sup>625</sup> Nach dem NPM-Modell soll jedoch die Hochschulleitung mit ihren Stäben für Planung, Forschung, Internationalisierung oder Studienangelegenheiten in strategischen Fragen gestärkt werden. Die Ressourcenausstattung soll durch eine leistungsorientierte Mittelzuweisung gesteuert werden; Leitungspositionen sollen hauptamtlich übernommen und professionalisiert werden. Das aus dem 19. Jahrhundert stammende System der kollegialen Rektoratsverfassung, bei der der Rektor ein oder eine aus der Hochschule gewählte ProfessorIn ist, der an die Zustimmung des Senats gebunden ist, wandelt sich nun vielerorts zu dem Modell der Präsidialverfassung.<sup>626</sup> Der Präsident ist hierbei hauptamtlicher Leiter der Hochschule und kann auch von außen berufen werden. Er hat den Vorsitz über das Kollegium der Vizerektoren und des Kanzlers sowie die Richtlinienkompetenz inne. Dabei gilt eine Zuständigkeitsvermutung für das Präsidium bzw. das Rektorat; den Kollegialorganen verbleiben Kontrollkompetenzen. Der Senat ist nach diesem Modell nur noch für Fragen grundsätzlicher Bedeutung im Bereich der Forschung, der Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses, für die Beschlussfassung über Prüfungsordnungen sowie Grundsatzfragen zur Lehre, dem Studium und das Prüfungswesen zuständig.<sup>627</sup>

Durch die Veränderung der Beziehung zwischen Staat und Hochschulen wandeln sich auch die Funktion und der Wirkungskreis der Kanzlerinnen und Kanzler. Agierten sie bislang als Bevollmächtigte des Wissenschaftsministers an den Hochschulen mit umfassenden Rechten, sollen sie nun nach den Richtlinien des Präsidenten handeln. Der Leitungs-Dualismus der Regelung wissenschaftlicher Angelegenheiten durch den Rektor und wirtschaftlich-personeller Aufgaben durch den Kanzler<sup>628</sup> wird dadurch aufgehoben. Wurde das Amt bis in die 1990er Jahre noch durch Lebenszeitbeamte ausgeführt, wird es heutzutage außer in Bayern nur noch befristet für sechs bis acht Jahre übertragen. Die Befähigung zum Richteramt ist nicht mehr in allen Ländern Voraussetzung für die Übertragung der Aufgaben.<sup>629</sup> In einigen Hochschulgesetzen wurde das Amt aufgelöst und ein hauptamtlicher Vizepräsident für Personal und Ressourcen eingesetzt.<sup>630</sup>

---

<sup>625</sup> Da die großen Zentralorgane wie Konzil, Universitätsversammlung oder Konvent vielerorts abgeschafft wurden, sind die Senate häufig die obersten Kollegialorgane. Hier sind neben dem wissenschaftlichen Personal auch Verwaltungsmitarbeiter und Studierende vertreten. Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 247.

<sup>626</sup> Vgl. Müller-Terpitz, Ralf, 2011: a. a. O., 238 f.

<sup>627</sup> Vgl. Löwer, Wolfgang, 2000: Die HRK – Repräsentationsorgan der Hochschulrektoren? Eine hochschulverfassungsrechtliche Analyse, in: *Forschung & Lehre*, 7. Jg., Heft 3, 134–138, 135 f.

<sup>628</sup> Der Prototyp der dualen Leitungsstruktur mit dem Rektor, der die akademische Selbstverwaltung leitet und dem staatlich ernannten Kurator entstammt der preußischen Hochschulpolitik. Vgl. Lühje, Jürgen, 2001: *Leistungsstrukturen*, 270.

<sup>629</sup> Vgl. Hartmer, Michael, 2004: *HSchR-Praxishandbuch*, 197.

<sup>630</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 183.

Aufgrund ihrer eklektischen Zusammensetzung stehen die einzelnen Elemente des New Public Management in Wechselwirkung zueinander; zuweilen sind ihm auch Gegensätze und Widersprüche inhärent. Dies betrifft nicht nur die zum Teil sehr unterschiedlichen theoretischen Ursprünge, sondern auch seine praktischen Einzelansätze.<sup>631</sup> Im Hochschulsystem äußert sich dies unter anderem dadurch, dass sowohl die Steuerung auf der zentralen Ebene als auch die Leitung der dezentralen wissenschaftlichen Einheiten hierarchisiert werden. Dazu sollen die dezentralen Funktionsträger, insbesondere die Dekane, mehr Verantwortung übernehmen und auch persönlich rechenschaftspflichtig sein. Ziel ist die Gewährleistung, dass der Fachbereich / die Fakultät im Wettbewerb mit anderen Einrichtungen gleichen Typs bestehen kann. Damit die Entscheidungsträger sowohl unabhängig als auch anerkannt sind, wird die Übertragung von Leitungsfunktionen sowohl durch die Mitwirkung der organisatorisch nachgelagerten als auch der nächsthöheren Ebene gefordert („doppelte Legitimation“).<sup>632</sup> Die Dekane benötigen für ihre geänderte Rolle sowohl die Fach-, als auch die Ressourcenzuständigkeit für den Einsatz des Lehrpersonals und die Organisation des Studiums. Die Verteilung der von der zentralen Leitung zugewiesenen Haushaltsmittel und der Leistungszulagen wird dann nicht mehr durch den Fakultäts- bzw. den Fachbereichsrat, sondern durch das Dekanat organisiert. Diese sollen die Durchführung von Berufungen leiten, und in Zusammenarbeit mit dem Fachbereichsrat den Entwicklungsplan als Beitrag zum Hochschulentwicklungsplan erstellen. Es gibt auch Überlegungen, analog zu den US-amerikanischen Hochschulen, hauptamtliche Fakultätsgeschäftsführer oder Fakultätsgeschäftsführerinnen einzusetzen, die nicht aktiv an der Forschung und Lehre beteiligt sind.<sup>633</sup> Durch die Einrichtung einer Erweiterten Hochschulleitung oder eines *Collegium Decanale* werden die Dekane zur Umsetzung strategischer Entscheidungen an die Hochschulleitung angebunden. Dies erfolgt auch, um zu starke zentrifugale Kräfte zu verhindern.<sup>634</sup>

Somit ist festzuhalten, dass die bislang vorherrschenden institutionellen Arrangements, die Partizipationsmöglichkeiten und die Kommunikationswege der Expertenorganisation „Hochschule“ durch dieses Regulierungsmodell verändert werden. Das New Public Management stellt auch den Versuch dar, die organisationalen Einheiten durch Transparenz, Messbarkeit der Leistungserfolge und zurechenbarer Verantwortlichkeiten stärker miteinander

---

<sup>631</sup> So wird z. B. kritisiert, dass sich das *Public Choice* und kultur-bezogene Managementansätze widersprechen, siehe Borins, Sandford; Grünig, Gernod, 1998: a. a. O., 24.

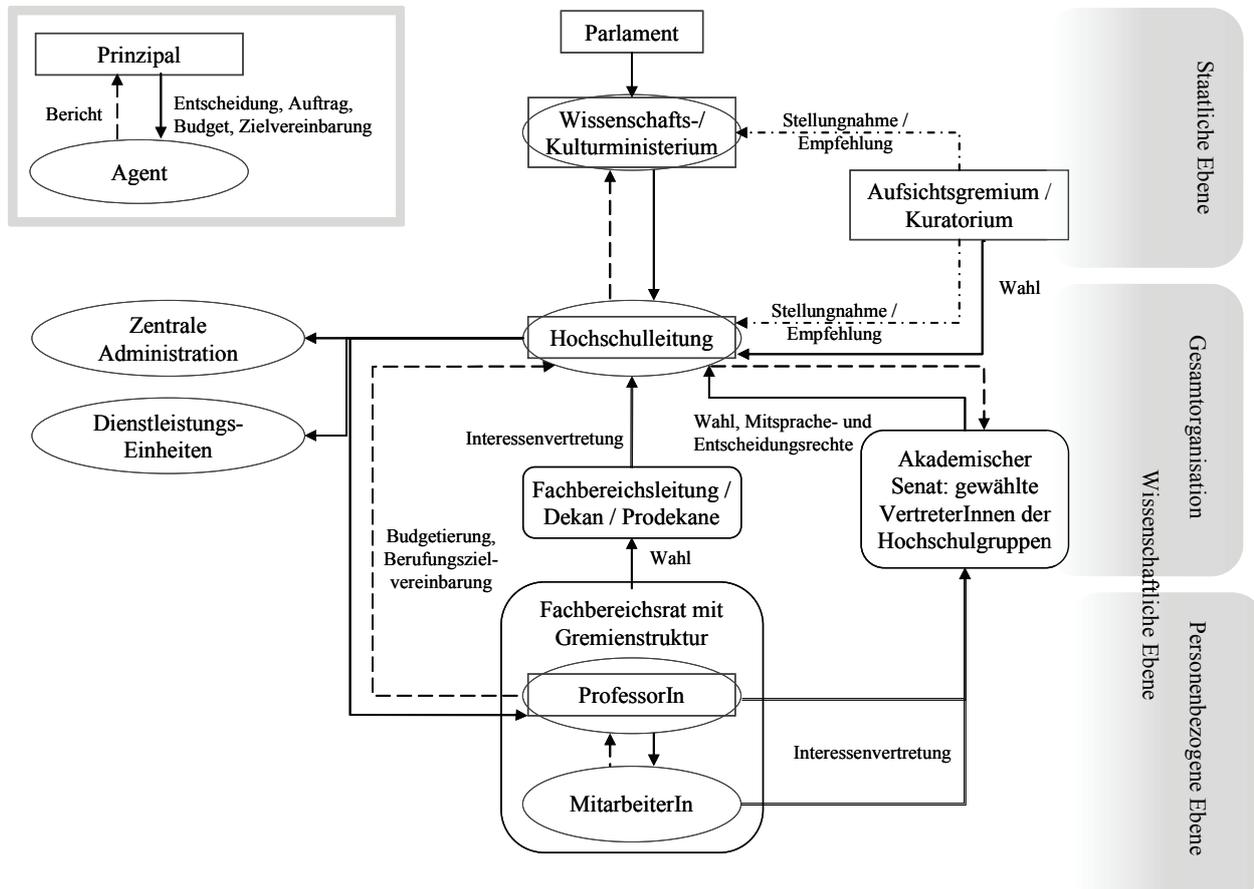
<sup>632</sup> Vgl. Müller-Böling, Detlef; Küchler, Tilman, 1998: Zwischen gesetzlicher Fixierung und gestalterischem Freiraum: Leitungsstrukturen für Hochschulen, in: Müller-Böling, Detlef; Fedrowitz, Jutta (Hrsg.): Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen: Verantwortung – Rechenschaft – Entscheidungsfähigkeit, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 13–36, 31.

<sup>633</sup> Vgl. Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 261.

<sup>634</sup> Siehe am Beispiel der Universität Erlangen-Nürnberg: Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 01.01.1999–31.12.2001, Erlangen, 7. Im Folgenden zitiert als „Jahresbericht 1999–2001“.

zu koppeln.<sup>635</sup> Die folgende Grafik soll die zentralen Leitungs- und Entscheidungsstrukturen in Hochschulen unter Anwendung des New Public Management aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie verdeutlichen. Unterschieden werden kann dabei die staatliche Ebene, die Organisationsebene sowie die personenbezogene, individuelle Ebene.

Abbildung 7.3: Universitäre Leitungs- und Entscheidungsstrukturen nach dem Neuen Steuerungsmodell



Die Übersicht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es wurden nur die zentralen Gremien und Akteursgruppen einbezogen, so fehlen etwa Personalvertretungen und die Gleichstellungsbeauftragte(n). In Erweiterung von: Schröder, Thomas, 2003: Leistungsorientierte Ressourcensteuerung und Anreizstrukturen im deutschen Hochschulsystem. Ein nationaler Vergleich. Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht, herausgegeben von Jach, Frank-Rüdiger; Jenkner, Siegfried, Bd. 13, Berlin: Duncker & Humblot Verlag, 73.

### 7.2.3. Konfliktlinien

Reformmodelle müssen zu bestehenden institutionellen Arrangements und der jeweiligen sozialen Umwelt passen.<sup>636</sup> Da Hochschulen Experten- und Hybridorganisationen sind, gelten institutionelle Veränderungsprozesse hier generell als schwer durchsetzbar. Auf Druck von außen durch kollektive, gemeinsame Entscheidungen zu reagieren, gestaltet sich in diesen

<sup>635</sup> Vgl. Koch, Sascha, 2009: a. a. O., 121.

<sup>636</sup> Vgl. Kaiser, André, 1999: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus, 207.

Organisationen als schwierig. Die Implementation eines Erfolg versprechenden Reformmodells in Bildungsorganisationen ist nur dann realistisch, wenn es durch die Experten mitgetragen wird. Ein derart lose gekoppeltes System könne nur

*„durch Überzeugungsanstrengungen, strategische Zielsetzungen und die Vermittlung von Visionen zu notwendigen Veränderungen veranlasst werden“.*<sup>637</sup>

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler orientieren bei der Wahl der zu untersuchenden Fragestellung hauptsächlich an dem Erkenntnisinteresse der nationalen und internationalen *scientific community* ihres speziellen Fachgebietes. Daher gilt:

*„Bildungsorganisationen sind für grass root-Veränderungen geeignet, auf der Ebene des einzelnen Fachs werden Neuerungen aufgenommen und Innovationen vorangetrieben.“*<sup>638</sup>

Das in einer langen Ausbildungszeit erworbene Spezialwissen führt zu einer Internalisierung der professionellen Standards und Normen der einzelnen akademischen Disziplinen. Ihre professionelle Sozialisation führt zu bestimmten Rollenerwartungen, gemeinsamen Werten und Regulierungssystemen. Die propagierten Standards des New Public Management haben auch kognitiven Charakter; sie sollen einen Kulturwandel bewirken.<sup>639</sup> Die herrschenden zentralen Wertvorstellungen der wissenschaftlichen Organisationsmitglieder

*„Einheit von Forschung und Lehre für alle Universitätsmitglieder, Verbindung von Forschung und Lehre für jeden Universitätslehrer, Freiheit von Studium und Lehre, Kollegialität und Selbstverwaltung...“*<sup>640</sup>

werden durch hierarchische Steuerungsmechanismen betroffen. Die dargestellten innerorganisatorischen Konfliktlinien werden betitelt als „Gegensatz zwischen der akademischen Profession und der Organisation“.<sup>641</sup>

Zwar hat der Staat den Gewährleistungsauftrag für ein funktionierendes Wissenschaftssystem zu verwirklichen, daneben muss allerdings auch die grundgesetzlich geschützte individuelle Wissenschaftsfreiheit gewahrt werden. Diese schützt die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vor Eingriffen des Staates auf die auf der wissenschaftlichen Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei dem Auffinden von Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe.<sup>642</sup> Die Wissenschaftsfreiheit

---

<sup>637</sup> Lüthje, Jürgen, 2001: Leitungsstrukturen, 274.

<sup>638</sup> Pellert, Ada, 2005: Personalmanagement an Universitäten, 33.

<sup>639</sup> Vgl. Stock, Manfred, 2004: a. a. O., 34.

<sup>640</sup> Wissenschaftsrat, 1993: 10 Thesen zur Hochschulpolitik, 19.

<sup>641</sup> Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 14. Lange und Schimank sehen den Gegensatz zwischen der staatlichen Seite und der Mehrzahl der Professoren. Demzufolge schwindet die individuelle Autonomie durch dieses Policy-Paradigma, allerdings werde im Rahmen von Akkreditierungen und Fachevaluationen die kollektive Macht der Wissenschaft gestärkt. Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a. a. O., 543.

<sup>642</sup> Vgl. Kannengießer, Christoph, 2011: a. a. O., 265.

schließt auch die wissenschaftliche Lehre ein – die unabhängige Bestimmung von Inhalt, Methoden und Ablauf der Lehrveranstaltungen. Das individuelle Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung gilt als unangetastet, wenn bei der Verteilung der Mittel zumindest die Personal- und Sachmittel zugewiesen werden, die es überhaupt ermöglichen, wissenschaftliche Forschung und Lehre zu betreiben. Dies bedeutet, dass nur ein über diesen verfassungsrechtlichen Grundausrüstungsanspruch hinausgehender Bereich im Rahmen einer Zielvereinbarung oder leistungsbezogenen Mittelverteilung vergeben werden darf.<sup>643</sup> Die relative Autonomie in der Arbeitsgestaltung im Wissenschaftsbereich wirkt somit eher strukturkonservativ und schränkt den Einsatz der hier untersuchten Steuerungsinstrumente ein.

Staatliche Maßnahmen, die die genannten Freiheitsrechte verletzen, können als Verwaltungsakte vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden. Klageberechtigt als Grundrechtsträger sind hierbei nicht nur einzelne Hochschullehrer, sondern auch die Fakultäten als teilrechtsfähige Körperschaften.<sup>644</sup> Es ist allerdings umstritten, ob sich aus Artikel 5 Abs. 3 des Grundgesetzes eine Selbstverwaltungsgarantie ableiten lässt, denn die Teilhabe für die in der Wissenschaft Tätigen muss nicht im Sinne der herkömmlichen Selbstverwaltung erfolgen.<sup>645</sup> Der Gesetzgeber ist auch nicht an das überlieferte Strukturmodell gebunden; er darf neue Steuerungstechniken für eine funktionsfähige Wissenschaftsverwaltung entwickeln und hat hierbei einen weiten Spielraum. Ob Organisationsnormen (z. B. die hochschulorganisatorische Willensbildung, die Übertragung von Befugnissen zur Koordination oder zur evaluationsorientierten Ressourcenvergabe an monokratische Leitungsorgane) die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährden, muss aus Sicht des jeweils vorliegenden hochschulorganisatorischen Gesamtgefüges betrachtet werden.<sup>646</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Hamburgischen Hochschulgesetz des Jahres 2010 die Mindestanforderungen für die Art und Weise der Beteiligung der Grundrechtsträger an wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten präzisiert. Um über ein hinreichendes Niveau der Partizipation und Kontrollmöglichkeiten zu verfügen, müssen den Grundrechtsträgern sowohl Wahl-, als auch Abwahlmöglichkeiten der Hochschulleitung, der Fachbereichsleitung oder des Hochschulrates gegeben sein. Je stärker der Gesetzgeber die Leitungsorgane mit Entscheidungskompetenzen ausstatte, desto stärker müsse er im Gegenzug die direkten oder indirekten Mitwirkungs-, Einfluss-, Informations- und Kontrollrechte der Kollegialorgane mit

---

<sup>643</sup> Vgl. BVerfGE, 111. Bd., Beschluss vom 26.10.2004, 333–365, 362.

<sup>644</sup> Vgl. ebd., 352.

<sup>645</sup> Demgegenüber sehen einige Landeshochschulgesetze eine Selbstverwaltungsgarantie der Hochschulen vor. Vgl. Müller-Terpitz, Ralf, 2011: a. a. O., 250.

<sup>646</sup> Vgl. die Klage gegen das Brandenburgische Hochschulgesetz in: BVerfGE, 111. Bd., Beschluss vom 26.10.2004, 333–365, 351 u. 356.

Hochschullehrermehrheit ausgestalten. Nur dies gewährleiste die Freiheit der Wissenschaft.<sup>647</sup> Modifikationen der institutionellen Entscheidungs- und Regelungsstrukturen im Sinne einer internen Hierarchisierung müssen daher in Abwägung der jeweiligen Ziele und Interessen und unter Einhaltung der grundgesetzlichen Autonomierechte der Beteiligten erfolgen.

Wie deutlich geworden ist, bedeutet das am New Public Management orientierte Steuerungsmodell „sowohl verfassungsrechtlich als auch machttheoretisch eine kritische Gratwanderung“<sup>648</sup> und kann eine Quelle für Konflikte darstellen. Bis zum Jahre 2020 wird ein nicht unerheblicher Generationswechsel auf der Ebene der Hochschulprofessoren stattfinden. Dieses *window of opportunity* bietet den Hochschulen die Gelegenheit, das neue Governance-Modell dauerhaft zu institutionalisieren.<sup>649</sup>

Neben dem wissenschaftlichen Personal sind an Hochschulen weitere Akteursgruppen mit verschiedenartigen Interessen anzutreffen, die durch die hier untersuchten Reformen betroffen sind: der Hochschulrat, die Studierendenvertretung sowie der Personalrat. Hierauf soll der Vollständigkeit halber nun kurz verwiesen werden:

Weibler zufolge kann der Hochschulrat einen Rückfall in alte Spielmuster verhindern, der Hochschulleitung die nötige Legitimation für unangenehme Entscheidungen nach innen verschaffen und bei institutionellen Widerständen aushelfen.<sup>650</sup>

Auch der Personalrat hat bei Organisationsreformen eine Akteursqualität mit einer eigenen, oftmals divergierenden Interessen- und Handlungslogik, die auf Einflussicherung und Wiederwahl angelegt ist.<sup>651</sup> Die Neuen Steuerungsinstrumente haben vielfältige Auswirkungen auf die Arbeitsplätze, zum Beispiel durch die Flexibilisierung der Haushalte und Stellenpläne, die Rechtsformänderung und Leistungsmessungen im Rahmen von Evaluationen. Die Personalvertretung hat daher verschiedene Möglichkeiten der Einflussnahme, von der bloßen Anhörung zu Organisationsplänen bis hin zur Mitbestimmung etwa bei der Einführung betrieblicher Informations- und Kommunikationsstrukturen.

---

<sup>647</sup> Das Gericht monierte hier u. a., dass das Dekanat gegenüber dem Fakultätsrat zu mächtig sei. Den Dekanen waren hier weitgehende Zuständigkeiten über Haushaltsmittel und die Personalpolitik eingeräumt worden, um die Entwicklung der Fakultät und deren Arbeit zu steuern. Das Hamburgische Landeshochschulgesetz verstoße im Bereich der binnenorganisatorischen Struktur auf der Fachbereichsebene gegen Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes, da der Fakultätsrat als kollegiales Vertretungsorgan nicht über ausreichende Mitwirkungs- und Kontrollrechte verfügte. Die Regelungen bezüglich der Stellung und Kompetenzen des Präsidiums und des Hochschulrats waren verfristet. Vgl. BVerfGE, 127. Bd., Beschluss vom 20.07.2010, 87–132, 109 u. 114.

<sup>648</sup> Bernhardt, Rolf, 2006: Die Rolle des Präsidenten im Zeitalter der autonomen Hochschulen, in: hi – hochschule innovativ. Der Newsletter der Darmstadt-Kassel-Runde, Ausgabe 17, 8–9, 9.

<sup>649</sup> Vgl. Schimank, Uwe, 2005: Die akademische Profession und die Universitäten, 157.

<sup>650</sup> Vgl. Weibler, Jürgen, 2007: Führung von Universitäten? Anmerkungen zu einem verordneten Wandel, in: Forschung & Lehre, 14. Jg., Heft 1, 13–15, 15.

<sup>651</sup> Während der Senat vornehmlich die Anliegen der akademischen Hochschulmitglieder im Blick hat, vertritt die Personalvertretung eher die Interessen der Beschäftigten in Verwaltung und Technik. Durch diese beiden autonom arbeitenden Gremien kann von einer „doppelten Vertretungsstruktur“ an Hochschulen gesprochen werden. Vgl. Jochheim, Linda; Wannöffel, Manfred, 2010: a. a. O., 518.

Wie oben dargestellt wurde, kann ein partizipativer Ansatz Konfliktkonstellationen entschärfen. Nötig ist dabei die Bereitschaft, einen Konsens zu erarbeiten und dadurch Kompromisse zu ermöglichen. Die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Neuen Steuerungsinstrumente können jedoch das mikropolitische Konfliktpotential noch verstärken, da sie vielfach gleichzeitig mit Mittelkürzungen und organisatorischen Umstrukturierungen eingeführt werden. Wenn Modernisierungsvorhaben gleichzeitig mit Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen stattfinden, können diese als Bedrohung wahrgenommen werden und zu Frustration und Ablehnung führen.<sup>652</sup>

Die Übertragung von Aufgaben von der Zentralverwaltung auf die dezentrale Ebene, z. B. im Rahmen des Qualitätsmanagements und der dezentralen Budgetierung, erfordert eine entsprechende personelle Ausstattung und Professionalsierung der Dekanate und Fakultätsverwaltungen. Zur Verbesserung der Steuerungsprozesse wird daher auch die Gesamtanzahl der Fachbereiche verringert, um in Großfakultäten eine flexiblere Koordination zur Bewältigung der neuen Aufgaben im Finanz- und Personalbereich zu gewährleisten.<sup>653</sup>

Hinzu kommt der Bologna-Prozess. Nicht nur die Studienstrukturen und -inhalte mussten neu organisiert werden, auch war eine stärkere Abstimmung und Koordination der Lehrangebotsplanung (die Raumplanung, Prüfungen, Lehrveranstaltungen) notwendig. Weiterhin musste die Akkreditierung der neuen Studiengänge organisiert werden.<sup>654</sup>

Hödl und Zegelin fordern, das New Public Management-Modell bei der Einführung an Hochschulen zu modifizieren und individuelle, von den Hochschulen selbst erarbeitete Leitungs- und Organisationsmodelle zu wählen.<sup>655</sup> Als Alternative zu dem Marktmodell wird daher die daraus entstandene Version des *Korporationsmodells* vorgeschlagen. Zur strategischen Organisationssteuerung arbeiten hier die politisch-strategische Leitungsebene, die die Globalziele der Organisation mit der Politik verhandelt und diese durchsetzt, die repräsentativ-beratende Selbstverwaltungsebene und die dezentralen Leitungsebenen zusammen.<sup>656</sup> Grundsätzliche Fragen sind hier nur mit Zustimmung des Senats möglich. Dies soll die Anforderungen einer effizienten, unternehmerischen Hochschulführung mit den Ansprüchen nach individueller Freiheit von Forschung und Lehre ausbalancieren und für Akzeptanz sorgen.

Wie werden diese Herausforderungen und Problemstellungen in den einzelnen Hochschulorganisationen konkret gelöst? Hat dies Auswirkungen auf die Reformumsetzung?

---

<sup>652</sup> Vgl. Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: a. a. O., 144.

<sup>653</sup> Plädiert wird für eine maximale Fachbereichsanzahl von 15 Einheiten, vgl. Winter, Martin, 2004: a. a. O., 131.

<sup>654</sup> Vgl. ebd., 138.

<sup>655</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 241.

<sup>656</sup> Vgl. Braun, Dietmar, 2001: a. a. O., 256.

Auf die aus diesem Abschnitt entstandenen Fragen soll in den Fallstudien eingegangen werden.

## 8. Empirische Befunde zu den kausalen Mechanismen des Politiktransfers

Das folgende Kapitel widmet sich empirischen Befunden zu den kausalen Mechanismen und Prozessen, die Politikkonvergenz bewirken. In Anwendung des Isomorphie-Konzepts werden zunächst mimetische Prozesse und normativer Druck, der auf Organisationen im Hochschulsystem wirkt, vorgestellt. Auf Zwang wird in diesem Kapitel nicht weiter eingegangen, da die Rolle des Staates ausführlich in den Fallstudien dargestellt wird. Im letzten Abschnitt werden exemplarisch einige Aktivitäten der Repräsentationsvereinigungen vorgestellt, die zu Politiktransfer führten. Die dargestellten Beispiele sind selektiv; es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

### 8.1. Mimetische Prozesse im Rahmen von Hochschulnetzwerken

Im Gegensatz zur kommunalen Ebene scheint es im Hochschulwesen keine zentrale Diffusionsinstitution zu geben, die die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente in den Bundesländern gleich stark strukturiert oder reguliert.<sup>657</sup> Der Innovationstransfer erfolgt daher hauptsächlich auf der Ebene der Bundesländer. Beim direkten, nicht institutionalisierten horizontalen Politiktransfer sind bilaterale und horizontale Kommunikationsnetzwerke (zwischen Bundesländern, zwischen Einzelpersonen der Exekutive sowie weiteren Akteuren des organisationalen Feldes) besonders wichtig. Daher liegt der Schwerpunkt dieses Abschnitts auf diesen Netzwerken, wobei exemplarisch einige Beispiele genannt werden.

Die Einführung des NPM sowie das Wettbewerbsprinzip führten zur Bildung neuer Hochschulverbände, die die Grenzen der durch die jeweilige Landesrechtssetzung geprägten Hochschulsysteme überschreiten. Es ist davon auszugehen, dass diese horizontalen Informationskanäle zu Politiktransfer führen, da Kontakt zu Anwendern dieser Steuerungsinstrumente hergestellt wird. Auch Krücken erwartet durch den Zusammenschluss von Organisationen eine höhere institutionelle Innovationskraft als durch standardisierte Reformmodelle.<sup>658</sup> Die Institutionalisierung dieser Verbände ist allerdings unterschiedlich groß.

Als Plattform für den Informationsaustausch dienen beispielsweise Evaluationsverbände: Hatte das Land Hessen ein landesweit abgestimmtes Evaluationsverfahren vorgeschrieben,<sup>659</sup> schlossen sich im *Evaluationsverbund Wissenschaft* gleich zwölf Hochschulen, Universitäten und Fachhochschulen, aus Rheinland-Pfalz, Hessen und dem Saarland zusammen. Diese

---

<sup>657</sup> Auf kommunaler Ebene waren die Aktivitäten der KGSt prägend, vgl. Tondorf, Karin; Bahn Müller, Reinhard; Klages, Helmut, 2002: a. a. O., 15.

<sup>658</sup> Vgl. Krücken, Georg, 2002: Hochschulentwicklung, 27.

<sup>659</sup> Dies sah bereits das Hessische Hochschulgesetz des Jahres 1998 vor. Vgl. Gesetz zur Neuregelung des Hochschulrechts und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften, in: GVBl. I, 03.11.1998, Wiesbaden, 431–465, § 34 Abs. 3 und 4. Zitiert als „Hessisches Hochschulgesetz 1998“.

Hochschulen liegen lokal eng beieinander. Gleiches gilt für den so genannten Nordverbund. Der „Kooperationsverbund Norddeutscher Universitäten“ setzt sich aus den Universitäten Bremen, Greifswald, Hamburg, Kiel, Lübeck, Oldenburg und Rostock zusammen und überschreitet durch die Kooptierung der Universität Groningen, nicht nur Bundesländergrenzen, sondern auch Staatsgrenzen. Der Erfahrungsaustausch ermöglichte es, landesspezifische Ursachen von Problemen zu erkennen und voneinander zu lernen. Dies fördere auch die Auswahl unterschiedlich großer Hochschulen und Profile. Die Nachbarschaft mindere die Kosten und den Verfahrensaufwand und erleichtere die Koordination.<sup>660</sup> Im Jahre 1994 gründeten die norddeutschen Universitäten dieses Netzwerk, um sich gegenseitig Tipps und Hilfestellung bei der Durchführung von Evaluationen zu geben. Dabei orientierte man sich an den Verfahrensschritten des Niederländischen Evaluationsmodells. Im Laufe der Zeit wurde der Austausch auf Fragen der Studienzulassung, Prüfungsorganisation und Verwaltung ausgeweitet. Eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Arbeitsstrukturen der Prüfungsverwaltungen hatte allerdings ergeben, dass jede der Mitgliedsuniversitäten andere Ausprägungen von zentralisierten und dezentralisierten EDV-Lösungen bevorzugt, so dass es hier nicht zu einer gemeinsamen Lösung kam.<sup>661</sup> Die organisatorisch gewachsenen Strukturen zeigen somit Grenzen für externes Lernen auf. Die Zusammenarbeit wurde auch auf andere Bereiche ausgeweitet: Heute bietet das Netzwerk unter anderem eine gemeinsame Internetplattform zur Studienorientierung und gegenseitige Unterstützung zum Angebot von Arbeitsmöglichkeiten von Partnern neuberufener Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (*Dual Career-Optionen*) an.

*„Sie möchten damit im Wettbewerb um die Besten, ein größeres und vielfältigeres Angebot unterbreiten können als eine Universität allein.“<sup>662</sup>*

Diese Beispiele zeigen, dass Wettbewerb als auslösender Mechanismus Konvergenz fördert, dass die regionale Diffusion von Innovationen nicht an Bundesländergrenzen halt macht und dass die Variable „geographische Nähe“ für die hier untersuchten Prozesse dennoch wichtig ist.

*„Structural equivalence of members in a network, i.e., an actor's perception of concordance with other members in a social and/or organizational network, particularly of comparable economic and social status, modulates adoption of innovations because it affects homogeneity of adopters' behaviours (...).“<sup>663</sup>*

---

<sup>660</sup> Vgl. Lühje, Jürgen, 1997: Qualität in Lehre und Studium. Evaluation im Verbund norddeutscher Universitäten, in: *Forschung & Lehre*, 4. Jg., Heft 3, 126–127, 126.

<sup>661</sup> Vgl. Verbund Norddeutscher Universitäten: Prüfungsorganisation und Verwaltung (2004 – 2005), <<http://www.uni-nordverbund.de/archiv/pruefungsorganisation-und-verwaltung.html>>, Zugriff am 05.03.2012.

<sup>662</sup> Verbund Norddeutscher Universitäten, 2007: Förderung von Wissenschaftlerkarrieren – Dual Career Couples (DCC), <<http://www.uni-nordverbund.de/print/archiv/foerderung-von-wissenschaftlerkarrieren.html?L=0>>, Zugriff am 04.06.2012.

<sup>663</sup> Wejnert, Barbara, 2002: a. a. O., 309.

Die Differenzierung des Hochschulsystems führt auch zu Verbänden von struktureller Äquivalenz, wie beispielsweise die „TU9“-Initiative großer und reputationsstarker technischer Universitäten zeigt. Diese vertreten unter anderem gemeinsame Positionen gegenüber der Politik und betreiben Benchmarking-Projekte.<sup>664</sup>

## 8.2. Normative Isomorphie

Bei der Betrachtung normativer Kausalmechanismen für die Angleichung institutioneller Strukturen und Verfahren soll zunächst auf die internationale Ebene und danach auf die Aktivitäten der zentralen Wissenschaftsförderorganisationen und Hochschulberatungsorganisationen CHE und der Stifterverband für die deutsche Wissenschaft eingegangen werden. Daneben ist festzuhalten, dass der Wissenschaftsrat in seinen Vorschlägen zur Entwicklung des deutschen Wissenschaftssystems zahlreiche Vorstellungen und Elemente des New Public Management übernimmt. Er hält das Wissenschaftssystem institutionell für zu wenig flexibel. Der Staat soll die bislang übliche administrative Detailsteuerung zurücknehmen und nur indirekt über Programme, das Kontraktmanagement und Globalhaushalte steuern.<sup>665</sup> Der Wissenschaftsrat unterstützt bei diesen Veränderungen auch die Entwicklung kreativer Lösungen und die interne und externe Diversifizierung des Hochschulsystems.<sup>666</sup>

### 8.2.1. Normativer Einfluss internationaler Organisationen

Es ist generell umstritten, welchen Einfluss durch internationale Organisationen verbreitete Standards und Modelle in nationalen Systemen haben. Es kann jedoch festgehalten werden, dass in den vergangenen Jahren insbesondere die OECD und die EU innenpolitische Debatten über Reformen nationaler Bildungssysteme entscheidend mitgeprägt haben. Die Grenzen zwischen Zwang, freiwilliger Kooperation und Lernprozessen sind dabei oftmals unklar und auf der Makroebene nur schwer zu unterscheiden.<sup>667</sup>

Als Beispiel können die PISA-Schulleistungsuntersuchungen genannt werden. Das schlechte Abschneiden Deutschlands bei den PISA-Studien habe zu einer „empirischen Wende“ in der Bildungspolitik geführt. Die empirische Bildungsforschung sei nun gefordert, auf den verschiedenen Ebenen des Bildungssystems eine outputorientierte Systemsteuerung zu etablieren, „einschließlich eines darauf bezogenen Qualitätsmanagements.“<sup>668</sup>

---

<sup>664</sup> Vgl. Stratmann, Friedrich, 2005: a. a. O., 2.

<sup>665</sup> Vgl. Wissenschaftsrat, 1993: 10 Thesen zur Hochschulpolitik, 57.

<sup>666</sup> Vgl. Wissenschaftsrat, 2000: Thesen zur künftigen Entwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland, Ds. 4594/00, Berlin, 07.07.2000, 60. Zitiert als „Entwicklung des Wissenschaftssystems“.

<sup>667</sup> Vgl. Martens, Kerstin; Wolf, Klaus Dieter, 2006: a. a. O., 145.

<sup>668</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007: a. a. O., 3.

Auch der Bologna-Prozess hat in ganz Europa eine hohe Reformdynamik in Gang gesetzt. Hier habe die Politik

*„...offenbar einen Hebel gefunden, wirkungsvoller in die Universitäten hinein zu intervenieren und konkrete Veränderungen auszulösen als in den Jahrzehnten zuvor.“<sup>669</sup>*

Die Hochschulen haben in diesem Prozess eine neue strategische und eigenständige Akteursrolle übernommen, da sie ihrer Umwelt die Qualitätssicherung von Studium und Lehre nachweisen müssen. Durch die Neuausrichtung der Studiengänge trug der Bologna-Prozess auch zur Profilbildung der Hochschulen bei. Die neuen Qualitätssicherungsverfahren brachten neue Formen der politischen Steuerung mit sich, die auch eine gewisse „Entstaatlichung“ der Hochschulgovernance zur Folge habe. So haben allgemeine oder auf spezielle Fächergruppen spezialisierte Akkreditierungsagenturen die vormals den Landesministerien vorbehaltene Prüfung und Genehmigung der Einrichtung neuer Studiengänge übernommen.<sup>670</sup>

Nichtstaatliche, länderübergreifend agierende Hochschul-Netzwerke wie die *European University Association* prägen den Politiktransfer und die Informationsdiffusion im Bereich der Elemente des New Public Management. So untersuchte die *Funding Working Group* der EUA die Finanzausstattung und Haushaltsverfahren der Hochschulen in Europa. Die Arbeitsgruppe wollte

*„diese Prozesse analysieren und die unterschiedlichen Strukturen auf ihre Auswirkungen im Wettbewerb der Universitäten untereinander untersuchen.“<sup>671</sup>*

Diese *bottom-up*-Initiativen konkurrieren zuweilen auch mit den staatlichen Akkreditierungsagenturen.<sup>672</sup> Kritiker sehen durch die Verbreitung neuer Governance-Leitbilder durch internationale Organisationen und die Einbindung nichtstaatlicher Akteure durch Evaluations- und Akkreditierungsaktivitäten eine Schwächung der Rolle des Staates in der Bildungspolitik. Der Vorwurf lautet, dass es sich hierbei um eine strategische Instrumentalisierung intergouvernementaler Vereinbarungen für bildungspolitische Ziele nationaler Exekutiven handele. Systemimmanente Reformblockaden von innenpolitischen Vetospielern würden, auch unter Aushebelung der föderalen Kompetenzverteilung, so bewusst umgangen.<sup>673</sup>

---

<sup>669</sup> Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 30.

<sup>670</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 15.

<sup>671</sup> Pressestelle der Universität Erlangen-Nürnberg, 2006: Treffen der Institutional Experts Subgroup der Funding Working Group der EUA. Tagung zur Vergleichbarkeit der Finanzsituation Europäischer Universitäten, Mediendienst FAU-Aktuell Nr. 4739 vom 07.07.2006, Erlangen. Deutschland wurde in dieser Arbeitsgruppe durch die Universität Erlangen-Nürnberg vertreten.

<sup>672</sup> Vgl. Martens, Kerstin; Wolf, Klaus Dieter, 2006: a. a. O., 161.

<sup>673</sup> Vgl. Wolf, Klaus Dieter, 2007: a. a. O., 29.

Im Bereich des Rechnungswesens sieht Philipps eine steigende Bedeutung internationaler Rechnungslegungsstandards:

*„Die internationalen Rechnungslegungsstandards (IAS/IFRS und IPSAS) werden künftig außerhalb der Hochschulen, zum Beispiel bei (potentiellen) Projektpartnern oder Drittmittelgebern wie der EU-Kommission mehr und mehr an Bedeutung gewinnen. Sie eignen sich zudem als Grundlage für die Entwicklung bundeseinheitlicher universitärer Rechnungslegungsstandards.“<sup>674</sup>*

Der größte Druck wird dabei durch Anforderungen der Europäischen Union ausgeübt. Dies ergibt sich aus für die Mitgliedstaaten verbindlichem Recht, aus Fördermaßnahmen und anderen Regularien. Schöck verweist dabei auf das gestiegene Volumen der Forschungsförderung der EU, zu der seit 2007 auch der *European Research Council* hinzugekommen ist.<sup>675</sup> Auch nicht gewinnorientierte Hochschulen und Forschungseinrichtungen werden durch den „Europäischen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation“, soweit sie sich wirtschaftlich betätigen, Unternehmen gleichgestellt. Daher muss bei der Abrechnung derartiger Projekte eine vollständige Erfassung aller Kosten im Rahmen einer Vollkostenrechnung vorgelegt werden. Dies soll eine indirekte staatliche Subventionierung verhindern und nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag europarechtswidrige Wettbewerbsverzerrungen vermeiden.<sup>676</sup> Diese Vorgaben für die Projektabrechnung galten bereits für das 7. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union und gingen nicht zuletzt auf die Kritik des Europäischen Rechnungshofes am Kostenabrechnungsmodell der Hochschulen zurück.<sup>677</sup> Bei der Auftragsforschung, bei Dienstleistungen und anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten ist neben den direkten Kosten detailliert anzugeben, wie hoch die Gemeinkosten sind. Indirekte Projektkosten wie die Raummiete, Energiekosten oder der Aufwand für durch staatliche Geldgeber finanziertes wissenschaftliches Personal müssen klar dargelegt werden.<sup>678</sup> Durch eine Vollkostenrechnung lassen sich auch der Aufwand für ein Forschungsprojekt sowie Studiengangskosten besser kalkulieren; bei der kameralen Buchführung war dies nur eingeschränkt möglich. Neben Arbeitsgruppen auf Länderebene erarbeiteten die Vertreter der Kanzlerarbeitskreise zum Hochschulrechnungswesen und zu EU-Angelegenheiten in Treffen mit Vertretern der Europäischen Kommission, der

<sup>674</sup> Philipps, Holger, 2005: Fernziel internationale Standards. Aktuelle Herausforderungen für das universitäre Rechnungswesen, in: *Wissenschaftsmanagement*, 11. Jg., Heft 3, 11–19, 16.

<sup>675</sup> Vgl. Schöck, Thomas A. H., 2009: *Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen*, 477 f.

<sup>676</sup> Vgl. Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, Amtsblatt der Europäischen Union C 323, 30.12.2006, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der EU, 4.

<sup>677</sup> Pressestelle der Universität Erlangen-Nürnberg, 2007: Große Herausforderungen für die Kostenabrechnung der Universitäten. Experten diskutieren 7. EU-Forschungsrahmenprogramm, Mediendienst FAU-Aktuell Nr. 18/2007 vom 31.01.2007, Erlangen. Zitiert als „Herausforderungen für die Kostenabrechnung der Universitäten“.

<sup>678</sup> Die Ausbildung, interne Tätigkeiten und die Grundlagenforschung sind von der Beihilferegelung ausgenommen, vgl. Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, Amtsblatt der Europäischen Union C 323, 30.12.2006, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der EU, 11.

Bundesregierung, unter Vermittlung der HRK und der Koordinierungsstelle EG der Wissenschaftsorganisationen Lösungsmodelle. In einem Workshop an der Universität Erlangen-Nürnberg sollten möglichst alle an der Diskussion Beteiligten zusammengeführt werden, um

*„den aktuellen Stand der verschiedenen Bemühungen festzuhalten und eine Empfehlung zum Umgang mit den veränderten Rahmenbedingungen an die deutschen Universitäten auszugeben“.*<sup>679</sup>

### 8.2.2. Organisationen der Wissenschaftsförderung und Hochschulberatung

Das New Public Management enthält explizite Handlungsanweisungen. Seine Einzelansätze gehören heutzutage zum vorherrschenden Handlungsschema professioneller Organisationsberater für den öffentlichen Dienst.<sup>680</sup> Es ist bei Politiktransferprozessen oftmals festzustellen, dass innerhalb des organisatorischen Feldes nur eine begrenzte Anzahl von Beratungs- und Dienstleistungsagenturen mit ihren standardisierten Organisationsmodellen herangezogen werden.<sup>681</sup> Auch in diesem organisationalen Feld bestätigt sich dies. Im Folgenden werden exemplarisch einige Aktivitäten der zentralen Beratungs- und Förderorganisationen, der CHE GmbH und des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft, vorgestellt. Daneben arbeitete die HIS GmbH eng mit den Hochschulen bei der Implementation der hier untersuchten Steuerungsinstrumente zusammen, wie in den Fallstudien deutlich wird.

Die privaten Wissenschaftsstiftungen haben den Anspruch, Wissenschaftspolitik mitzugestalten.<sup>682</sup> Das Centrum für Hochschulentwicklung erarbeitet Konzepte zur Hochschulreform; ihr Leitbild ist das marktliche Modell der Hochschulsteuerung. Von 1999 bis 2005 vergab es die Auszeichnung „Best-Practice-Hochschule“ an je eine Hochschule und eine Fachhochschule, die vorbildhafte Gesamtreformkonzepte auf den Gebieten der Wirtschaftlichkeit, der Profilbildung und der Stärkung der Autonomie durch neue Willensbildungs- und Leitungsstrukturen realisierten. Sein Ziel war es, für Reformen zu motivieren, erfolgreiches Hochschulmanagement zu kommunizieren und Reformhochschulen einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen.<sup>683</sup> Die in den Fallstudien untersuchte Universität Mainz ist eine der Preisträgerinnen dieses Wettbewerbes. Es ist hierbei

---

<sup>679</sup> Pressestelle der Universität Erlangen-Nürnberg, 2007: Herausforderungen für die Kostenabrechnung der Universitäten.

<sup>680</sup> Vgl. Jann, Werner, 2009: a. a. O., 488.

<sup>681</sup> Vgl. Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: a. a. O., 218.

<sup>682</sup> Vgl. für den Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft Webler, Wolff-Dietrich, 2006: Zur Reformstrategie des Stifterverbandes. Interview mit dem stellv. Generalsekretär des Stifterverbandes, Dr. Volker Meyer-Guckel, in: Hochschulmanagement, 1. Jg., Heft 4, 95–99, 95.

<sup>683</sup> Vgl. CHE: Projekt Best practice-Auszeichnung, <[http://www.chconcept.de/cms/?getObject=260&strAction=show&PK\\_Projekt=161&getLang=de](http://www.chconcept.de/cms/?getObject=260&strAction=show&PK_Projekt=161&getLang=de)>, Zugriff am 30.01.2014.

hervorzuheben, dass die Kultusministerkonferenz Kooperationspartner dieses Wettbewerbes war und somit die Informationsdiffusion durch mimetische Prozesse unterstützte.

Zudem organisiert das CHE Workshops und Symposien zu Themen wie Qualitätsmanagement sowie Fakultäts- und Personalmanagement, begleitet Pilotprojekte, erstellt Studien und bietet Fortbildungen im Wissenschaftsmanagement an. Die Aktivitäten des Centrums für Hochschulentwicklung sind nicht unumstritten, da einer seiner Gesellschafter, die Bertelsmann Stiftung, zu einem weltweit agierenden Konzern gehört. Der Vorwurf lautet, dass durch die Verflechtung zwischen der gemeinnützigen Stiftung und dem Medienunternehmen wirtschaftliche Macht zur Durchsetzung von Liberalisierung, Privatisierung und Wettbewerbsorientierung ausgeübt werde.<sup>684</sup>

Der Staat arbeitet bei der Entwicklung und Umsetzung von Reformprojekten mit Hochschulberatern zusammen. Einige Elemente wurden vorab in Pilotprojekten in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Wissenschaftsministerien und Beratungsagenturen sowie Forschungsinstitutionen entwickelt.<sup>685</sup> Hier wird eine Vermischung von Beratung und wissenschaftlicher Begleitung deutlich, die zur Einflussnahme auf politische Prozesse führen kann:

*„Dies offenbart der Vergleich der Ergebnisse der gesetzgeberischen Arbeiten mit den von diesen Institutionen unterbreiteten Vorschlägen.“<sup>686</sup>*

Kommunikation als Kontextvariable für Politikkonvergenz findet hier z. B. im Rahmen von Konferenzen und Workshops statt. Beratungsagenturen und Stiftungen veranstalten Tagungen oder bieten entgeltfreie Schulungen für die zukünftigen Nutzer der neuen Technologien, die für die neue Steuerung erforderlich sind, an. Es gab in den vergangenen Jahren zahlreiche Tagungen zu dem Thema „Neue Steuerungsinstrumente“ und Hochschulreformen, organisiert durch Hochschulforschungsinstitutionen, Universitäten, Agenturen der Hochschulberatung oder den Sprecherkreis der Kanzlerinnen und Kanzler der Hochschulen in Deutschland. Vorreiter aus dem In- und Ausland präsentierten hier ihre Reformen und berichteten von ihren Erfahrungen. Dank finanzieller Unterstützung von Sponsoren, z. B. der SAP AG, die Softwarepakete für ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen anbietet, oder von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, konnte auch eine kostenfreie Teilnahme an diesen Veranstaltungen angeboten werden.<sup>687</sup>

---

<sup>684</sup> Vgl. Bennhold, Martin, 2005: a. a. O., 69 f.

<sup>685</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 320.

<sup>686</sup> Epping, Volker, 2008: a. a. O., 431.

<sup>687</sup> Vgl. z. B. die Fachtagung „Impulse für Eliten. Gestaltungsfreiräume für deutsche Spitzenuniversitäten“ in Heidelberg, gesponsort u. a. von der Volkswagen-Stiftung, PriceWaterhouseCoopers, der Oracle Deutschland GmbH sowie der SAP AG. Themen der Workshops waren u. a. die dezentrale Ressourcenverantwortung, Zielvereinbarungen, Führungsinformationssysteme, Zielvereinbarungen sowie das universitäre Rechnungswesen.

Es soll nun kurz auf die Ziele und Politiktransfer-Aktivitäten des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft eingegangen werden. Der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft verfolgte bei seinen Aktivitäten im Untersuchungsbereich die übergreifenden Ziele des Wettbewerbs und der institutionellen Autonomie:

*„...Damit soll beigetragen werden zu einem allmählichen Umbau eines Systems staatlicher Steuerung hin zu einer wissenschaftsadäquaten, dynamischen Wettbewerbsstruktur, die die Leistungsfähigkeit und Effizienz des Hochschul- und Wissenschaftssystems insgesamt steigert (...) und autonom handelnde wissenschaftliche Institutionen in die Lage versetzt, anhand individueller Stärken und Angebotsprofile unterschiedliche Segmente eines differenzierten Bildungs- und Forschungsmarktes zu besetzen und weiterzuentwickeln.“<sup>688</sup>*

Der Stifterverband unterstützte durch Förderprogramme unter anderem das akademische Personalmanagement, die Organisationsentwicklung sowie das Qualitätsmanagement an Hochschulen. Im Zuge des Programms „Qualitätsmanagement“ wurden Pilothochschulen finanziell für ihre diesbezüglichen Reformvorhaben gefördert.<sup>689</sup> Begleitet wurde das Programm durch eine Workshopreihe zur Steuerung und Qualitätssicherung in Wissenschaft und Lehre. Daneben initiierte der Stifterverband zusammen mit der Heinz Nixdorf Stiftung das Programm „Die deregulierte Hochschule“. Fünf Modellhochschulen aus verschiedenen Bundesländern wurden hier für ihre Organisationsentwicklungsvorhaben mit insgesamt 2,5 Millionen Euro gefördert und untereinander vernetzt.<sup>690</sup> Ziel war unter anderem, Handlungsempfehlungen für die Gestaltung der Autonomie für andere Hochschulen abzuleiten.

*„Wichtig war uns auch, dass nicht nur die zumeist innovativen technischen Universitäten, sondern auch Hochschulen mit einem eher traditionellen Rollenverständnis im Programm vertreten sind.“<sup>691</sup>*

Die Auswahl der geförderten Organisationen erfolgte auch nach regionalen Kriterien und unter Berücksichtigung der oben erwähnten organisationalen Variablen. Finanziell unterstützt wurden explizit Hochschulen mit einer regionalen Vorreiterrolle.<sup>692</sup> Es wurde somit der

---

Vgl. Rektorat der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (Hrsg.), 2005: Symposiumsbericht „Impulse für Eliten – Gestaltungsfreiräume für deutsche Spitzenuniversitäten“, 07. – 09.04.2005, Heidelberg, 4–5 u. Impressum.

<sup>688</sup> Meyer-Guckel, Volker, 2006: a. a. O., 2.

<sup>689</sup> Vgl. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft: Qualitätsmanagement an Hochschulen, <[http://www.stifterverband.info/wissenschaft\\_und\\_hochschule/hochschulen\\_im\\_wettbewerb/qualitaetsmanagement/index.html](http://www.stifterverband.info/wissenschaft_und_hochschule/hochschulen_im_wettbewerb/qualitaetsmanagement/index.html)>, Zugriff am 10.02.2014. Siehe hierzu unten die Fallstudie der Universität Mainz in Kapitel 11.4.

<sup>690</sup> Vgl. Ders.: Die deregulierte Hochschule, <[http://www.stifterverband.info/wissenschaft\\_und\\_hochschule/hochschulen\\_im\\_wettbewerb/deregulierte\\_hochschule/index.html](http://www.stifterverband.info/wissenschaft_und_hochschule/hochschulen_im_wettbewerb/deregulierte_hochschule/index.html)>, Zugriff am 03.09.2012.

<sup>691</sup> Dr. Volker Meyer-Guckel, der stellvertretende Generalsekretär des Stifterverbandes in: Petrick-Löhr, Christina, 2005: Stifterverband startet Exzellenz-Initiative für unabhängige Hochschulen, in: Die Welt, 01.10.2005, Ressort Berufe, Heft 230, B11.

<sup>692</sup> Vgl. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft: Die deregulierte Hochschule, <[http://www.stifterverband.info/wissenschaft\\_und\\_hochschule/hochschulen\\_im\\_wettbewerb/deregulierte\\_hochschule/index.html](http://www.stifterverband.info/wissenschaft_und_hochschule/hochschulen_im_wettbewerb/deregulierte_hochschule/index.html)>, Zugriff am 03.09.2012.

Versuch unternommen, Politiktransferprozesse analog zu dem in der Diffusionsforschung erarbeiteten *leader laggard-model* zu initiieren, wobei einzelne Akteure, die als „Pioniere“ gelten, nachgeahmt werden.<sup>693</sup> Die durch die Auswahl von *Best-Practice*-Modellen entstehenden Kommunikationsprozesse sollen Organisationsentwicklungseffekte und reformerische Impulse an den Hochschulen auslösen. Anknüpfungspunkt ist dabei die einzelne Organisation, wobei Effekte von der Mikro- zur Makroebene erwartet werden:

*„Mit unserem Geld können wir nur Impulse geben, also immer wieder neue Reformprojekte fördern, die – wenn sie erfolgreich sind – im System selbst fortleben. Deshalb ist für uns die Schnittstelle zur Politik nicht so entscheidend wie die Schnittstelle zu den Universitäten und Forschungseinrichtungen.“*<sup>694</sup>

Auzeichnungen dieser Art sollen auch der Legitimationssteigerung dienen:

*„...unsere Programme sind im Sinne einer Profilbildung wirksam. Profil wiederum schafft häufig Exzellenz, zieht andere Exzellenz an, zieht andere Fördermittel an. Dieser Dreischritt ist inzwischen von vielen Hochschulen anerkannt.“*<sup>695</sup>

Die Hochschulleitungen wenden sich nicht nur aufgrund ihrer Expertise an Agenturen der Hochschulberatung. Externe Akteure können in Organisationsentwicklungsprozessen die Rolle von Katalysatoren oder neutralen Dritten übernehmen und dadurch interne Konfliktsituationen entschärfen.<sup>696</sup> Sie erleichtern auch deshalb den Reformprozess, da sie frei von organisationsinternen Zwängen agieren und deshalb keiner „Betriebsblindheit“ unterliegen.

*„Zudem können sie unangenehme Maßnahmen besser in die Wege leiten als Insider, weil sie nach Auftragsende die Organisation wieder verlassen.“*<sup>697</sup>

Pasternack, selbst Direktor am staatlichen Hochschulforschungsinstitut der Universität Halle-Wittenberg, sieht die häufige Einbindung von kommerziellen Beratungsfirmen kritisch:

*„Wo Wissenschaftler die Problemhorizonte der Akteure überschreiten und erweitern sollen und müssen, da ist der Job der Berater die Reduzierung von Problemhorizonten.“*<sup>698</sup>

Bei hochschulfremden Beratern kann zudem die Frage nach der Validität der Problemlösungsangebote gestellt werden. Insgesamt sei festzustellen, dass die

---

<sup>693</sup> Vgl. Blancke, Susanne, 2003: a. a. O., 32.

<sup>694</sup> Wilhelm Krull, Generalsekretär der Volkswagen Stiftung, in: Kuntz-Brunner, Ruth, 2005: „Inseln des Gelingens“ schaffen. Hochschule: Auf Betreiben einer Expertenkommission unter Vorsitz von Wilhelm Krull kommt wieder Leben in die Exzellenzinitiative, Interview mit Dr. Wilhelm Krull, in: VDI-Nachrichten, 59. Jg., Nr. 25, 24.06.2005, 33.

<sup>695</sup> Volker Meyer-Guckel, in: Webler, Wolff-Dietrich, 2006: a. a. O., 97.

<sup>696</sup> Vgl. Pellert, Ada, 2001: Organisationsentwicklung, 343. Für den Bereich des kaufmännischen Rechnungswesens: Hamschmidt, Martin; Sehl, Ilka; Stratmann, Friedrich, 2009: a. a. O., 35.

<sup>697</sup> Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 78.

<sup>698</sup> Pasternack, Peer, 2006: a. a. O., 110.

sozialwissenschaftliche Hochschulforschung im Zuge vieler Reformprojekte nicht hinreichend rezipiert werde.<sup>699</sup>

### 8.3. Politiktransfer durch Repräsentationsvereinigungen

Die *European University Association* (EUA), die größte Interessenvertretung europäischer Universitäten, hat sich zum Ziel gemacht, Themen wie die Hochschulautonomie, die Hochschulfinanzierung und die Profilbildung zu forcieren. Sie bietet eine Akkreditierung zur Qualitätssicherung an und übt dadurch normativen Einfluss aus. Zur Ideendiffusion zum Austausch von Erfahrungen, Ideen und Neuerungen veranstaltet sie internationale Konferenzen, Workshops und Seminare. Die EUA bietet Beratungsdienstleistungen, erstellt vergleichende Untersuchungen und wendet sich auch an einzelne Hochschulen mit dem Ziel, Managementstrukturen zu verbessern und ihnen zu helfen,

*„...in order to act more strategically and become more efficient and effective, in particular by identifying ways in which leaders can enhance their steering capacity.“<sup>700</sup>*

Für die Autonomie und finanzielle Stärke der Hochschulen praktiziert sie Lobbyarbeit zur Hochschul-, Forschungs- und Innovationspolitik auf nationaler und europäischer Ebene.

Professionen sind Teil der hier bei der Politikdiffusion wirkenden Verhandlungsnetzwerke. Allerdings bedingte die Transformation der Hochschulgovernance Veränderungen in den organisatorischen Professionsverbänden, wie im Folgenden deutlich wird.

Die Universitätsrektoren und Präsidenten sind mit ihren Repräsentationsvereinigungen, der Landesrektorenkonferenzen und der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), eine der wichtigsten Ansprechgruppen für die Politik. Bereits im Jahre 1998 trat die HRK für die Dienstherreneigenschaft der Universitäten sowie ein flexibilisiertes, anreizorientiertes Tarif- und Dienstrecht ein. Indem sie auch Zielvereinbarungen zwischen den Ländern und den Hochschulen sowie Globalhaushalte fordert, vertritt die HRK das umfassende Modernisierungskonzept des New Public Management:

*„Ziel ist der Aufbau einer flexiblen, von der Hochschule soweit wie möglich selbst zu verantwortenden, aufgaben- und leistungsorientierten Personalentwicklung als ein Instrument für Profilbildung, Qualitätssicherung und Qualitätssteigerung sowie als Wettbewerbselement im Hochschulsystem.“<sup>701</sup>*

---

<sup>699</sup> Dies mag jedoch auch an der wenig nutzergerechten Vermittlung ihrer Forschungsergebnisse liegen, vgl. ebd., 111.

<sup>700</sup> European University Association: Governance, Autonomy & Funding, <<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding.aspx>>, Zugriff am 02.06.2012.

<sup>701</sup> Hochschulrektorenkonferenz, 1998: Empfehlungen zum Dienst- und Tarif-, Besoldungs- und Vergütungsrecht sowie zur Personalstruktur in den Hochschulen. Entschließung des 186. Plenums vom 2. November 1998, <<http://www.hrk.de/positionen/gesamtliste->

Die HRK übernimmt auch die oben genannten Diffusionsaufgaben (Erfahrungsaustausch, Information und Diskussionsforum über Steuerungswirkungen) bei der Übernahme der hier untersuchten Steuerungselemente. Zielgruppen ihrer Veranstaltungen sind die Hochschulleitungen, Fachleute der Hochschulplanung und der Ministerien. So organisierte sie in den Jahren 2004 – 2006 eine Workshopreihe im Rahmen des so genannten Projekts Qualitätssicherung.<sup>702</sup> Unter dem Dach der Qualitätsentwicklung wurden hier auch die Profilbildung von Hochschulen, Zielvereinbarungen und indikatorgestützte Systeme zur Mittelzuweisung behandelt und Fragen der Leitungs- und Steuerungsverfahren diskutiert.

Die Hochschulrektorenkonferenz unterstützt das Wettbewerbsprinzip und fordert die flächendeckende Einführung der kaufmännischen Rechnungslegung, da die Kameralistik Nachteile bei der Einwerbung europäischer Fördermittel mit sich bringe.<sup>703</sup>

Es zeigte sich in der Vergangenheit, dass die Hochschulrektorenkonferenz mit ihrer Haltung nicht unerheblich von den Interessen der wissenschaftlichen Hochschulmitglieder abweicht. Ihr wird daher vorgeworfen, nicht für die Hochschulen als Ganzes zu sprechen, sondern hauptsächlich die Hochschulleitungen zu repräsentieren. Insbesondere bei der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes, bei der Reform des Dienst- und Besoldungsrechts im Jahre 1999, sowie bei der Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge kamen diese Gegensätze zutage.<sup>704</sup> Diese von der Hochschulrektorenkonferenz beeinflussten Reformen förderten die organisatorische Differenzierung und Institutionalisierung der Professionsvertretungen. Die bisher informelle Arbeitsgemeinschaft der Fakultätentagssprecher schloss sich im Jahre 2000 zu dem Allgemeinen Deutschen Fakultätentag als Dachverband der 16 deutschen Fakultätentage zusammen, da die Fachkulturen sich durch die HRK nicht mehr hinreichend vertreten sahen. Zudem wurde die Ökonomisierung der Bildung kritisiert:

*„Leistungsanreize, die von Instanzen (beispielsweise Universitätsleitungen) vorgegeben werden, die fachfremd sind, stellen eine Bedrohung der Unabhängigkeit von Forschung und Lehre dar.“<sup>705</sup>*

---

[beschluesse/position/?tx\\_szconvention\\_pi1\[decision\]=191&cHash=6aa3908ec0e1107e6b532cc254e0f4b7>](#), Zugriff am 13.03.2013.

<sup>702</sup> Vgl. Hochschulrektorenkonferenz: Workshopreihe „Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung“,

[http://www.hrk.de/de/projekte\\_und\\_initiativen/121\\_2055.php](http://www.hrk.de/de/projekte_und_initiativen/121_2055.php), Zugriff am 12.11.2009.

<sup>703</sup> Vgl. Hochschulrektorenkonferenz, 2007: Zur Einführung der Vollkostenrechnung an deutschen Hochschulen. Entschließung der 2. Mitgliederversammlung der HRK am 27.11.2007,

<http://www.hrk.de/positionen/gesamtliste-beschluesse/position/convention/zur-einfuehrung-der-vollkostenrechnung-an-deutschen-hochschulen/>, Zugriff am 01.09.2013, 5. Im Folgenden zitiert als „Zur Einführung der Vollkostenrechnung“.

<sup>704</sup> Vgl. Löwer, Wolfgang, 2000: a. a. O., 134.

<sup>705</sup> Arbeitsgemeinschaft der Fakultätentage, 1999: a. a. O., 578.

In Anlehnung an Art. 5 Absatz 3 des Grundgesetzes pocht der Deutsche Hochschulverband auf das Selbstverwaltungsrecht der Universitäten und lehnt hierarchische Strukturen ab. Er fordert eine Entbürokratisierung der Hochschulsteuerung.

*„Vor diesem Hintergrund ist die derzeit zu beobachtende Tendenz, die personelle Autonomie des Hochschullehrers zu schwächen und die institutionelle Autonomie der Hochschule, vertreten durch ihre Leitungsorgane, zu stärken, in hohem Maße kritikwürdig.“*<sup>706</sup>

Lehrevaluationen sowie die leistungsorientierte Mittelverteilung wurden begrüßt, allerdings wurde auf die Gefahr nicht intendierter Wirkungen verwiesen.<sup>707</sup> Für die Verteilung der Mittel sowie die Vergabe von persönlichen Leistungszulagen nach dem Professorenbesoldungsgesetz sollen die Fakultätsräte zuständig sein. Hauptberufliche Dekane lehnt der DHV ab. Über die Kriterien und Maßstäbe zur Bewertung von Leistungen und Belastungen der Fakultäten soll der Senat beschließen.<sup>708</sup>

Die an den Hochschulen aktiven Gewerkschaften ver.di und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft kritisieren die Einschränkung der traditionellen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Beschäftigten und Studierenden im Rahmen dieser Reformen. Sie lehnen Studiengebühren, den Machtzuwachs von Hochschulräten sowie das Leitbild der „unternehmerischen Hochschule“ ab.<sup>709</sup>

Wie eingangs argumentiert wurde, können die Mitglieder der Hochschulleitungen, insbesondere die Kanzler, als wichtige politische Unternehmer bezeichnet werden. Dies kann den hohen Umsetzungsstand dieser Instrumente auch in Bundesländern mit eher zurückhaltender Gesetzgebung erklären. Die Vereinigung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands basiert auf regionalen Zusammenschlüssen, sie ist daher als horizontaler Diffusionsakteur einzuordnen.<sup>710</sup> In der Vereinigung werden aktuelle Themen diskutiert und gemeinsame Linien abgestimmt. Die Kanzlervereinigung führt Befragungen unter den Hochschulen durch und erstellt Analysen zur Umsetzungspraxis der hier untersuchten Steuerungsinstrumente. Ziel ist hierbei, Gestaltungsempfehlungen und Entscheidungshilfen bezüglich der Steuerung, Konzeption, Implementierung und operativen

---

<sup>706</sup> Deutscher Hochschulverband, 2003: Organisation und Leitung der Universität. Positionspapier des Deutschen Hochschulverbandes, 24.11.2003, <<http://www.hochschulverband.de/cms1/fileadmin/redaktion/download/pdf/resolutionen/Organisation.pdf>>, Zugriff am 15.04.2013, 3.

<sup>707</sup> Vgl. ebd., 5.

<sup>708</sup> Vgl. ebd., 7.

<sup>709</sup> Vgl. Keller, Andreas, 2009: Wir können auch anders. Das neue wissenschaftspolitische Programm der Bildungsgewerkschaft GEW als Leitbild für eine alternative Hochschulreform, in: Ders.; Staack, Sonja (Hrsg.): Innovation durch Partizipation. Steuerung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen im 21. Jahrhundert, Bielefeld: Bertelsmann Verlag, 189–197, 189 u. 192.

<sup>710</sup> Vgl. Die Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands: Organisation, <<http://www.uni-kanzler.de/83.html>>, Zugriff am 24.02.2014.

Ausgestaltung für die Verfahren und Hinweise zur Vermeidung von Fehlern bereitzustellen. Hier zeigt sich somit eine enge Verbindung zwischen Hochschulforschung/-beratung und dieser Professionsvereinigung. In ihren themenspezifischen Arbeitskreisen (z. B. zum Hochschulrechnungswesen, zur leistungsorientierten Mittelverteilung und Zielvereinbarungen, dem Dienst- und Tarifrecht) werden *Best Practice*-Modelle erarbeitet und wird Erfahrungswissen ausgetauscht.<sup>711</sup> In den Arbeitskreisen der Universitätskanzler arbeiten als externe Experten und zur wissenschaftlichen Begleitung Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des CHE, der HIS GmbH und des Instituts für Hochschulforschung Wittenberg der Universität Halle mit.<sup>712</sup> Die Zusammensetzung von Professionsvereinigungen ist für den Transfer von Innovationen bedeutsam. Der Erfahrungsaustausch wird durch die jährliche Kanzler-Tagung gefördert, die jeweils wechselnde Schwerpunkte hat. So diskutierten im Jahre 2006 ca. 80 Kanzlerinnen und Kanzler, wie

*„die Universitäten im Zeichen des nationalen und internationalen Wettbewerbs, zunehmender Mittelknappheit und Stellenkürzungen ihre Leitungs-, Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen optimieren können.“<sup>713</sup>*

Diese Veranstaltung wurde unter anderem von den Unternehmen Microsoft, Sun Microsystems, Bertelsmann, Siemens und Horváth & Partners finanziell unterstützt.<sup>714</sup>

Festgehalten werden kann, dass die Hochschulrektorenkonferenz von den hier untersuchten Reformen profitiert und als einflussreichster reformpolitischer Akteur bezeichnet werden kann. Die Vereinigung der Kanzlerinnen und Kanzler fördert den horizontalen Politiktransfer und Diffusionsprozesse. Sie kann daher als wichtige Professionsvereinigung, die auch die politische Regulierung inhaltlich mitprägt, gelten.

---

<sup>711</sup> Eine Übersicht über die Arbeitsgruppen findet sich unter: Die Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands: Arbeitskreise, <<http://www.uni-kanzler.de/82.html>>, Zugriff am 02.10.2012.

<sup>712</sup> Siehe die Studie zur Umsetzung der leistungsgebundenen Mittelvergabe und Zielvereinbarung, die in Zusammenarbeit mit dem Kanzler-Arbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen“ und der HIS GmbH durchgeführt wurde, Jaeger, Michael; Leszczensky, Michael; Orr, Dominic; Schwarzenberger, Astrid, 2005: HIS-Kurzinformation A13, 4.

<sup>713</sup> Vgl. Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2006: Leiten – Entscheiden – Steuern: Kanzler diskutieren über adäquate Strukturen für zukunftsfähige Universitäten, 07.09.2006, <<http://www.uni-protokolle.de/nachrichten/id/123577/>>, Zugriff am 15.02.2013.

<sup>714</sup> Vgl. ebd.



## 9. Empirische Befunde zur Politikkonvergenz und ihren Ursachen

Vor der Betrachtung der Transformation der Hochschulgovernance im internationalen Vergleich wird zunächst kurz auf den Umsetzungsstand dieses Reformmodells in anderen Politiksektoren verwiesen. Danach wird der bundesweite Ist-Stand der im Rahmen der empirischen Untersuchung im Fokus stehenden Steuerungselemente

- outputorientierte Budgetierung,
- Zielvereinbarungen,
- betriebswirtschaftliches Finanzmanagement sowie
- Qualitätssicherungsmaßnahmen

vorgelegt. Auch Binnenmodernisierungsmaßnahmen werden betrachtet, da sie Teilelemente des New Public Management sind und Veränderungen der institutionellen Regelungsstrukturen zugleich Kontextfaktoren für den Reformersfolg bilden, wie postuliert wurde.

### 9.1. Internationale Umsetzung

Seine Ursprünge hat das New Public Management im angelsächsischen Raum; von hier erfolgte die transnationale Diffusion marktliberaler Reformen.<sup>715</sup> Hinsichtlich seiner Anwendung können Kernanwenderstaaten (USA, Schweiz, Großbritannien, Australien, Neuseeland) und Nachzügler (Österreich, Deutschland, Frankreich) unterschieden werden.<sup>716</sup> Pfadabhängigkeit scheint sich darin zu äußern, dass in jedem Staat eigene Reformstrategien gewählt und unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt wurden. Die erstgenannte Gruppe zählt zu den Staaten mit einer traditionell kritischen Haltung gegenüber staatlicher Tätigkeit. Hier wurden weit gehende Reformen umgesetzt und auch die institutionenübergreifende Leistungstiefe und die Strukturen des öffentlichen Sektors verändert.<sup>717</sup> Die letztgenannte Gruppe verfügt über eine bürokratisch geprägte Verwaltungskultur, in der das oberste Ziel die Realisierung der Gesetzmäßigkeit und des Gemeinwohls ist. Sie legt daher den Schwerpunkt eher auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung.<sup>718</sup> Die nordeuropäischen Staaten (Finnland, Norwegen und Schweden) und die Niederlande verfügen über konsensorientierte

---

<sup>715</sup> Vgl. Djelic, Marie-Laure, 2008: a. a. O., 66.

<sup>716</sup> Vgl. Knill, Christoph; Balint, Tim, 2007: a. a. O., 449.

<sup>717</sup> Ritz und Thom sprechen von einer "verwaltungsfeindlichen" Einstellung in den USA. Vgl. Ritz, Adrian; Thom, Norbert, 2000: Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements, 80.

<sup>718</sup> Allerdings wurden auch in Pionierländern wie Neuseeland nicht alle Ideen des NPM konsequent umgesetzt. Umfassende Privatisierungspläne für das Gesundheitswesen, Bildungs- und Forschungseinrichtungen konnten nicht realisiert werden. Vgl. ebd., 48.

Regierungssysteme. Das New Public Management wurde hier als Antwort auf die Wirtschaftskrise der 1980er und 90er Jahre gesehen. Diese Länder reformierten ihre zentralistisch organisierten Verwaltungssysteme recht früh, jedoch in abgeschwächter Form.<sup>719</sup> Die in der Literatur aufgestellten Thesen hinsichtlich der institutionellen politisch-administrativen Strukturen, der Wirkkraft der politischen Kultur, die sich ausdrückt in dem Staatsbild und der Ausrichtung des öffentlichen Sektors, scheinen sich daher zu bestätigen. Einige Autoren gehen daher so weit, von verschiedenen regional oder kulturell geprägten New Public Management-Versionen zu sprechen.<sup>720</sup>

In Deutschland kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass aufgrund der föderalistischen Struktur die parteipolitische Zuordnung der Landesregierung die nationale Diffusion einer Innovation beeinflusst.<sup>721</sup> Die weltweite Einführung dieses Politikmodells sowohl von konservativen Regierungsparteien als auch von Parteien des linken Spektrums zeigt jedoch, dass das NPM nicht eindeutig einer politischen Richtung zuzuordnen ist. So sind die im NPM enthaltenen anti-etatistischen und anti-bürokratischen Argumente auch in der Tradition der Linken zu finden; konservative und liberale Strömungen werden durch die Privatisierungs- und Deregulierungsforderungen angesprochen.<sup>722</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Lanzendorf und Pasternack in ihrer vergleichenden Untersuchung der Landeshochschulpolitiken. Bis auf die Frage der Einführung von Studiengebühren konnten sie keine eindeutige parteipolitische Prägung dieser Reformen feststellen. Dies wird darauf zurückgeführt, dass

*„es keine vollständig stabilen Übereinstimmungen zwischen den allgemeinen politischen und hochschulpolitischen Orientierungen der einzelnen Parteien gibt.“<sup>723</sup>*

Zwar gingen bürgerliche Landesregierungen offensiver an die Veränderung der Hochschulsteuerung heran und beschlossen auch Studiengebühren. Allerdings war es eine SPD-geführte Landesregierung, welche die sehr weit gehenden strukturellen Hochschulreformen in Niedersachsen einleitete.<sup>724</sup> Weltweit setzen sozialdemokratische Regierungen bei der Implementation dieses Politikmodells andere Schwerpunkte als konservative oder liberale Regierungsparteien.<sup>725</sup> Wie bereits erwähnt, soll in dieser Arbeit auf diese Variable nicht weiter eingegangen werden. Die Forschung zeigte, dass das NPM-Modell in föderal organisierten Staaten weniger schnell und weniger weit umgesetzt wird als

---

<sup>719</sup> Zu den Unterschieden zwischen den Ländern dieser Gruppe siehe ebd., 69 ff.

<sup>720</sup> Vgl. Grüning, Gernod, 2000: a. a. O., 433.

<sup>721</sup> Vgl. Blancke, Susanne, 2003: a. a. O., 35.

<sup>722</sup> Vgl. Frey, Hans-Erich, 1994: a. a. O., 30.

<sup>723</sup> Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 63.

<sup>724</sup> Vgl. ebd., 61 u. 63.

<sup>725</sup> Vgl. König, Klaus, 2001: Reinventing Government, 36.

in zentralistisch organisierten Staaten. Föderative Strukturen scheinen hemmend auf staatliche Reformprogramme zu wirken.<sup>726</sup>

In Bezug auf die Verbreitung neuer Governanceformen im Hochschulwesen gibt es bislang keinen hegemonialen transnationalen Akteur, der globale Angleichungsprozesse durch seine Autorität bewirken könnte.<sup>727</sup> In zahlreichen Staaten wurden neben der allgemeinen Verwaltung auch im Hochschulbereich vor einigen Jahrzehnten betriebswirtschaftliche Governancemuster implementiert und weitere Strukturreformen durchgeführt. Neben Australien zählt Großbritannien hierbei zu den Vorreiterländern.<sup>728</sup> Wie in anderen föderalen Ländern auch konzentrierten sich in Österreich New Public Management-Reformen auf die kommunale Ebene und die Länder. Das 2002 eingeführte österreichische Universitätsgesetz beinhaltete zahlreiche Deregulierungselemente und galt lange Zeit als Standard für die Reformbemühungen in Deutschland. Die Universitäten erhielten die volle Rechtsfähigkeit, ihre Mittel erhalten sie anhand von Leistungsvereinbarungen und formelgebundenen Indikatoren.<sup>729</sup> Auch hier wurde die hierarchische Selbststeuerung gestärkt und die Selbstverwaltung und Mitbestimmung geschwächt. Mit der Dienstrechtsreform wurde der Beamtenstatus abgeschafft. Die Hochschulen verfügen seitdem über eine weit gehende operative Freiheit in Personalangelegenheiten.

## **9.2. Nationaler Implementationsstand der Erhebungsmerkmale**

Deutschland ist hinsichtlich der Einführung des New Public Managements in öffentlichen Einrichtungen ein Nachzüglerland. Begründet wird dies nicht nur mit seiner stark dezentralisierten und differenzierten Verwaltungsstruktur, sondern auch mit seiner politischen Kultur als konservativer Wohlfahrtsstaat. Hinzu kommen gescheiterte Reformvorhaben in den 1970er Jahren.<sup>730</sup> Die Diskussion über die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Handelns führte Anfang der 1990er Jahre zu einer Implementation dieses Politikmodells auf kommunaler Ebene. Nahezu jede Kommune setzte sich mit dem Thema Verwaltungsmodernisierung auseinander und implementierte zumindest Teilelemente des New Public Managements.<sup>731</sup> Danach folgten die Bundesländer und Modernisierungsvorhaben in den Bundesbehörden, z. B. in den Arbeitsagenturen, jedoch mit

---

<sup>726</sup> Vgl. Borchert, Jens, 1998: a. a. O., 54 und 56.

<sup>727</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a. a. O., 522.

<sup>728</sup> Vgl. ebd., 524.

<sup>729</sup> Vgl. ebd., 537.

<sup>730</sup> Vgl. Ritz, Adrian; Thom, Norbert, 2000: Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements, 35.

<sup>731</sup> Vgl. Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: a. a. O., 142.

einem geringeren Umsetzungsniveau.<sup>732</sup> Mit Privatisierungen ist man in Deutschland eher zurückhaltend.<sup>733</sup>

Nach der Umstrukturierung und Erneuerung des ostdeutschen Bildungssystems im Anschluss an die Wiedervereinigung setzte in Deutschland nicht nur im Bildungssystem eine gewisse Reformmüdigkeit ein.<sup>734</sup> Lange und Schimank sehen die föderale Struktur als zentralen Hinderungsgrund für die im internationalen Vergleich geringe Umsetzung dieses Politikmodells im Hochschulbereich. Die zu beobachtende Pfadabhängigkeit begründen sie mit der Machtlosigkeit des Bundes. Zudem habe sich

*„das produktive Potential einer Konkurrenz des „institutional design“ zwischen den Ländern (...) im Rahmen der konsensorientierten Kultusministerkonferenz und der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung kaum entfalten können.“<sup>735</sup>*

Heute gilt die Hochschulpolitik neben der Schulpolitik als eines der dynamischsten Politikfelder in Deutschland. Das Neue Steuerungsmodell lässt sich nun auch deshalb leichter durchsetzen, da auf der Makroebene der Wechsel von einem input-bezogenen „kooperativen“ Föderalismus hin zu einem kompetitiven System stattfand, der auch die Bildung und die Wissenschaft betrifft.<sup>736</sup> Das Wettbewerbsprinzip mit seiner Abkehr von hierarchisch orientierten Steuerungsstrukturen wird auf der bundesstaatlichen Ebene im Rahmen des Leitbildes des „Konkurrenzföderalismus“ forciert. Durch föderale, dezentrale Konkurrenz sollen Leistungsanreize geschaffen, sowie die Innovationsfähigkeit und Effizienz gesteigert werden.<sup>737</sup> Die Reformbausteine, Diskursverläufe und Referenzmodelle zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells im Hochschulwesen ähneln der Entwicklung in den deutschen Kommunen in den 1990er Jahren.<sup>738</sup>

Ende der 1990er Jahre wurde das öffentliche Dienst- und Besoldungsrecht reformiert. Für das Wissenschaftssystem wurden Sonderregelungen, insbesondere für das neu eingerichtete Leistungsentgelt, getroffen. Die Reform der Professorenbesoldung durch den Bundesgesetzgeber im Jahre 2002 (Professorenbesoldungsreformgesetz), musste in den Folgejahren von den Ländern übernommen werden.<sup>739</sup> Die neuen Besoldungsgruppen der

---

<sup>732</sup> Vgl. König, Klaus, 2001: Reinventing Government, 39.

<sup>733</sup> Dies gilt auch für den Hochschulsektor. Vgl. Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: a. a. O., 125.

<sup>734</sup> Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 10.

<sup>735</sup> Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a. a. O., 544.

<sup>736</sup> Vgl. Benz, Arthur, 2001: a. a. O., 135.

<sup>737</sup> Zu der Kritik an diesem Konzept siehe Bauer, Hartmut, 2002: Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 55. Jg., Heft 20, 837–845, 843.

<sup>738</sup> Vgl. Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: a. a. O., 139.

<sup>739</sup> Das neue System galt seit dem 01.01.2005 für alle neu ernannten Professorinnen und Professoren. BVerfG, 2012: W 2-Besoldung der Professoren in Hessen verfassungswidrig, Urteil v. 14. 2. 2012, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 31. Jg., Heft 6, 357–366, 357.

Besoldungsordnung W sehen eine reduzierte Basisvergütung vor, die in der gesamten aktiven Zeit konstant bleibt, jedoch durch leistungs- und funktionsabhängige Zuschläge aufgestockt werden kann. Anlässe sind zum Beispiel eingeworbene Drittmittel, die Wahrnehmung von besonderen Funktionen in der Hochschulsebstverwaltung und Berufungs- und Bleibeverhandlungen. Eine flexiblere Besoldungspolitik soll die Hochschulen im Wettbewerb um die besten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterstützen. Hieran wird jedoch kritisiert, dass die Möglichkeit, tatsächlich Leistungsanreize und eigene Akzente zu setzen, durch den Vergaberahmen (die Mittel, die maximal zusätzlich zum Grundgehalt gezahlt werden können) und einen zu niedrigen Besoldungsdurchschnitt (was eine Hochschule insgesamt für eine Professur ausgeben darf) eingeschränkt wird.<sup>740</sup> Auch Hochschulen mit einem Globalhaushalt können daher ihre Möglichkeiten zur Honorierung besonderer Leistungen nicht umfassend umsetzen. Da das Bundesverfassungsgericht jüngst die Grundgehaltssätze als nicht verfassungsgemäß erachtete, sind Anpassungen an der Ausgestaltung des Besoldungssystems zu erwarten.<sup>741</sup>

Ein Blick auf den Umsetzungsstand des NPM-Modells in den Bundesländern offenbart die heterogene Verbreitung in diesem Politikfeld. Dies beinhaltet sowohl den Beginn der Reformen, den Umfang der eingesetzten Instrumente, als auch deren Ausgestaltung. Dabei wurde in den Bereichen Neue Steuerungsinstrumente und institutionelle Autonomie insgesamt weitgehender reformiert als im Bereich der Hochschulorganisation. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen gelten heute als die Bundesländer mit der weitestgehenden institutionellen Entscheidungsfreiheit ihrer Hochschulen.<sup>742</sup> Auch aufgrund der Beibehaltung substantieller ministerieller Genehmigungsvorbehalte insbesondere in Bezug auf Organisationsstrukturentscheidungen kann dennoch heute nicht von einer starken Schwächung des Mechanismus der staatlichen Steuerung ausgegangen werden.<sup>743</sup>

Als prägnantes Beispiel für die unterschiedliche Ausgestaltung eines Steuerungselements im länderübergreifenden Vergleich können die Befugnisse des Hochschulrates herangezogen werden: Mit Ausnahme von Bremen wurde dieser ab 1998 in allen Bundesländern etabliert, wobei Brandenburg nur über einen einzigen Landeshochschulrat verfügt.<sup>744</sup> In einigen Bundesländern (z. B. in Hessen, im Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt) wurde der

---

<sup>740</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a. a. O., 540.

<sup>741</sup> Das Gericht gab dem Kläger Recht, dass seine Alimentation nach der Besoldungsgruppe W 2 (gem. dem Hessischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010) den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine amtsangemessene Besoldung nicht genügt. Gerügt wurden u. a. das zu niedrige Grundgehalt sowie die Voraussetzungen und Kriterien der Vergabe von Leistungsbezügen. Vgl. BVerfG, 2012: a. a. O., 357 f.

<sup>742</sup> Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 52 und 61.

<sup>743</sup> Mit Verweis auf neue staatlicher Förderprogramme wie der Exzellenzinitiative wird in der Literatur ein Bedeutungszuwachs des Staates festgestellt. Vgl. Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: a. a. O., 139.

<sup>744</sup> Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 56 f.

Hochschulrat als reines Beratungsgremium eingesetzt und ist daher mit dem früher üblichen Kuratorium vergleichbar. In diesen Fällen werden Hochschulräte mehrheitlich oder ausschließlich extern besetzt.<sup>745</sup> In einigen Bundesländern (Bayern, Baden-Württemberg und Berlin) hat der Hochschulrat jedoch weitgehende Kontroll- und Vetorechte, er beschließt die Struktur- und Entwicklungsplanung und übernimmt somit eine direkte Steuerungsfunktion. Diese Hochschulräte sind dann auch mit hochschulinternen Mitgliedern besetzt, denn:

*„Starke Hochschulräte gehen zwangsläufig mit einer Schwächung der Akademischen Senate einher.“<sup>746</sup>*

### 9.2.1. Leistungsbezogene Budgetierungsverfahren

Wettbewerb ist seit Anfang der 1980er Jahre ein Schlüsselbegriff in der hochschulpolitischen Diskussion in Deutschland.<sup>747</sup> Auch der Wissenschaftsrat unterstützte schon früh die outputorientierte Steuerung und das Wettbewerbsprinzip:

*„Für das gesamte Hochschulsystem bedeutet dies allerdings auch, daß Ressourcen entzogen werden, wo entsprechende Leistungen fehlen.“<sup>748</sup>*

Die Mehrzahl der Wissenschaftsministerien wendet derzeit Verfahren der indikatorgestützten Mittelvergabe an die Hochschulen an. In drei Ländern (Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz) werden nahezu die gesamten staatlichen Mittel auf Grundlage eines leistungsorientierten Verfahrens an die Hochschulen vergeben.<sup>749</sup> Dieses Steuerungsinstrument gab auch das Hochschulrahmengesetz des Bundes vor: Der im Jahre 1998 eingefügte § 5 des HRG verlangte eine Orientierung der staatlichen Finanzierung der Hochschulen, sowohl die des Bundes als auch die der Länder, an den in Forschung und Lehre sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses erbrachten Leistungen.<sup>750</sup> Diese rahmenrechtliche Vorgabe galt nicht unmittelbar für die Hochschulen, die Länder hatten sie in ihr Hochschulrecht zu übertragen. Dabei galt:

*„Ziel des Gesetzgebers in Bund und Land ist, den Leistungsgedanken auch im Bereich der Hochschulen umzusetzen. Einschränkend ist aber zu berücksichtigen, dass es Bereiche – wie Unterhalt und Betrieb der Gebäude, aber auch die durch Art. 5 Abs. 3*

---

<sup>745</sup> Vgl. Müller-Terpitz, Ralf, 2011: a. a. O., 239.

<sup>746</sup> Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 57.

<sup>747</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 35.

<sup>748</sup> Wissenschaftsrat, 2000: Entwicklung des Wissenschaftssystems, 27.

<sup>749</sup> Vgl. Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 129.

<sup>750</sup> Vgl. Sieweke, Simon, 2012: Das Erfordernis der empirischen Bestimmung der Gefährlichkeit von Hochschulstrukturen, in: Wissenschaftsrecht, Bd. 45, 149–158, 155. Vgl. den § 5 des HRG in Reich, Andreas, 2007: Hochschulrahmengesetz mit Wissenschaftszeitvertragsgesetz. Kommentar, 10., neubearbeitete Aufl., Bad Honnef: Verlag Karl Heinrich Bock, 128.

*GG gewährleistete Grundaustattung (...) gibt, die diese Leistungsorientierung modifizieren.*<sup>751</sup>

Auch die leistungsbezogene Budgetierung von Fakultäten oder Fachbereichen und Instituten<sup>752</sup> ist bundesweit bereits flächendeckend verbreitet und hat auch Eingang in die Mehrzahl der Hochschulgesetze gefunden.<sup>753</sup> Bei der Ausgestaltung der hochschulintern verwendeten Verfahren (Anzahl und Auswahl der Indikatoren, Anteil am Gesamtbudget) kann eine große Heterogenität festgestellt werden.<sup>754</sup> Hochschulintern werden Formelmodelle stärker auf lehrbezogene Parameter als auf Forschungsindikatoren bezogen.<sup>755</sup>

**Abbildung 9.1: Häufigkeit der Anwendung von Zielvereinbarungen und formelgebundener Mittelvergabe**

	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

Quelle: Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: Vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell? Zur Empirie neuer Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem, in: Schmid, Josef, Amos, Karin; Schrader, Josef; Thiel, Ansgar (Hrsg.): Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 121–147, 132.

Der hohe Umsetzungsstand der formelgebundenen Mittelvergabe und Zielvereinbarungen, wie er in Abbildung 9.1 deutlich wird, zeigt die Bedeutungszunahme des Wettbewerbsmechanismus im deutschen Hochschulsystem – sowohl als staatlicher Regelungsmechanismus als auch als organisationsinterner Selbstregelungsmechanismus. Die

<sup>751</sup> Schöck, Thomas A.H., 2009: II. Einnahmen und Ausgaben, in: Geis, Max-Emanuel (Hrsg.): Hochschulrecht im Freistaat Bayern. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Kapitel VIII. Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 500–512, 510. Im Folgenden zitiert als „Einnahmen und Ausgaben“.

<sup>752</sup> Nur in einzelnen Fällen erfolgt die formelgebundene Mittelvergabe an die Institute und nicht an die Fakultäten/Fachbereiche, vgl. Vgl. Jaeger, Michael, 2006: HIS-Kurzinformation A1, 57.

<sup>753</sup> Vgl. Sieweke, Simon, 2012: a. a. O., 155.

<sup>754</sup> Vgl. Jaeger, Michael, 2005: HIS-Kurzinformation A12, 7.

<sup>755</sup> Vgl. Ders., 2006: HIS-Kurzinformation A1, 71.

outputbezogene Mittelvergabe wird zwar häufiger angewandt als Zielvereinbarungen, sie hat jedoch oftmals eine sehr geringe Budgetrelevanz, da vielfach nur die laufenden Sachmittel nach diesem Verfahren verteilt werden.<sup>756</sup> Begründet wird dies auch damit, dass Personalmittel bisher kaum zur autonomen Bewirtschaftung, etwa im Rahmen eines Globalhaushaltes, freigegeben wurden, obwohl dieser Posten bis zu 80 % des Gesamtetats einer Hochschule ausmachen kann. Dasselbe gilt für das Flächen- und Gebäudemanagement. Zudem sind Personalstellen prestigeträchtig; die leistungsgebundene Verteilung von Sachmitteln scheint leichter in den Fakultäten und Fachbereichen Akzeptanz zu finden.<sup>757</sup> Allerdings können erst durch die Einbeziehung von Personalmitteln und der leistungsorientierten Vergabe eines höheren Anteils am Gesamtbudget einer dezentralen Einheit substantielle motivationswirksame Leistungsanreize und Steuerungseffekte erzielt werden.

Bei dem an den Hochschulen angewandten Modell orientiert man sich oftmals an dem staatlichen Zuweisungsverfahren. Dies mag daran liegen, dass die Binnenverteilungssysteme die Landesmodelle nicht konterkarieren dürfen.<sup>758</sup> Die enge Orientierung an die Vorgaben des Staates verhindert jedoch eine eigenständige hochschulinterne Schwerpunktsetzung. Auch die Auswahl und Definition der einzubeziehenden Indikatoren erfolgt zuweilen weniger anhand der Orientierung an bestimmten Hochschulzielen, sondern in pragmatischer Weise und im Bemühen um die Sicherstellung einer möglichst hohen internen Akzeptanz, denn:

*„Insbesondere Hochschulen, die Verluste aus der landesseitigen formelgebundenen Mittelzuweisung zu verzeichnen haben, dürften häufig eine enge Ausrichtung am landesseitigen Verfahren präferieren, um die Budgetminderungen auf Basis akzeptierter Kriterien an die Verursacher auf Fachbereichs- bzw. Fakultätsebene weiterzugeben.“<sup>759</sup>*

Als Erfolgsstrategien werden dabei Kappungsgrenzen und eine Anpassung der Indikatoren an die jeweilige Ausgangssituation der Fachbereiche genutzt. Etwa ein Drittel der Hochschulen, die laut der Befragung der HIS Formelmodelle nutzen, führten auch Kappungsgrenzen für die Budgetrelevanz ein.<sup>760</sup>

### 9.2.2. Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen oder zielvereinbarungsähnliche Instrumente zwischen der Landesregierung und den Hochschulen eines Landes werden seit Ende der 1990er Jahre als

---

<sup>756</sup> In der Studie des Jahres 2003 bewegte sich der Anteil zwischen 4–11 % des staatlichen Zuschusses, vgl. Jaeger, Michael; Leszczensky; Orr, Dominic; Schwarzenberger, Astrid, 2005: HIS-Kurzinformation A13, 38.

<sup>757</sup> Vgl. ebd., 39.

<sup>758</sup> Vgl. Scholz, Götz; Gorges, Herbert, 2002: a. a. O., 43.

<sup>759</sup> Jaeger, Michael; Leszczensky, Michael; Orr, Dominic; Schwarzenberger, Astrid, 2005: HIS-Kurzinformation A13, 44.

<sup>760</sup> Vgl. ebd., 40.

Instrument der Hochschulsteuerung eingesetzt. Inzwischen werden sie in fast allen Bundesländern angewendet und sind vielfach auch hochschulgesetzlich vorgeschrieben.<sup>761</sup> Zielvereinbarungen werden im Rahmen der Hochschulentwicklungsplanung abgeschlossen und basieren zuweilen auf Hochschulstrukturplänen, in denen die Hochschulen eines Landes evaluiert, miteinander verglichen und daraufhin die weitere Entwicklung vereinbart wird.<sup>762</sup> Allerdings unterscheidet sich nicht nur die Bezeichnung, sondern auch die inhaltliche Ausgestaltung. So kann unterschieden werden zwischen Hochschulpakten zwischen der Landesregierung und allen Hochschulen eines Landes und Hochschulverträgen mit Zielvereinbarungscharakter, welche die Wissenschaftsministerien mit einzelnen Hochschulen abschließen, und die nicht die finanzielle Ausstattung, sondern eine begrenzte Anzahl strategischer Ziele beinhalten. Einige Landeshochschulgesetze sehen auch die Möglichkeit vor, bei einer Nichteinigung Ziele hierarchisch vorzuschreiben. In diesem Fall werden sie als Durchsetzungsinstrument eingesetzt; sie entsprechen dann allerdings nicht dem konsensualen, partnerschaftlichen Charakter dieses Steuerungselements.<sup>763</sup>

Die Anwendung von hochschulinternen Zielvereinbarungen ist nicht so verbreitet wie die interne formelgebundene Mittelzuweisung. In drei Viertel der Universitäten werden derzeit Zielvereinbarungen der Hochschulleitung mit den Fakultäten oder Fachbereichen abgeschlossen. Die Anwendung dieses Instruments innerhalb von Fakultäten ist sehr selten.<sup>764</sup> Zielvereinbarungen sind oftmals nicht budgetrelevant oder beschränken sich auf geringe Budgetbestandteile.<sup>765</sup> Als Problem stellt sich auch hier die Nichteinbeziehung der Personalmittel dar, denn nicht jede Hochschule verfügt über einen Globalhaushalt mit entsprechenden Verteilungsspielräumen. Die geringe Anwendung von internen Zielvereinbarungen ist auch in anderen öffentlichen Einrichtungen zu beobachten. Da Umsetzungshindernisse aufgrund des öffentlichen Dienstrechts bestehen, ist das Engagement der Akteure für die Nutzung dieses Instruments umso wichtiger.<sup>766</sup>

### 9.2.3. Ressourcensteuerung und Rechnungslegung

Erst mit dem Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder wurde zum Jahreswechsel 1997/98 dem öffentlichen Sektor die Möglichkeit eröffnet, nach den Regeln der doppelten Buchführung zu buchen.<sup>767</sup> Bis Ende dieser Dekade war es auch wissenschaftlich umstritten, ob das kaufmännische Rechnungswesen überhaupt das optimale

---

<sup>761</sup> Vgl. Epping, Volker, 2008: a. a. O., 428.

<sup>762</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a. a. O., 539.

<sup>763</sup> Vgl. Epping, Volker, 2008: a. a. O., 440.

<sup>764</sup> In der Vollerhebung des Jahres 2010 unter den Dekanen der Universitäten in Deutschland gaben nur 12 % der Dekane an, in ihren Fakultäten Zielvereinbarungen einzusetzen. Vgl. Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: a. a. O., 132.

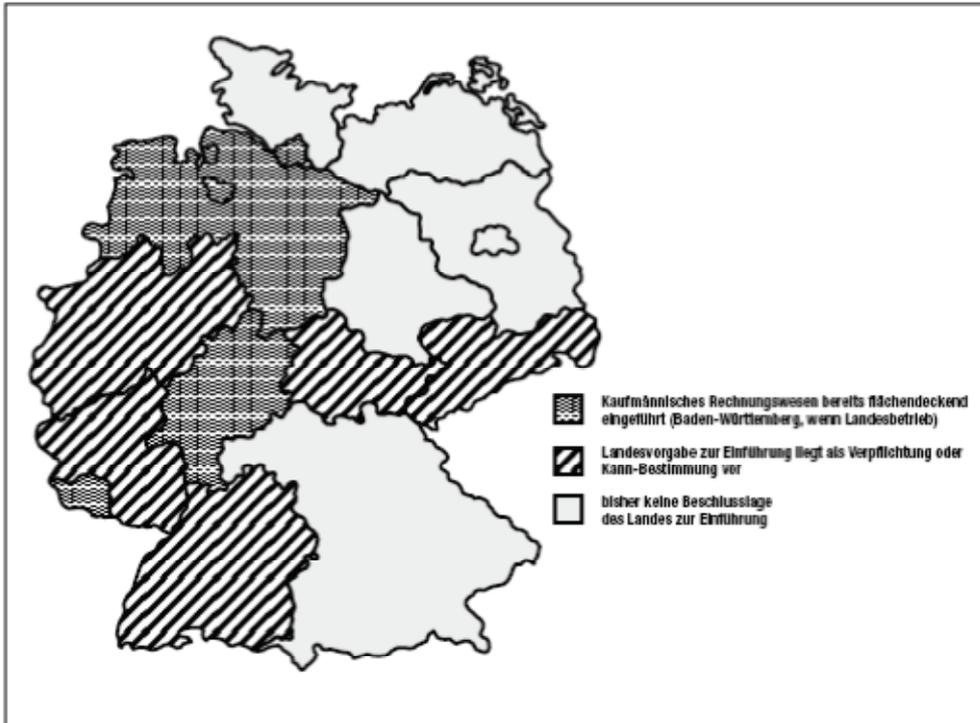
<sup>765</sup> Vgl. Jaeger, Michael; Leszczensky, Michael; Orr, Dominic; Schwarzenberger, Astrid, 2005: HIS-Kurzinformation A13, 47.

<sup>766</sup> Vgl. Tondorf, Karin; Bahn Müller, Reinhard; Klages, Helmut, 2002: a. a. O., 23 und 37.

<sup>767</sup> Vgl. Hahnelt, Oliver K., 2002: a. a. O., 95.

Rechnungslegungsverfahren für Hochschulen ist.<sup>768</sup> Den divergenten Umsetzungsstand an den Hochschulen verdeutlicht folgende Grafik:

**Abbildung 9.2: Anwendung des kaufmännischen Rechnungswesens an Hochschulen**



Nicht einbezogen sind die Hochschulkliniken. Quelle: Hamschmidt, Martin; Sehl, Ilka, Stratmann, Friedrich, 2009: Blinde Flecken. Kaufmännisches Rechnungswesen an Hochschulen, in: Wissenschaftsmanagement, 15. Jg., Heft 6, 33–39, 33.

Die Varianten reichen dabei von der Beibehaltung der kameralen Systematik mit mehr oder weniger modifizierten Anpassungen bis zu einem vollständigen Paradigmenwechsel mit Einführung der kaufmännischen Buchführung und einer outputorientierten Steuerung.<sup>769</sup> Vorreiter bei dem Wechsel auf das kaufmännische Rechnungslegungssystem sind die Bundesländer Hessen und Niedersachsen. Daneben haben auch Bremen sowie das Saarland den gesamten Hochschulbereich auf die kaufmännische doppelte Buchführung umgestellt.<sup>770</sup> Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz schreiben ihren Hochschulen die Doppik vor, sie unterstützen jedoch auch Pilotprojekte zur vollständigen Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen. Hervorzuheben ist, dass sich die Situation an den Hochschulkliniken anders darstellt. Diese erfüllen Aufgaben in der medizinischen Forschung und Lehre, müssen jedoch

---

<sup>768</sup> So ergeben sich bei der Vermögensrechnung und den Bilanzen Bewertungsprobleme, wenn Grundstücke und Bauten den Hochschulen durch das Land nicht übereignet wurden. Vgl. Hamschmidt, Martin; Sehl, Ilka, Stratmann, Friedrich, 2009: a. a. O., 33 und 37.

<sup>769</sup> Vgl. Deubel, Ingrid; Keilmann, Ulrich, 2005: a. a. O., 237.

<sup>770</sup> Vgl. Hamschmidt, Martin; Sehl, Ilka, Stratmann, Friedrich, 2009: a. a. O., 34.

gleichzeitig ihre Aufwendungen auf dem Gebiet der Krankenversorgung decken. Eine von den übrigen universitären Einrichtungen getrennte Haushalts- und Wirtschaftsführung ergibt sich aus der Krankenhausbuchführungsverordnung, welche unabhängig von der Rechtsform eines Krankenhauses unter anderem die kaufmännische doppelte Buchführung und eine Kosten- und Leistungsrechnung vorschreibt.<sup>771</sup> Da die Mittel hier aus unterschiedlichen Finanzierungsquellen stammen, müssen die Kosten für die Kliniken verursachergerecht zugeordnet und dargestellt werden. In den vergangenen 15 Jahren wurden daher Universitätskliniken organisatorisch von den Hochschulen getrennt und rechtlich verselbständigt.<sup>772</sup>

Durch das kaufmännische Rechnungswesen verändern sich die fachlichen Anforderungen an die Beschäftigten in den Finanzdezernaten sowie die Administratoren in den dezentralen Einheiten, die nun auch betriebswirtschaftliche Kenntnisse mitbringen müssen. Auch muss vielerorts kaufmännisch ausgebildetes Personal neu eingestellt werden, das jedoch selten Wissen und Verständnis über die Abläufe in Hochschulorganisationen mitbringt. Die Folge sind

*„Kommunikationsprobleme zwischen den neuen Bilanzbuchhalter/-innen und den alten Haushälter/-innen, die eine kulturelle Zweiteilung innerhalb von Finanzdezernaten fördern und den Einführungsprozess erheblich behindern können.“<sup>773</sup>*

Auch sind Reformen der Ablauf- und Aufbauorganisation der Verwaltung in diesem Zusammenhang nicht auszuschließen.<sup>774</sup> Externe Wirtschaftsprüfer können fachliche Unterstützung (zum Beispiel bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz) leisten; Organisationsberater können bei der Analyse und der Umstrukturierung der Geschäftsprozesse helfen. Aufgrund seiner Praxis-Erfahrung ist Philipps der Meinung, dass die Einbeziehung aller universitärer Entscheidungsträger und des zuständigen Aufsichtsministeriums Erfolgsfaktoren für die Umstellung darstellen.<sup>775</sup>

Die Vereinigung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten in Deutschland stellte im Jahre 1999 ein Rahmenkonzept für bundeseinheitliche Standards für ein modernisiertes Hochschulrechnungswesen auf und forderte, diese verpflichtend an den Hochschulen einzuführen. Als ursächlicher Grund wurde auf die gefährdete Legitimationsgrundlage der

<sup>771</sup> Vgl. Schöck, Thomas A. H., 2009: Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, 487.

<sup>772</sup> Siehe etwa die Universitätsklinik Gießen, die in den Jahren 2005 bis 2006 privatisiert wurde. Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2007: Bericht des Präsidiums der Justus-Liebig-Universität Gießen für die Jahre 2004 bis 2006, Gießen, 22 f. Zitiert als „Präsidiumsbericht für die Jahre 2004–2006“.

<sup>773</sup> Hamschmidt, Martin; Sehl, Ilka; Stratmann, Friedrich, 2009: a. a. O., 35.

<sup>774</sup> Angesichts der sich daraus ergebenden Implementationskosten wird das Einsparpotential durch das kaufmännische Rechnungswesen in Frage gestellt. Vgl. Deubel, Ingolf; Keilmann, Ulrich, 2005: a. a. O., 236.

<sup>775</sup> Vgl. Philipps, Holger, 2005: a. a. O., 18.

Hochschulen verwiesen: So sei Transparenz über die Leistungen und Kosten erforderlich, um Misstrauen in die Leistungsfähigkeit abzubauen.<sup>776</sup> Es wurde nur eine monetäre Hochschulfolgsrechnung erarbeitet, um sowohl die Anwendbarkeit in einem kamerale als auch in einem kaufmännischen Grundrechnungswesen zu ermöglichen. Das gemeinsam erarbeitete Handlungsmodell wurde dabei auch als „Schritt nach vorn“ beschrieben, um ein praktikables, an die Gegebenheiten im Hochschulwesen angepasstes Konzept zu erarbeiten, bevor man von außen „ein für akademische Ziele und Zwecke unpassendes System verordnet“<sup>777</sup> bekomme. Die Kultusministerkonferenz hat die „Greifswalder Grundsätze“ als geeignete Grundlage für die Rechnungslegung von Hochschulen anerkannt; ein formeller Zustimmungsbeschluss der Finanzminister der Länder erfolgte jedoch nicht.<sup>778</sup> Diese beharrten oftmals auf der kamerale Buchführung oder hatten abweichende Vorstellungen für die Strukturen des Rechnungswesens öffentlicher Landeseinrichtungen als die zuständigen Wissenschaftsministerien. Die Hochschulrektorenkonferenz kritisierte aufgrund dessen auch im Jahre 2007 die eingeschränkte Umsetzung des kaufmännischen Rechnungswesens an staatlichen Hochschulen in Deutschland:

*„Die Bereitschaft der kameralistisch orientierten Länder, die Hochschulen in die Autonomie zu entlassen und zu selbständig handelnden Einheiten zu machen, ist nicht in letzter Konsequenz vorhanden (...). Das Interesse an einer einheitlichen Landesverwaltung, die die Hochschulen umfasst, ist stärker als das Interesse an der Entwicklung eines geeigneten Steuerungsinstrumentariums der Hochschulen.“<sup>779</sup>*

#### 9.2.4. Qualitätssicherung

Der Einsatz von Instrumenten der Qualitätssicherung geht häufig vom Staat aus – in diesem Bereich ist somit ein hohes Maß an *coercive isomorphism* festzustellen. Qualitätssicherungsinstrumente gab bereits das Hochschulrahmengesetz des Bundes vor.<sup>780</sup> Viele Landeshochschulgesetze und Hochschulverträge sehen heute verpflichtende Lehrevaluationen sowie Lehr- und Forschungsberichte vor. Den diesbezüglichen Auftrag erhalten zumeist die zentralen Hochschulleitungen oder die Dekane.<sup>781</sup> Die staatlichen Vorgaben im Bereich der Qualitätssicherung unterscheiden sich allerdings von Bundesland zu Bundesland. Vielfach wird auch die Evaluation von Fachbereichen und Hochschulen durch hochschulexterne Institutionen, z. B. den Wissenschaftsrat, vorgeschrieben. Es besteht jedoch

---

<sup>776</sup> Die „Greifswalder Grundsätze zum Hochschulwesen“ wurden am 01.10.1999 beschlossen. Vgl. Kronthaler, Ludwig, 1999: a. a. O., 582.

<sup>777</sup> Ebd.

<sup>778</sup> Vgl. Schöck, Thomas A.H., 2009: III. Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, in: Geis, Max-Emanuel (Hrsg.): Hochschulrecht im Freistaat Bayern. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 513–515, 514. Im Folgenden zitiert als „Rechnungslegung und Rechnungsprüfung“.

<sup>779</sup> Hochschulrektorenkonferenz, 2007: Zur Einführung der Vollkostenrechnung, 5.

<sup>780</sup> Vgl. § 6 HRG, wonach die Arbeit der Hochschulen in Forschung und Lehre und bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses regelmäßig zu bewerten und zu veröffentlichen ist. Vgl. Reich, Andreas, 2007: a. a. O., § 6, 130.

<sup>781</sup> Vgl. Hartmer, Michael, 2004: HSChR-Praxishandbuch, 192.

auch die Möglichkeit der Initiierung durch den Staat und der freien Wahl des Umsetzungsmodus.<sup>782</sup> Zur Qualitätssicherung wurden auch landesweit zuständige oder bundesländerübergreifend koordinierende Evaluations- und Akkreditierungsagenturen eingerichtet.<sup>783</sup> Diese bieten Foren zum wechselseitigen Wissensaustausch und der Informationsdiffusion.

Die häufigsten Instrumente der Qualitätssicherung sind die studentische Lehrevaluation, die Akkreditierung von Studiengängen im Zuge des Bologna-Prozesses, sowie Absolventenbefragungen.<sup>784</sup> Die Bewertung von Forschungsleistungen oder von Dienstleistungsprozessen findet seltener statt.<sup>785</sup>

### **9.3. Kontextfaktoren: Veränderungen der Leitungs- und Organisationsstrukturen**

Für die Umstellung des Hochschulsystems auf eine output-orientierte Steuerung gilt die vierte Reform des Hochschulrahmengesetzes im Jahre 1998 als wichtiger nationaler Meilenstein.<sup>786</sup> Ziel war, durch eine leistungsorientierte Hochschulfinanzierung, die Schaffung von Anreizsystemen und durch Deregulierung die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen in Deutschland zu stärken. Als unnötig betrachtete Einzelvorschriften wurden abgeschafft; bisherige rahmenrechtliche Vorschriften zur Organisation, zur Mitwirkung der Gruppen und der Leitung der Hochschulen entfielen. Den Bundesländern wurde dadurch ein weit gehender Gestaltungsspielraum zur Steuerung der Hochschulen und zur Organisation ihrer Leitungsstrukturen eröffnet.<sup>787</sup>

Die Befunde in der Literatur zur Hierarchisierung innerhalb der Hochschulen sind uneinheitlich: Durch zahlreiche Novellierungen der länderspezifischen Hochschulgesetze seit Ende der 1990er Jahre wurde das Kollegialprinzip beständig zurückgedrängt. Die Beschluss- und Entscheidungskompetenzen der Fakultätsräte und Senate wurden auf Mitwirkungs- und Informationsrechte sowie das Recht zur Stellungnahme reduziert, den Dekanen hingegen wurde vielerorts eine umfassende Zuständigkeit erteilt.<sup>788</sup> Den Hochschulleitungen wurde nicht nur die operative, sondern auch die strategische Gesamtverantwortung für die Hochschulangelegenheiten übertragen. Gleichzeitig wurde die Dienstherreneigenschaft von

---

<sup>782</sup> Vgl. Jaeger, Michael, 2005: HIS-Kurzinformation A12, 17.

<sup>783</sup> Siehe z. B. den *Hochschulevaluierungsverbund Südwest* sowie das *Evaluationsnetzwerk Wissenschaft*, auf die in den Fallstudien zur Universität Gießen und der Universität Mainz verwiesen wird.

<sup>784</sup> Vgl. Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: a. a. O., 143.

<sup>785</sup> Vgl. Jaeger, Michael, 2005: HIS-Kurzinformation A12, 17 f.

<sup>786</sup> Das Gesetz war 1979 in Kraft getreten, nachdem man aufgrund der gesamtstaatlichen Bedeutung des Hochschulwesens Bedarf für länderübergreifende Grundsatzregelungen sah. Vgl., Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 120.

<sup>787</sup> Vgl. Lüthje, Jürgen, 2001: Leitungsstrukturen, 271.

<sup>788</sup> Als Ausgleich wurde in einigen Bundesländern, z. B. in Hessen und Schleswig-Holstein jedoch das Recht der Senate auf Abwahl der in ihren Kompetenzen gestärkten Hochschulleitungen erweitert und den Senaten explizite Informations- und Auskunftsrechte gegenüber ihren Hochschulleitungen gewährt. Vgl. Müller-Terpitz, Ralf, 2011: a. a. O., 238.

der Ministerialverwaltung auf die Hochschulleitungen delegiert.<sup>789</sup> Daneben erhielten die Präsidien und Rektorate die Zuständigkeit für die Ressourcenverteilung, die früher bei den Senaten, Senatsausschüssen oder anderen Zentralorganen lag. Auch die Ausgestaltung der institutionalisierten Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der Personalvertretung wurde in einzelnen Bundesländern eingeschränkt.<sup>790</sup> Lange und Schimank sehen zwar keine großen Auswirkungen dieser veränderten hochschulinternen Entscheidungsverfahren, denn informell bleibe die akademische Selbstverwaltung stark.<sup>791</sup> Dennoch ist in diesem Zusammenhang auch von einer „Kulturrevolution“<sup>792</sup> die Rede; die Kritik an dem Managementmodell wird dabei auch in die Öffentlichkeit getragen.<sup>793</sup>

Auch die landesgesetzlichen Vorgaben zur Fachbereichsgliederung variieren: Einige Bundesländer überlassen diesen Punkt generell der Satzungsautonomie der Hochschulen, in einigen Landeshochschulgesetzen ist dieser Bereich jedoch den staatlichen Angelegenheiten zugeordnet, ist genehmigungspflichtig und es werden sehr konkrete Vorgaben zur Organisation gemacht.<sup>794</sup> Fachbereichsneugliederungen sind daher häufig ein Resultat externer Anforderungen, z. B. in Form neuer hochschulgesetzlicher Regelungen, Verordnungen oder Zielvereinbarungen zur Entwicklungsplanung. Dabei werden Fakultäten geschlossen, zusammengelegt oder neu zusammengesetzt. Möglich ist auch die Verlagerung von Instituten in andere Fachbereiche. Diese organisatorischen Veränderungen erfolgen auch im Zuge der Stärkung der Fakultätsleitungen oder zur fachlichen Fokussierung und Neuausrichtung. Auch wenn diese externen Interventionen im Widerspruch zu dem von politischer Seite vorgetragenen Wunsch nach mehr Hochschulautonomie stehen,<sup>795</sup> können sie dennoch interne Reformprozesse anstoßen, wie in den folgenden empirischen Fallstudien deutlich wird.

---

<sup>789</sup> Vgl. Sandberger, Georg, 2002: a. a. O., 139.

<sup>790</sup> Dabei wurde primär der Katalog der Beteiligungstatbestände reduziert. Vgl. Jochheim, Linda; Wannöffel, Manfred, 2010: a. a. O., 518.

<sup>791</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a. a. O., 541.

<sup>792</sup> Hartmer zufolge handelt es sich hier um einen „historischen Kulturbruch“, vgl. Hartmer, Michael, 2004: HSchR-Praxishandbuch, 185.

<sup>793</sup> Scholz spricht von einem „(hochschul-)politischen Etikettenschwindel“, da statt einer marktorientierten Steuerung mit Autonomiezone die zentralistische Lenkung der Universitäten zunehme. Vgl. Scholz, Christian, 2006: Markt oder Nicht-Markt?, in: Forschung & Lehre, 13. Jg., Heft 8, 449.

<sup>794</sup> Vgl. Winter, Martin, 2004: a. a. O., 109.

<sup>795</sup> Vgl. ebd., 112.

## 10. Fallstudien

Das aufgestellte Hypothesensystem benannte kausale Mechanismen, Bedingungs- und Einflussfaktoren als relevante Variablen, die zu Politikkonvergenz führen. In drei detaillierten Fallstudienanalysen sollen diese hypothetischen Zusammenhänge identifiziert und verifiziert werden. Der jeweilige Reformablauf wird, gegliedert nach den Untersuchungsvariablen, unter Beachtung der Reformauslöser dargestellt. Prozessanalysen zeichnen dabei die kausalen Pfade der Politikangleichung nach. Dabei wird auch untersucht, ob interne mikropolitische Prozesse hinderlich oder förderlich wirkten. Daraufhin erfolgt die Einzelauswertung und Interpretation der empirischen Daten mit Bezug auf die postulierten Annahmen.

Im letzten Kapitel erfolgt die Zusammenführung der unabhängig voneinander gewonnenen Ergebnisse, ihre Interpretation und der Vergleich mit den theoretischen Erwartungen des Isomorphie-Konzeptes und der ergänzenden Variablen.

### 10.1. Auswahl der untersuchten Universitäten

Im Folgenden werden die Kriterien für die Bestimmung einer adäquaten Stichprobe für die Datenerhebung und die Datenauswertung dargelegt. Die Charakteristika der Grundgesamtheit und die Fokussierung auf Universitäten wurden bereits in Kapitel 3.3.1. dargelegt. Die systematische, kontrollierte Auswahl<sup>796</sup> der in den Fallstudien zu untersuchenden Universitäten erfolgte aufgrund folgender theoretischer Kriterien:

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland in Westdeutschland der Kultur- und Bildungsföderalismus entsprechend der Weimarer Tradition wiederhergestellt; in den folgenden Jahrzehnten wurden auch neue Hochschulen gegründet. Die ostdeutschen Hochschulen wurden nach der Wiedervereinigung im Jahre 1990 nicht unerheblichen Reformen unterworfen. Das Referenzmodell war das westdeutsche Hochschulsystem, es wurden jedoch auch Innovationen etabliert, z. B. im Bereich der Curriculumentwicklung. Diese Erfahrungen können sowohl eine gewisse Reformmüdigkeit nach sich ziehen oder aber eine größere Offenheit für Veränderungen bewirken.<sup>797</sup> Dies sollte das Untersuchungsergebnis nicht beeinflussen, daher wurden die Beobachtungseinheiten dieser Studie auf die westdeutschen Hochschulen begrenzt und dadurch die theoretischen Rahmenbedingungen (politische Kultur, institutionelle Struktur des Hochschulwesens) konstant gehalten.

---

<sup>796</sup> Aufgrund des Verständnisses für Kausalität bei qualitativen Arbeiten ist die Frage der Repräsentativität hier nicht so bedeutsam wie bei quantitativen Vorhaben. Vgl. Levy, Jack S., 2007: a. a. O., 201.

<sup>797</sup> Kehm zufolge sind die nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland etablierten Strukturen weniger verfestigt. Sie geht hier von einer größeren Offenheit für Experimente und Reformen aus. Vgl. Kehm, Barbara M., 2004: a. a. O., 11.

Die Fallauswahl erfolgte aufgrund des Delta-Politikkonvergenzgrades der Neuen Steuerungsinstrumente als abhängige Variable, wobei eine Universität mit einem geringen Umsetzungsstand, eine im mittleren Segment und eine Universität mit herausragender Anwendungspraxis ausgewählt werden sollte. Begründet wird dies damit, dass die Maximierung von Unterschieden bei den Untersuchungsmerkmalen die Wahrscheinlichkeit erhöht, die vorhandene Heterogenität und Varianz im Untersuchungsfeld abzubilden. Dies erhöht die Erklärungskraft in der Breite und erfüllt die Forderung nach inhaltlicher Repräsentation qualitativer Stichproben.<sup>798</sup>

Die Reformmaßnahmen an den zu untersuchenden Hochschulorganisationen sollten sich in einem weit fortgeschrittenen, wenn nicht sogar abgeschlossenen Stadium befinden. Auch musste insbesondere in der Hochschulleitung eine Bereitschaft zur Teilnahme an einer derartigen Untersuchung und an Expertenbefragungen gegeben sein. Dies ist in diesem Forschungsfeld nicht immer gegeben<sup>799</sup> und bestätigte sich während der Fallauswahl, die sich als schwierig gestaltete. Aufgrund der postulierten Bedeutung der staatlichen Regulierung wurden für die empirische Untersuchung Universitäten aus unterschiedlichen Bundesländern ausgewählt. Die Hochschulsysteme der Länder unterscheiden sich deutlich hinsichtlich ihrer Größe, der Verteilung ihrer Studierenden auf die Hochschultypen sowie in Bezug auf andere strukturelle Merkmale. Wie eingangs dargestellt wurde, ist in diesem Politiksystem derzeit eine große Veränderungsdynamik anzutreffen, die sowohl die institutionelle Autonomie, als auch die Ausgestaltung der universitären Binnenstruktur betrifft. Aufgrund der föderalen Varianz herrschten zum Erhebungszeitraum für die exogenen Erklärungsfaktoren der staatlichen Steuerung heterogene hochschulrechtliche und hochschulpolitische Rahmenbedingungen seitens der Landesregierungen.<sup>800</sup> In der Literatur ist von „hybriden Governance-Strukturen“<sup>801</sup> zwischen dem idealtypischen Modell der Selbstverwaltung und dem Managementmodell die Rede.

Zeit ist ein wichtiger Aspekt bei der Entwicklung eines empirischen Forschungsdesigns.<sup>802</sup> Laut der Diffusionsforschung kann man beim direkten Politiktransfer zwischen Einzelstaaten von einem s-förmigen Diffusionsverlauf ausgehen. Der Transfer erfolgt demnach innerhalb konzentrischer Kreise, die von den Innovationszentren ausgehen. Es ist daher nicht unerheblich, wann ein Bundesland das hier untersuchte Politikmodell im Hochschulwesen implementiert hat:

---

<sup>798</sup> Vgl. Lamnek, Siegfried, 2005: a. a. O., 191 f.

<sup>799</sup> Schröder begründet dies mit dem Konfliktpotential der Thematik. Vgl. Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 87.

<sup>800</sup> Vgl. Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: a. a. O., 147.

<sup>801</sup> Vgl. Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: a. a. O., 143.

<sup>802</sup> Vgl. Keman, Hans, 1999: a. a. O., 50.

„Die Zugehörigkeit zu einer dieser Gruppen, d. h. die Reihenfolge der (individuellen) Übernahme, wird hierbei von den Innovationskapazitäten der Einzelstaaten beeinflusst.“<sup>803</sup>

Für die Fallstudien wurden Universitäten in den Bundesländern Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz ausgewählt. Um für homogene organisatorische Charakteristika zu sorgen, wurden Hochschulen mit einer gleich hohen Anzahl Studierender (25.000 bis 35.000 Studierende) und mit einem breiten Fächerspektrum (Volluniversitäten, keine technisch fokussierte Hochschulen) ausgewählt.<sup>804</sup> So konnten institutionelle Einflussvariablen begrenzt werden und der grundlegende Kontext gleichgehalten werden (*Ceteris Paribus*-Regel).<sup>805</sup>

Der Untersuchungszeitraum bezieht sich auf die Jahre 1998 bis 2008; der Gesetzgebungsstand wurde daher nicht nach 2008 aktualisiert. Für diesen Zeitraum lässt sich festhalten, dass alle drei Länderregierungen moderate Hochschulstrukturreformen durchführten, wobei die bürgerlich geführten Länder Bayern und Hessen im Untersuchungszeitraum Studiengebühren einführten.<sup>806</sup> Diese Bundesländer weisen eine unterschiedliche Hochschulstruktur auf: Bayern ist ein Bundesland mit einer sehr hohen Anzahl von staatlichen Hochschulen (31, davon neun Universitäten sowie fünf Kunsthochschulen);<sup>807</sup> nach Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg sind hier die meisten Studierenden an einer staatlichen Hochschule eingeschrieben. Dagegen sind sowohl in Hessen als auch in Rheinland-Pfalz die Fachhochschulen stark nachgefragt:

---

<sup>803</sup> Kern, Kristine, 2000: a. a. O., 149. Es werden folgende Kategorien von Übernehmern unterschieden: Innovateure, frühe Übernehmer, die frühe Mehrheit, die späte Mehrheit sowie Nachzügler. Vgl. ebd., 144 u. 149.

<sup>804</sup> Alle drei Hochschulen zählen zu den 20 am stärksten besuchten Hochschulen in Deutschland. Vgl.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Studierende an Hochschulen 2011, 39.

<sup>805</sup> Vgl. Keman, Hans, 1999: a. a. O., 45.

<sup>806</sup> Vgl. Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: a. a. O., 61 und Müller-Terpitz, Ralf, 2011: a. a. O., 238 f.

<sup>807</sup> Vgl. Bayerisches Hochschulgesetz 2006, Art. 1 Abs. 2.

**Abbildung 10.1: Studierende nach Hochschularten und Bundesländern**

Hochschulart --- Land	Wintersemester 2006/2007		Wintersemester 2007/2008		Wintersemester 2008/2009		Wintersemester 2009/2010		Wintersemester 2010/2011	
	Universitäten <sup>1</sup>	Fach- hochschulen <sup>2</sup>	Universitäten	Fach- hochschulen	Universitäten	Fach- hochschulen	Universitäten	Fach- hochschulen	Universitäten	Fach- hochschulen
Baden-Württemberg .....	143 464	75 578	135 569	73 486	138 060	98 950	144 221	107 374	149 536	113 989
Bayern .....	179 626	74 333	174 523	75 084	174 065	80 863	180 387	88 359	189 270	94 277
Berlin .....	97 612	30 311	97 822	31 821	96 945	33 562	98 544	36 680	102 066	39 969
Brandenburg .....	27 601	14 082	29 093	14 415	31 124	15 186	33 026	16 075	33 954	16 447
Bremen .....	19 140	10 674	19 380	10 913	18 993	11 630	18 168	12 194	18 517	12 538
Hamburg .....	48 615	20 601	45 619	21 993	46 819	23 594	47 096	26 825	48 283	30 154
Hessen .....	108 950	52 850	98 987	50 498	113 007	56 429	122 068	61 838	128 682	65 726
Mecklenburg-Vorpommern .....	24 854	9 729	25 627	10 136	26 370	10 352	27 327	11 053	27 492	11 549
Niedersachsen .....	103 108	40 823	97 595	37 912	98 097	39 848	99 855	41 661	102 274	45 507
Nordrhein-Westfalen .....	345 955	124 469	335 125	127 381	342 828	134 664	359 160	143 077	376 610	152 190
Rheinland-Pfalz .....	70 223	32 410	71 920	33 107	72 472	34 005	73 856	34 986	76 563	35 859
Saarland .....	14 867	4 297	14 813	4 165	14 883	6 089	15 700	6 439	17 061	7 554
Sachsen .....	75 562	28 380	76 030	28 777	75 429	29 177	76 414	30 157	76 407	30 599
Sachsen-Anhalt .....	30 370	19 827	30 245	19 846	31 052	19 742	31 783	19 845	32 504	20 267
Schleswig-Holstein .....	28 338	18 343	28 693	18 323	28 643	18 761	29 426	19 911	30 427	20 985
Thüringen .....	34 700	14 194	34 618	14 831	34 491	15 398	35 525	16 100	36 485	16 155
Gesamt .....	1 352 985	570 901	1 315 659	572 688	1 343 278	628 250	1 392 556	672 574	1 446 131	713 765

<sup>1</sup>Ohne Pädagogische Hochschulen, Theologische Hochschulen und Kunsthochschulen.

<sup>2</sup>Für alle Bundesländer u. Semester: Fachhochschulen inkl. Verwaltungsfachhochschulen, ohne Fachhochschule des Bundes.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2010/2011, Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden, 15–16.

Das hessische Hochschulsystem ist mit seinen fünf staatlichen Universitäten und zehn Fachhochschulen der mittleren Kategorie zuzuordnen; Rheinland-Pfalz verfügt nur über sieben staatliche Fachhochschulen (ohne Verwaltungsfachhochschulen) und vier Universitäten.<sup>808</sup>

## 10.2. Datenerhebung und Datenanalyse

Sowohl das Forschungsziel als auch die Forschungsfrage bestimmen die Selektion der Datenerhebungs- und Datenauswertungsinstrumente. Das Vorgehen der empirischen Untersuchung war geleitet durch den zum Teil parallelen, zum Teil konsekutiven Einsatz von Dokumentenanalysen und problemzentrierten Experteninterviews. Hierfür wurde zunächst ein Archivstudium der Pressemitteilungen der Universitäten und Hochschulzeitungen, Jahresberichte und anderen Publikationen der Universitäten im Untersuchungszeitraum und öffentlich zugänglichen Dokumenten der Hochschulsebstverwaltung durchgeführt. Dieses Material wurde einer Inhaltsanalyse unterzogen; parallel dazu erfolgte eine Analyse der landespolitischen Primärquellen (Schriften und Pressemitteilungen der Landesministerien), des jeweiligen Hochschulrechts (Gesetze, Verordnungen und Zielvereinbarungen) im Untersuchungszeitraum sowie der Sekundärliteratur in einschlägigen wissenschaftspolitischen Zeitschriften („Deutsche Universitätszeitung“, „Forschung & Lehre“) und Journalen der Hochschulforschung.

<sup>808</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Studierende an Hochschulen 2011, 69 f. und 72 f.

Die Analyse orientierte sich dabei an den Arbeitshypothesen. Zunächst wurde die Einbettung der untersuchten Universitäten in die institutionelle Umwelt und die relevanten Veränderungen der externen Hochschulsteuerung untersucht. Befand sich die Universität in einer Unsicherheitssituation, ausgelöst z. B. durch finanzielle Probleme, oder eine Legitimationskrise? Wie wettbewerblich gestaltete sich der Zugang zu Ressourcen? Wie reagierten die Hochschulorganisationen auf externe Veränderungen der institutionellen Umwelt und den Reformdruck, den diese ausübten?

Zu den Umweltwirkungen und den durch das Isomorphie-Konzept postulierten Prozessen und Mechanismen wurden folgende Fragen ausgearbeitet:

- Zu den Kontextbedingungen staatlicher Hochschulsteuerung: Gab es politische Vorgaben zur Hochschulentwicklungsplanung und zur strategischen Weiterentwicklung der Hochschule?
- Konvergenz aufgrund von Zwang: Welche Vorgaben machte der Staat zur Implementierung der hier untersuchten Steuerungselemente?
- Mimese und organisatorisches Lernen: Wurden andere Organisationen aus dem gleichen oder anderen politischen Feldern bei dem Vorgehen nachgeahmt?
- Normativer Einfluss: Gab es Einflüsse der internationalen Ebene? Welche Auswirkungen hatten die Aktivitäten von Professions- oder Organisationsvereinigungen?
- Zu den intervenierenden Variablen: Gab es Veränderungen der hochschulinternen Leitungs- und Entscheidungsstrukturen? Wie wirkten diese sich aus?

Im Vorfeld wurde das Erhebungsinstrument qualitativer Interviews als nichtstandardisierte, teilstrukturierte Datenerhebungsmethode als geeignet für die Beantwortung der Forschungsfragen festgelegt. Experteninterviews bieten die Möglichkeit, jenseits offizieller schriftlicher Dokumente etwas über die Wahrnehmung und die Motivation zentraler Akteure zu erfahren sowie weitere fallspezifische Informationen zu erhalten. Dadurch kann das Erfahrungswissen von Experten für die explorative und konfirmative Analyse genutzt werden. Problemzentrierte Leitfrageninterviews beinhalten einerseits einen gewissen Standardisierungsgrad, welcher der Validität und der Vollständigkeit dient. Andererseits wird dem Interviewer bzw. der Interviewerin genügend Freiraum gelassen, in der

Befragungssituation offen und flexibel auf die Antworten des Experten sowie auf mögliche neue Themen einzugehen.<sup>809</sup>

Entsprechend den theoretischen Vorannahmen wurden Experteninterviews mit an den Reformprozessen beteiligten Personen der Hochschulleitung, der Zentralen Hochschulverwaltung und an den Implementationsprojekten beteiligten Hochschulprofessoren und Fakultätsmitarbeiterinnen der drei untersuchten Hochschulen geführt. Als Experten wurden diese ausgewählt, wenn sie in Reformkommissionen, Hochschulgremien und/oder Arbeitsgruppen an der Umsetzung der hier untersuchten Erhebungsmerkmale aktiv mitwirkten. Die anhand der Vorstudien und theoretischen Annahmen erstellten Leitfragen wurden dabei an die unterschiedlichen Personenkategorien angepasst. Anhand der aufgestellten Hypothesen ließen sich folgende Untersuchungsfragen ableiten, die durch die Befragten bestätigt oder falsifiziert wurden:

- Welches sind die relevanten Organisationen der Umwelt der Hochschule? Wie ist hierbei die Wahrnehmung der Hochschulakteure? Weicht sie von der eigenen Analyse ab?
- Sind diese Reformen Reaktionen auf äußere Impulse oder sind sie intern motiviert?
- Welche internen und externen Akteure sind zentral für die Implementierung der Neuen Steuerungselemente an der Universität?
- Gibt es Einflüsse der internationalen Ebene, welche die Einführung bedingten?
- Mimese: Orientierte man sich bei diesen Reformen an Trendsettern (*leader laggard-model*) oder eher an Hochschulen in der Region (*regional model*)? Fand eine Teilnahme an Tagungen, Wettbewerben oder Workshops statt?
- Wurden Beratungsdienstleistungen in Anspruch genommen?
- Endogene Ebene: Wie wirkten sich organisatorisch-strukturelle Veränderungen auf den Reformverlauf aus?
- Veränderungsmanagement: Wie wurde der Reformablauf geplant und durchgeführt?
- Gab es erfolgreiche oder nicht erfolgreiche Behinderungen der Reformen, Blockaden, Widerstand? Wenn ja, was waren hierfür die Ursachen, wie äußerte sich dies?

---

<sup>809</sup> Vgl. Bortz, Jürgen; Döring, Nicola, 2006: Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 4., überarbeitete Auflage, Heidelberg: Springer Medizin Verlag, 314.

Nach der Einzelanalyse der transkribierten Interviews erfolgte deren inhaltsanalytische Auswertung, die generalisierende Analyse und Kontrolle.<sup>810</sup> Anschließend wurde ein Vergleich von Antworten aus verschiedenen Interviews gleicher Personenkategorien und gleichem institutionell-organisatorischem Kontext der Experten durchgeführt.

Ziel der Fallstudienuntersuchung war, die Voraussetzungen, den Ablauf und die kausalen Bedingungsmechanismen des Transformationsprozesses zu rekonstruieren und zu untersuchen, inwieweit es Verbindungen zwischen dem theoretischen Modell und den empirischen Tatbeständen gibt. Hierfür wurden die erhobenen empirischen Informationen zunächst in eine chronologische Abfolge gestellt. In einem zweiten Schritt erfolgt eine Zusammenfassung und die kausalanalytische, theorie- und hypothesengeleitete Auswertung der Fallstudie. Im darauf folgenden Kapitel werden die Ergebnisse aus den Fallstudien zusammengefasst und es erfolgt ein Abgleich mit den zentralen Hypothesen.

---

<sup>810</sup> Vgl. Lamnek, Siegfried, 2005: a. a. O., 402 ff.

### 10.3. Fallstudie der Universität Gießen

#### 10.3.1. Staatliche Hochschulsteuerung in Hessen

Ab dem Jahre 1993 erprobte die hessische Landesregierung in Pilotversuchen an der TU Darmstadt und der Gesamthochschule Kassel die Einführung des Globalhaushaltes. Mitte des Jahres 1998 entschloss sich die Landesregierung jedoch, diese Projekte abzulösen und bereits bis zum Jahre 2000 das Neue Steuerungsmodell an allen Hochschulen des Landes (Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen) einzuführen. Die Hochschulen sollten Vorreiter für diese Reform werden, die zunächst „Landesverwaltung 2000“ genannt wurde. Für die Hochschulen kam diese rasche Richtungsänderung überraschend.<sup>811</sup> Dieses Ziel machte Anpassungen an der Hochschulgesetzgebung notwendig. Die Rot-Grüne Landesregierung nahm daher im November 1998, direkt im Anschluss an die Reform des Hochschulrahmengesetzes, einige Modifikationen an der Hochschulgesetzgebung vor und stärkte die institutionelle Autonomie der Hochschulen.<sup>812</sup> Die seit 1995 geltenden verschiedenen Gesetze für die Kunsthochschulen, Fachhochschulen und Hochschulen wurden zu einem Hochschulgesetz zusammengefasst. In dieser Version wurden auch die Personal- und Sachausgaben für gegenseitig deckungsfähig erklärt; die Bildung von Rücklagen aus nicht verausgabten Mitteln ist seitdem möglich. Die Rechnungslegung hat analog zu den Bestimmungen für Landesbetriebe nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu erfolgen.<sup>813</sup> Es erfolgte hier zudem eine Aufgabenneuordnung im Binnenverhältnis zwischen Senat und Präsidium. Dem Präsidium wurde der gesamte operative Bereich der Wirtschafts- und Vermögensverwaltung sowie die Verteilung der Mittel übertragen.<sup>814</sup> Der Senat ist seitdem nun nur noch für Grundsatzfragen zuständig und wirkt unter anderem bei der Wahl der Hochschulleitung mit. Zur Verankerung administrativer Kompetenz auf der dezentralen Fachbereichsebene wurde mit dem Dekanat ein bis dato unbekanntes Organ in die Hochschulorganisation eingeführt.<sup>815</sup> Der Dekan / die Dekanin leitet den Fachbereich und entscheidet im Rahmen des Strukturplanes und der Zusagen über die Ausstattung eines Fachbereiches über die Verwendung der Personal- und Sachmittel. Er / sie schließt auch die Zielvereinbarungen mit dem Präsidium ab.<sup>816</sup> Die Fachbereichsräte sollen demnach nur noch grundsätzliche Fragen des Fachbereichs erörtern.

---

<sup>811</sup> Vgl. Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2000: Bericht des Präsidenten für die Zeit 1998–99, 16.

<sup>812</sup> Zuvor war im Wesentlichen das Hochschulgesetz in der Fassung von 1995 gültig. Vgl. Hahnelt, Oliver K., 2002: a. a. O., 119.

<sup>813</sup> Vgl. Gesetz zur Neuregelung des Hochschulrechts und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, 03.11.1998, Wiesbaden, 431–465, § 91 Abs. 2 und 3. Im Folgenden zitiert als „Hessisches Hochschulgesetz 1998“.

<sup>814</sup> Vgl. Hahnelt, Oliver K., 2002: a. a. O., 56.

<sup>815</sup> Vgl. ebd., 83.

<sup>816</sup> Vgl. Hessisches Hochschulgesetz 1998, § 48 Abs. 1.

Mit dieser Gesetzesnovelle wurde auch ein externer Beirat neu geschaffen. Er setzt sich zusammen aus Persönlichkeiten der Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft und berät die Hochschule.<sup>817</sup>

Die neue CDU/FDP-geführte Landesregierung schrieb den hessischen Hochschulen nach nur kurzer Zeit weitere Organisationsstrukturreformen vor. Durch die Novellierung vom Juli 2000 fielen die „Ständigen Ausschüsse“ weg; ihre Aufgaben wurden auf das Präsidium, den Senat und das „Erweiterte Präsidium“ (Hochschulleitung plus Dekane) verteilt.<sup>818</sup> Dieses Beratungsgremium soll den Informationsfluss zwischen zentraler und dezentraler Ebene verstärken. Es legt gemeinsam mit dem Präsidium unter anderem die Grundsätze für die internen Zielvereinbarungen sowie die Budgets fest und diskutiert Strukturentscheidungen und zentrale Reformvorhaben mit der Hochschulleitung.<sup>819</sup> Auch der Große Senat wurde abgeschafft; der verkleinerte Senat berät nur noch Angelegenheiten, welche die gesamte Hochschule betreffen oder von grundsätzlicher Bedeutung sind. Zwar wurden seine Aufsichtsfunktionen gestärkt, da das Präsidium ihm gegenüber rechenschaftspflichtig ist und er über die Entwicklungsplanung entscheidet; in Bezug auf die externen Zielvereinbarungen ist der Senat jedoch nur noch befugt, Stellung zu nehmen.<sup>820</sup> Im früheren Hochschulgesetz war der Abschluss von Zielvereinbarungen noch an die Zustimmung des Senates gebunden.<sup>821</sup>

Auch nach dem Regierungswechsel wurde die umfassende Staatsmodernisierungsreform unter der Bezeichnung „Neue Verwaltungssteuerung“ weitergeführt. Ziel war nun, bis zum Jahre 2008 flächendeckend in allen hessischen Dienststellen eine ergebnisorientierte Haushaltssteuerung einzuführen. Die Reformen an der Universität Gießen sind innerhalb dieser Governancereformen einzuordnen.<sup>822</sup> Nach landesseitigen Vorgaben stellten bis zum Jahre 2004 556 der ca. 800 Dienststellen der hessischen Landesverwaltung sowie Teile der Schulverwaltung ihr Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen von der Kameralistik auf das kaufmännische Rechnungswesen um.<sup>823</sup> Auch für eine einheitliche Personalkostensteuerung

<sup>817</sup> Vgl. ebd., § 40. Siehe auch Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2000: Bericht des Präsidenten für die Zeit 1998–99, 4.

<sup>818</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Bericht des Präsidiums der Justus-Liebig-Universität Gießen für die Jahre 2002–2003, Gießen, 153. Zitiert als „Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003“.

<sup>819</sup> „Das Präsidium stellt im Benehmen mit den Dekaninnen und Dekanen die Wirtschaftsplanung auf und legt die Grundsätze für die Zielvereinbarungen sowie die Budgets fest.“ Hessisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 31.07.2000, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, 16.08.2000, Wiesbaden, 374–404, § 43 Abs. 2. Zitiert als „Hessisches Hochschulgesetz 2000“.

<sup>820</sup> An den Sitzungen des Senates können die Frauenbeauftragte, die Vorsitzenden des Allgemeinen Studierendenausschusses sowie des Personalrates beratend teilnehmen. Vgl. ebd., § 39 Abs. 4.

<sup>821</sup> Vgl. Hessisches Hochschulgesetz 1998, § 95.

<sup>822</sup> Vgl. Zielvereinbarung zwischen dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst und der Justus-Liebig-Universität Gießen für den Zeitraum 2006 bis 2010, Wiesbaden, 26.07.2006, <<http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2006/3502/pdf/Zielvereinbarung-2006.pdf>>, Zugriff am 21.03.2013, 37. Zitiert als „Zielvereinbarung Universität Gießen 2006“.

<sup>823</sup> Vgl. Hessisches Ministerium des Innern, 2004: Hessen präsentiert die Zukunft der Landesverwaltung, Presseerklärung vom 03.03.2004, Wiesbaden, 1.

gab es Vorgaben durch das Land und im Jahre 2005 wurde eine zwischenbehördliche Leistungsverrechnung bei Inanspruchnahme von Leistungen anderer Landesbehörden eingeführt.<sup>824</sup>

Der oben genannte Modernisierungsprozess wurde begleitet durch eine weitere Reform der Entscheidungsstrukturen der Hochschulen in Richtung des Managementmodells. Mit der Novellierung des Hochschulgesetzes im Jahre 2004 wurde das Präsidium weiter gestärkt. Der Senat hatte seitdem nur noch beratende und nicht mehr entscheidende Kompetenzen auf dem Gebiet der Entwicklungs- und Strukturplanung sowie der Einführung und Aufhebung von Studiengängen und Fachbereichen. Eine Abwahl des Präsidenten oder der Präsidentin war nur noch mit Zustimmung des Hochschulrates möglich. Diese Reformen wurden durch das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst mit der Bedeutung der Profilbildung der Hochschulen für den Erfolg im nationalen und internationalen Wettbewerb begründet.<sup>825</sup> Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft äußerte sich im Vorfeld kritisch zu diesen Gesetzesänderungen.<sup>826</sup>

Seit dem Jahr 2003 wurde der überwiegende Teil der Landesmittel nach outputorientierten Leistungsparametern an die hessischen Hochschulen vergeben.<sup>827</sup> An der Arbeitsgruppe zur Entwicklung des Referenzsystems waren auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Universität Gießen beteiligt. Dem Landes-Budgetierungsmodell lag ein preis- bzw. prämienbasiertes Punktesystem zugrunde, das eng an das australische und englische Modell angelehnt war.<sup>828</sup> Es teilt sich auf in ein Grundbudget (ca. 80 %), das sich nach disziplinenbezogenen Leistungszahlen (Mittelwert der Studierenden in Regelstudienzeit) und dem jeweiligen Leistungspreis berechnet, ein „Erfolgsbudget“ (zunächst 15 %, später 16 %) für besondere Erfolge in Forschung und Lehre sowie ein diskretionär zugewiesenes Budget für Sondertatbestände und Innovationen.<sup>829</sup> Durch das „Ein-Topf“-Modell konkurrieren die Fachhochschulen mit den Universitäten um die Landesmittel. Das ursprüngliche Modell brachte einige Verschiebungen zwischen den Fachhochschulen und Hochschulen sowie zwischen einigen Universitäten mit sich. Berechnungsfehler sowie Modifikationen an dem

---

<sup>824</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Bericht des Präsidiums der Justus-Liebig-Universität Gießen für die Jahre 2007 bis 2008, Gießen, 61. Zitiert als „Präsidiumsbericht für die Jahre 2007–2008“.

<sup>825</sup> Vgl. Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst, 2004: Kabinett billigt Entwurf des neuen Hessischen Hochschulgesetzes, Pressemeldung Nr. 95, 25.06.2004, Heppenheim.

<sup>826</sup> Vgl. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Hessen, 2004: GEW kritisiert hessischen Hochschulgesetzentwurf: „Maulkorb für demokratische Gremien“, Pressemitteilung vom 14.07.2004, Frankfurt.

<sup>827</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 151.

<sup>828</sup> Vgl. Leszczensky, Michael, 2004: a. a. O., 20.

<sup>829</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Präsidiumsbericht für die Jahre 2007–2008, 192.

System führten zu Schwankungen in der staatlichen Finanzausweisung an die Hochschulen und erschwerten die Haushaltsplanung vor Ort.<sup>830</sup>

Die „Rahmenzielvereinbarung zur Sicherung der Leistungskraft der Hochschulen“ des Jahres 2002 sollte für Planungssicherheit bis zum Jahre 2005 sorgen. Ausgangsbasis war der Etat des Jahres 2001, vermindert um eine globale Minderausgabe und Erfolgskomponente von umgerechnet 13,754 Millionen Euro.<sup>831</sup> Für besondere Vorhaben zur Profil- und Schwerpunktbildung wurde ein extern begutachtetes Innovationsbudget zur Verfügung gestellt. Im Gegenzug verpflichteten sich die Universitäten und Hochschulen des Landes u. a. zur Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge, zur Abstimmung des Leistungsangebots in Forschung und Lehre, zur Einführung von Verfahren der internen und externen Leistungsmessung und Evaluation sowie zur Anpassung der Studienzeit der Studierenden an die Regelstudienzeit.<sup>832</sup> Aufgrund des Haushaltsnotstandes konnte das Land in den folgenden Jahren die finanziellen Zusagen jedoch nicht einhalten. Die Hochschulen mussten im Rahmen von Haushaltssanierungsmaßnahmen Einsparungen von jährlich bis zu 30 Millionen Euro hinnehmen.<sup>833</sup>

Als zweite Stufe des Zielvereinbarungsprozesses des Landes wurden in einem Gegenstromverfahren Zielvereinbarungen zwischen dem Hessischen Wissenschaftsministerium<sup>834</sup> und den einzelnen Hochschulen abgeschlossen. Hierbei wurden mittelfristige Ziele der Struktur- und Entwicklungsplanung sowie der Qualitätssicherung vereinbart. Dabei ist zu bedenken, dass laut dem hessischen Hochschulgesetz bei unterbliebener Einigung Zielvorgaben durch das Wissenschaftsministerium erlassen werden konnten.<sup>835</sup> Die bilateralen Zielvereinbarungen sind Grundlage der Wirtschaftsplanung und damit auch der leistungs- und entwicklungsbezogenen Mittelverteilung.<sup>836</sup> Sie wurden mit allen Hochschulen und Fachhochschulen des Landes abgeschlossen und enthielten finanzielle Zusagen. Dabei galt:

<sup>830</sup> Vgl. für die Universität Gießen: Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 22.

<sup>831</sup> Vgl. Rahmenzielvereinbarung zur Sicherung der Leistungskraft der Hochschulen in den Jahren 2002 bis 2005 (Hochschulpakt), Wiesbaden, 21.01.2002, <<http://www.uni-marburg.de/administration/recht/hsp2002-2005.pdf>>, Zugriff am 13.04.2013, 2. Im Folgenden zitiert als „Hochschulpakt Hessen 2002“.

<sup>832</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2002: Bericht des Präsidiums der Justus-Liebig-Universität Gießen, für die Jahre 2000–2001, Gießen, 13 f. Zitiert als „Präsidiumsbericht für die Jahre 2000–2001“.

<sup>833</sup> Dies betraf das Wissenschaftsbudget sowie Kürzungen des Weihnachtsgeldes. Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 15.

<sup>834</sup> Gemeint ist das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst.

<sup>835</sup> Die gesetzliche Regelung vor 1998 sah nur einseitige ministerielle Zielvorgaben im Bereich Hochschulplanung vor. Vgl. Hahnelt, Oliver K., 2002: a. a. O., 88.

<sup>836</sup> Vgl. ebd., 90.

*„Die hessischen Hochschulen bekennen sich dabei zum Grundsatz des konkurrierenden Miteinanders und zu komplementärer Schwerpunktbildung im fairen, transparenten Wettbewerb.“<sup>837</sup>*

Die landesseitige wettbewerbliche Hochschulsteuerung wurde ab dem Jahre 2007 durch das Landes-Forschungsförderungsprogramm LOEWE sowie Lehrpreise für exzellente Lehre verstärkt.<sup>838</sup> Programmförderungen durch Drittmittelgeber und spezifische Förderprogramme begrüßte die Universität Gießen, da dies die Wettbewerbsfähigkeit in den Schwerpunktbereichen verstärkte und somit zur Profilbildung beitrage. Auch böten sie eine gewisse Entlastung im Bereich der Grundfinanzierung.<sup>839</sup>

Vorreiter der Hochschulautonomie in diesem Bundesland waren die TU Darmstadt und die Universität Kassel (siehe unten im Abschnitt zur Finanzmittelbewirtschaftung). Mit dem TU-Darmstadt-Gesetz des Jahres 2005 wurde der TU Darmstadt unter anderem die Dienstvorgesetzteneigenschaft qua Delegation übertragen, zudem erhielt sie Zuständigkeiten für die Grundstücks- und Bauangelegenheiten. Gleichzeitig wurden die Befugnisse des Hochschulrates gestärkt. Die hier gemachten Erfahrungen mit neuen Entscheidungsstrukturen sollten der Weiterentwicklung der hessischen Wissenschaftslandschaft dienen.<sup>840</sup> Derartige Autonomisierungsschritte wurden in Arbeitsgruppen von Vertretern der Hochschulen mit dem Wissenschaftsministerium erarbeitet. Das Modell der TU Darmstadt wirkte jedoch nur begrenzt modellbildend, da die Kompetenzen des Hochschulrates in den Hochschulen aufgrund der in Kapitel 3.2.2.2 dargelegten grundlegenden Kritik negativ gesehen wurden.<sup>841</sup> Auch die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft bevorzugte Hochschulkuratorien und sah für Hochschulräte nur eine „beratende Schnittstellenfunktion“ vor. Sie forderte im Rahmen der Novellierung des Hessischen Hochschulgesetzes im Jahre 2008 die Zurückverlagerung von Kompetenzen von den Präsidien hin zu den Leitungsgremien. Auch die Kompetenzen für den Haushalt und die Mittelverteilung, das Vorschlagsrecht für Ämter der Leitungsstrukturen sowie die Struktur- und Entwicklungsplanung sollten wieder den Kollegialorganen übertragen werden und die Mitbestimmung der Personalräte wiederhergestellt werden.<sup>842</sup>

---

<sup>837</sup> Vgl. Hochschulpakt Hessen 2002, 2.

<sup>838</sup> LOEWE ist die Abkürzung für die „Landes-Offensive zur Förderung Ökonomisch-Wissenschaftlicher Exzellenz“. Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Präsidiumsbericht für die Jahre 2007–2008, 9.

<sup>839</sup> Vgl. ebd., 68.

<sup>840</sup> Vgl. Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt (TUD-Gesetz) vom 05. Dezember 2004, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, 09.12.2004, Wiesbaden, 382–384, § 1 Abs. 1. Dieses Gesetz galt von 2005–2009.

<sup>841</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Gießen.

<sup>842</sup> Weitere Forderungen waren etwa die Abschaffung der Studiengebühren und die Ablehnung von Stiftungsuniversitäten. Vgl. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Hessen, 2009: Eckpunkte für eine Novellierung des Hessischen Hochschulgesetzes. Beschluss der Landesdelegiertenversammlung vom 27.–29. November 2008 in Wetzlar, Pressemitteilung vom 20.03.2009, Frankfurt a.M., 1.

Die Vielfalt der Leitungsstrukturen hessischer Universitäten wurde ab dem Jahr 2008 weiter gesteigert, als die Goethe-Universität Frankfurt in eine Stiftung des öffentlichen Rechts umgewandelt wurde. Mit ihrer neuen Grundordnung nutzte die Universität Frankfurt die Möglichkeit, sich eine eigene Organisationsstruktur zu geben und die skizzierten Kompetenzverlagerungen zumindest teilweise wieder zurückzunehmen. Die Universität erlangte damit das Recht, von wesentlichen Teilen des Hessischen Hochschulgesetzes abzuweichen, obgleich sie weiterhin den größten Teil ihrer Finanzmittel vom Land Hessen erhielt. Durch die neue Grundordnung wurden die Mitwirkungsbefugnisse des Senats in Bezug auf die Wirtschaftsplanung, die Grundsätze der Mittelverteilung und der Entwicklungsplanung (inklusive der Qualitätssicherung) wieder gestärkt.<sup>843</sup> So führte die Universität Frankfurt das Qualitätsmanagement nun in Eigenregie durch und erhoffte sich durch eine eigene Berufungssatzung zügigere Berufungsverfahren. Sie knüpfte mit diesem Schritt an ihre historische Tradition als Stiftungsuniversität an. Ziel war ein Höchstmaß an Autonomie, denn:

*„International renommierte Universitäten wie Berkeley machen schon heute vor, dass etwa die weitgehende Freiheit von staatlicher Detailsteuerung eine wichtige Voraussetzung für Exzellenz ist.“<sup>844</sup>*

Das neu geschaffene Stiftungskuratorium sollte die Universität in Bezug auf Fragen ihrer Entwicklung beraten. Es setzte sich aus Förderern der Universität zusammen, die sich für einen längeren Zeitraum finanziell engagieren sollten. Wie die TU Darmstadt verfügte nun auch die Goethe-Universität über einen starken Hochschulrat mit wesentlichen Kontrollbefugnissen.<sup>845</sup>

### 10.3.2. Hochschulinterne Veränderungen

Die Universität Gießen ist eine mittelgroße Hochschule mit über 22.000 Studierenden ohne ingenieurwissenschaftliche Fakultät. Sie ist die zweitgrößte hessische Universität und geht zurück auf die Landesuniversität von Hessen-Darmstadt, die 1607 erstmals ihren Lehrbetrieb als Ausbildungsstätte für Amtmänner, Ärzte und Theologen aufnahm.<sup>846</sup> Seit 1998 passt sich die Universität Gießen durch strategische Profilbildung und interne Reformen an „grundlegende Veränderungen der äußeren Rahmenbedingungen“<sup>847</sup> an. Die Hochschulleitung informierte sich vorab bei früheren Anwendern der Neuen

<sup>843</sup> Vgl. Johann Wolfgang Goethe-Universität (Hrsg.): Grundordnung der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Stiftung des öffentlichen Rechts, in: UniReport Aktuell. Satzungen und Ordnungen, 25.06.2008, Frankfurt, § 2 und § 5.

<sup>844</sup> Goethe-Universität Frankfurt, Abteilung Marketing und Kommunikation (Hrsg.): Die Johann Wolfgang Goethe-Universität auf dem Weg zu Autonomie und Exzellenz, <<http://www.stiftungsuni.uni-frankfurt.de/38073667/uni-frankfurt-auf-dem-weg-zur-autonomie-exzellenz.pdf>>, Zugriff am 10.10.2012, 2.

<sup>845</sup> Vgl. ebd.

<sup>846</sup> Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Präsidiumsbericht für die Jahre 2007–2008, 14.

<sup>847</sup> Ebd., 11.

Steuerungsinstrumente, insbesondere in Niedersachsen, über ihre diesbezüglichen Erfahrungen. Auch die Reformen an der TU München wurden zu Lernzwecken untersucht. Zudem erfolgte ein Wissensaustausch zwischen den hessischen Hochschulen, insbesondere auf der Ebene der Hochschulleitungen.<sup>848</sup>

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums befand sich die Universität in einer schwierigen finanziellen Situation, denn in den 1990er Jahren wurden die jährlichen Mittelveranschlagungen, die direkt für die Forschung und Lehre eingesetzt werden können, um fast ein Viertel reduziert. Aufgrund ministerieller Vorgaben waren zudem in den Jahren 1995 bis 1998 68 Stellen abgebaut worden.<sup>849</sup> Auch danach kam es immer wieder zu Fehlbeträgen, insbesondere im Personalhaushalt, da zum Beispiel Tarifsteigerungen nicht durch eine Steigerung der finanziellen Zuschüsse ausgeglichen wurden und dringende Bausanierungsmaßnahmen durchgeführt werden mussten.<sup>850</sup> Im Jahre 2004 musste die Universität sich dann an den Haushaltssparmaßnahmen des Landes beteiligen. Der reduzierte Landeszuschuss führte zu drastischen Einsparungen, um die Personalkosten dauerhaft zu senken: Die Fachbereiche und sonstigen Einrichtungen mussten Stellenbesetzungssperren mit engen Ausnahmeregeln, eine Kürzung der laufenden Mittel von 20 bis 30 % sowie eine Kürzung des Förderfonds des Präsidiums hinnehmen.<sup>851</sup> Von den hierfür erforderlichen Umstrukturierungen waren mit Ausnahme besonders lehrbelasteter Fachbereiche alle Fachgebiete betroffen.<sup>852</sup>

Leistungssteigerungen im Rahmen der outputorientierten Zuweisung der Finanzmittel an die hessischen Hochschulen führten aufgrund der Sparmaßnahmen des Landes nicht zu finanziellen Belohnungen, da die Haushaltsansätze mehrfach fortgeschrieben wurden – das LOMZ-System war dadurch faktisch wirkungslos geworden.<sup>853</sup> Gleichzeitig wurde die Universität Gießen mit einem Höchststand der Studierenden konfrontiert, wie folgende Übersicht der Studierendenzahlen verdeutlicht:

---

<sup>848</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Gießen.

<sup>849</sup> Vgl. Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2000: Bericht des Präsidenten für die Zeit 1998–99, 11 und 13.

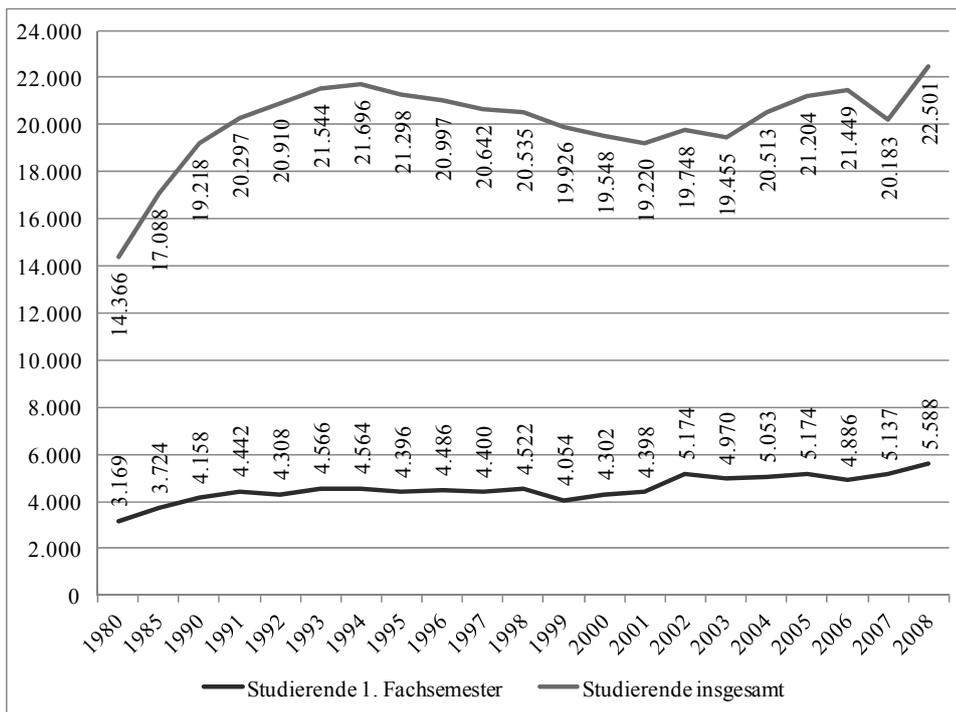
<sup>850</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 29.

<sup>851</sup> Insgesamt sollten ca. 110 Stellen eingespart werden. Vgl. ebd., 31.

<sup>852</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2007: Präsidiumsbericht für die Jahre 2004 bis 2006, Gießen, 30. Zitiert als „Präsidiumsbericht für die Jahre 2004–2006“.

<sup>853</sup> Vgl. ebd., 27.

Abbildung 10.2: Studierendenzahlen an der Universität Gießen für die Jahre 1980 bis 2008



Quelle: Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Bericht des Präsidiums der Justus-Liebig-Universität Gießen für die Jahre 2007 bis 2008, Gießen, 172. Die Gesamtzahl der Studierenden wurde bis einschließlich 2003 als Mittelwert aus dem Sommersemester und dem Wintersemester berechnet, ab 2004 erfolgen nur die Angaben des Wintersemesters.

Im Untersuchungszeitraum wurde das Hochschulauswahlverfahren diversifiziert, da im Jahre 2000 die rechtlichen Voraussetzungen für örtliche Auswahlverfahren geschaffen worden waren.<sup>854</sup> Daneben hatte das Wissenschaftsministerium ausgehend von einem Bericht des Wissenschaftsrates eine engere Kooperation der Universitätskliniken Marburg und Gießen gefordert, um eine höhere Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu erreichen.<sup>855</sup> Diese Einrichtungen wurden dann auch in den Jahren 2005 und 2006 fusioniert und vom Land an einen privaten Klinikbetreiber verkauft. Dieser verpflichtete sich zu umfangreichen Investitionen an beiden Standorten. Die bundesweit erstmalige Privatisierung eines Universitätsklinikums erforderte u. a. die Einführung einer Trennungsrechnung, um die Kosten verursachungsgerecht abbilden zu können, sowie weitere verfahrensrechtliche und organisatorische Vorkehrungen zwischen der Universität und dem Klinikum.<sup>856</sup>

<sup>854</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 45.

<sup>855</sup> Vgl. ebd., 21.

<sup>856</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Präsidiumsbericht für die Jahre 2007–2008, 7.

Das Land Hessen hatte im Jahre 2003 alle Landesuniversitäten aufgefordert, sämtliche Studiengänge zu modularisieren.<sup>857</sup> Daraufhin begann die Universität Gießen mit der Umstellung der Studienstrukturen auf das Bachelor- und Mastermodell. Dies betraf fast alle Bereiche der Lehre und erforderte deren Qualitätssicherung.<sup>858</sup> Daneben wurden ab 2004 die hessischen Lehramtsstudiengänge neu strukturiert.<sup>859</sup>

Im Jahre 2004 trat in Hessen ein Studienguthabengesetz in Kraft, welches so genannte Langzeitstudierende und Zweitstudierende zur Zahlung von Studienbeiträgen verpflichtete. Dies führte bereits im Vorfeld zu erheblicher Unruhe unter den Studierenden und zu Protestaktionen.<sup>860</sup> Zum Wintersemester 2007/2008 wurden in Hessen Studienbeiträge auch für die Grundstudienphase eingeführt. Die Hochschulen wurden verpflichtet, die entsprechenden Einnahmen zur Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre einzusetzen. Im Juni 2008 schaffte der Landtag die Gebühren wieder ab und stellte den Hochschulen aus dem Landeshaushalt einen pauschalisierten Betrag in Höhe von 46 Millionen Euro zur Verbesserung der Lehr- und Studienbedingungen zur Verfügung.<sup>861</sup>

Im Jahre 2005 erfolgte die Umsetzung der neuen Besoldungsstrukturen an der Universität im Rahmen des Professorenbesoldungsreformgesetzes. Es wurde die neue Personalkategorie der Juniorprofessur sowie für neu berufene Professorinnen und Professoren ein Grundgehalt mit leistungsabhängigen Gehaltsbestandteilen eingeführt.<sup>862</sup> Die Juniorprofessur erforderte eine Anpassung der Stellenpläne, da zahlreiche Stellen im Mittelbau in Juniorprofessorenstellen umgewandelt wurden, sowie Vorkehrungen für deren Ausstattung.

Die Universität Gießen beteiligte sich an der *Santander-Gruppe*, einem europäischen Hochschulnetzwerk. Neben dem fachlichen Informationsaustausch bietet dies der Universität ein

*„solides Potential an Partnern für einen Austausch von Erfahrungen und Synergien bei Lehr- und Studienangeboten auf einem zunehmend wettbewerbsorientierten europäischen Hochschulsektor.“<sup>863</sup>*

---

<sup>857</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 44.

<sup>858</sup> Vgl. Zielvereinbarung Universität Gießen 2006, 8.

<sup>859</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2007: Präsidiumsbericht für die Jahre 2004–2006, 63.

<sup>860</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 89.

<sup>861</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Präsidiumsbericht für die Jahre 2007–2008, 88 f.

<sup>862</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 36 f.

<sup>863</sup> Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2000: Bericht des Präsidenten für die Zeit 1998–99, 33.

### 10.3.2.1. Reform der institutionellen Regelungsstrukturen

Im Jahre 1999 wurde nach einer kontroversen Diskussion in Gießen als erster Universität des Landes die Anzahl der Fachbereiche von 20 auf 11 reduziert. Der neue Präsident der Hochschule, Prof. Dr. Stefan Hormuth hatte diese Reform im ersten Jahr seiner Amtszeit forciert.<sup>864</sup> Begründet wurde dies auch mit den haushaltsrechtlichen Veränderungen des neuen hessischen Hochschulgesetzes, da die neue Struktur u. a. die Verlagerung von Ressourcenverantwortung auf die Fachbereiche vorbereiten sollte. Dabei musste auch die Vorgabe des Hochschulgesetzes eingehalten werden, die eine Richtgröße von 20 Professuren pro Fachbereich vorsah. Es wurden bewusst unterschiedliche Disziplinen in den Fachbereichen vereinigt, um in Zukunft eine Modularisierung der Studiengänge zu ermöglichen.

In der Fassung des Hessischen Hochschulgesetzes des Jahres 2000 wurde der Hochschulrat neu geschaffen. Seine Befugnisse gingen über die des Beirates hinaus, blieben jedoch hinter den Mitwirkungsrechten der Hochschulräte anderer Bundesländer zurück. Der Hochschulrat gab Empfehlungen zur Gründung und Evaluation wissenschaftlicher Einrichtungen, zur effizienten Mittelverwaltung und zu Zielvereinbarungen ab.<sup>865</sup> Seine Funktion wurde durch die Hochschulleitung der Universität Gießen folgendermaßen beschrieben:

*„Dies ist eine wichtige Einrichtung, um zwischen Präsidium und Dekanen wichtige Reformfragen vor oder in ihrem Umsetzungsprozess breit zu diskutieren und die Betroffenen in diese frühzeitig einzubinden.“<sup>866</sup>*

Die Dekane waren seitdem nicht mehr nur Repräsentanten ihres Fachbereichs, sondern übernahmen nun auch Leitungsaufgaben und wurden enger an das Präsidium gebunden.<sup>867</sup> Die Planung und Finanzverantwortung lag seitdem in einer Hand. Auch die doppelte Legitimation wurde hier per Hochschulgesetz vorgeschrieben.<sup>868</sup>

Die Universität Gießen nutzte Mittel des *Hochschul- und Wissenschaftsprogramms*, eines gemeinsamen Förderprogramms von Bund und Ländern, welches von 2001 bis 2003 unter anderem Sondermittel für innovative Projekte zur Stärkung der dezentralen Ebene, der Internationalisierung, Qualitätssicherung und Evaluation sowie struktureller Innovationen im Hochschulbereich bereitstellte. Durch eine Förderung aus diesem Programm konnten unter anderem Projekte in zwei Fachbereichen zur Stärkung des Fachbereichsmanagements zur Bewältigung der neuen Aufgaben im Rahmen der größeren Entscheidungsbefugnisse und

<sup>864</sup> Vgl. o.A., 1999: Neustrukturierung der Fachbereiche beschlossen, in: *uniform: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen*, 12. Jg., Ausgabe 1, 1.

<sup>865</sup> Vgl. Hessisches Hochschulgesetz 2000, § 48 Abs. 2.

<sup>866</sup> Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2002: Präsidiumsbericht für die Jahre 2000–2001, 11.

<sup>867</sup> Vgl. ebd.

<sup>868</sup> Vgl. Hessisches Hochschulgesetz 2000, § 38 Abs. 1. Die Wahl der Dekane bedarf der Bestätigung durch das Präsidium, siehe § 51 Abs. 3.

outputbezogenen Steuerung finanziert werden. Andere Einzelprojekte mussten später zum Teil auch durch eigene Mittel ergänzt werden.<sup>869</sup> Durch die veränderten Entscheidungsstrukturen und flexiblen Arbeits- oder Projektgruppen könne die Hochschulleitung nun für bestimmte Ziele partizipatorische, informelle Wege gehen, die mehr Sachverstand und Nutzerinteressen einbezögen. Expertokratische ad-hoc-Kommissionen ermöglichten eine bessere Rekrutierung der Mitglieder; dies führe zu sachlichen, entpolitisierten Projektarbeiten, was laut Auskunft eines Mitglieds der Hochschulleitung bei den Kommissionen der Gremienuniversität nicht so leicht möglich gewesen sei.<sup>870</sup>

Die Veränderungen der Universitätsstrukturen durch die Hochschulgesetzreform des Jahres 2000 führten auch zu erheblicher Diskussion an der Universität Gießen. Der Konvent kritisierte die Konzentration von Entscheidungskompetenzen auf das Präsidium und die Dekanate, die begrenzten Befugnisse des Senates sowie die Verkleinerung der Wahlversammlung. Seine Forderung nach einem Beratungs- und Beschlussfassungsrecht zu hochschulpolitischen Grundsatzfragen wurde nicht umgesetzt.<sup>871</sup> Als Fazit wurde festgehalten:

*„Die im Entwurf konzipierte Neuausrichtung der Universität zielt auf Zentralisierung und Hierarchisierung der Entscheidungen und vernachlässigt Kommunikation und Kooperation und damit die Motivation der an der Universität Tätigen. Sie leistet einer grundlegenden Entfremdung der Universität von ihren Mitgliedern Vorschub.“<sup>872</sup>*

Der Konvent der Universität Gießen nutzte daher die Experimentierklausel des Hochschulgesetzes, um in seiner letzten Sitzung am 24.01.2001 eine neue Grundordnung zu beschließen, die, abweichend vom Hochschulrecht, eine Kompetenzverlagerung auf allen Ebenen von den Leitungsorganen auf universitäre Wahlgremien vorsah.<sup>873</sup> So sollte ein neu zu schaffendes Konzil u. a. für die Wahlen des Präsidenten / der Präsidentin und der Vizepräsidenten sowie hochschulpolitische Grundsatzfragen zuständig sein. Der Senat und die Fachbereichsräte sollten weitergehende Einwirkungsmöglichkeiten im Bereich der Mittelverteilung erhalten.<sup>874</sup> Es war offensichtlich, dass die Grundordnung dem Prinzip der Stärkung der Leitungsgremien und der Dekane widersprach – sie wurde daher vom

---

<sup>869</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2002: Präsidiumsbericht für die Jahre 2000–2001, 37.

<sup>870</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Gießen.

<sup>871</sup> Vgl. Stellungnahme des Konvents der Justus-Liebig-Universität Gießen zur zweiten Novellierung des HHG, Beschluss vom 19.04.2000, in: uniform: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen, 13. Jg., Ausgabe 3, 11.

<sup>872</sup> Ebd.

<sup>873</sup> Demnach konnte eine Hochschule zur Erprobung neuer Organisationsmodelle, neuer Steuerungssysteme insbesondere zur Beschleunigung und Vereinfachung der Entscheidungsprozesse sowie der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit vom Hochschulgesetz abweichen. Vgl. Hessisches Hochschulgesetz 2000, § 38 Abs. 2 und o.A., 2001: Konvent verabschiedete neue Grundordnung, in: uniform: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen, 14. Jg., Ausgabe 2, 2.

<sup>874</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2002: Präsidiumsbericht für die Jahre 2000–2001, 75 f.

Hessischen Wissenschaftsministerium für nicht genehmigungsfähig erachtet, da ihre Zielsetzung nicht dem Sinn der Experimentierklausel entspreche. Nach einer weiteren langen Vorbereitungs- und Diskussionsphase wurde dann im Jahre 2003 eine überarbeitete Grundordnung für die Universität Gießen verabschiedet.<sup>875</sup>

### 10.3.2.2. Reform der Finanzmittelbewirtschaftung

Mit der Hochschulreform des Jahres 1998 und 2000 wurden die hessischen Hochschulen verpflichtet, ihre Planaufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung auf ein betriebswirtschaftliches, outputbezogenes System der dezentralen Budgetverantwortung umzustellen.<sup>876</sup> Hierzu gehörte auch die Konstituierung eines Controllings mit regelmäßigem Berichtswesen und die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung. In enger Kooperation der Hochschulen wurden die Umstellungsarbeiten in Abstimmung mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst, dem Ministerium für Finanzen unter Begleitung durch externe Beratungsfirmen vorbereitet und in Präsentationen vermittelt. Bei der Einführung setzten die hessischen Hochschulen jedoch unterschiedliche Schwerpunkte, so dass die strategische und konzeptionelle Umsetzung nicht einheitlich war. Daher stellten die Universität Kassel sowie einige Fachhochschulen bereits mit Beginn des Jahres 2000 ihre Buchführung von dem kameralistischen auf das kaufmännische System um, während die Universität Gießen sowie die Universitäten Marburg und Frankfurt zusammen mit den übrigen Fachhochschulen erst mit Beginn des Jahres 2001 folgten. Dies war auch in der betreffenden Hochschulfinanzverordnung festgehalten worden.<sup>877</sup> Der Kanzler der Universität Gießen sah sich hier nicht im Wettbewerb mit den übrigen Hochschulen des Landes:

*„Der bisherige Erfolg der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens in den hessischen Hochschulen beruht auf einer ungeheuren gemeinsamen Anstrengung aller Hochschulen dieses Landes. Mir ist wichtig, dass diese Zusammenarbeit innerhalb des Landes Hessen weiter erfolgreich gestaltet werden kann. Deshalb liegt mir wenig daran, gegen andere in Hessen zu konkurrieren“.*<sup>878</sup>

An der Universität Gießen wurde zu diesem Zeitpunkt ein Hochschul-Programmhaushalt, ein ergebnisorientiertes Budgetsystem auf der Basis der doppelten Buchführung sowie die betriebswirtschaftliche Standardsoftware SAP R/3, die auf die Hochschul-Belange angepasst worden war, eingeführt. Hierbei wurde auf die ergebnisorientierte Haushaltssteuerung des Landes verwiesen, an deren Erfordernisse sich die Organisation anpassen müsse:

<sup>875</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 13.

<sup>876</sup> Vgl. Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen der staatlichen Hochschulen in Hessen (Hochschulfinanzverordnung – HFVO) vom 12. Januar 2000, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, 27.01.2000, Wiesbaden, 44–46, § 3. Zitiert als „Hochschulfinanzverordnung Hessen“.

<sup>877</sup> Vgl. ebd., § 13 Abs. 1.

<sup>878</sup> Vgl. Michael Breitbach, Kanzler der Universität Gießen in: Brückner-Ihl, Charlotte, 2001: 100 Tage...Neues Steuerungsmodell. Interview mit Dr. Michael Breitbach, in: uniform: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen, 14. Jg., Ausgabe 2, 6–7, 6.

*„Wenn zwar die Geschäftsprozesse mit Einsatz der neuen Software insgesamt nicht einfacher geworden sind, so fallen als zu erwartende Vorteile jedoch zukünftige Möglichkeiten bei der Informationsgewinnung und beim Aufbau eines leistungsfähigen Berichtswesens ins Gewicht, das wiederum einen wichtigen Schritt hin zu einem System ergebnisorientierter Haushaltssteuerung bedeutet und angesichts der vom Land für das Jahr 2003 geplanten Einführung der LOMZ spürbar an Bedeutung gewinnt.“<sup>879</sup>*

Informationen über diese Veränderungen wurden hochschulintern über Informationsgespräche, Rundschreiben, Informationsveranstaltungen sowie die Webseite verbreitet.<sup>880</sup> Im laufenden Hochschulbetrieb diese Reformen durchzuführen, bedeutete für die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter eine große Kraftanstrengung. Der Kanzler bezeichnete dies als „kleine Revolution in der Universität“<sup>881</sup>, da von nun an der Ressourcenverbrauch den dezentralen Einheiten zugeordnet werden konnte.

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung wurde auch zum Anlass einer Optimierung der Verwaltungsprozesse und Zuständigkeiten in der Zentralverwaltung genommen.<sup>882</sup> Die Kosten für die Einführung des sogenannten „Neuen Steuerungsmodells“ (intern NEST abgekürzt) mussten durch die Universität selbst finanziert werden. Dies beinhaltete auch die Schaffung neuer Stellen, welche die Neue Verwaltungssteuerung erforderte.<sup>883</sup>

Das Land Hessen beschloss für das Haushaltsjahr 2000 die weitgehende Globalisierung der Haushaltsmittel (inklusive der Personalmittel) für die Universität Gießen. Seitdem sind alle zugewiesenen Mittel mit Ausnahme der Investitionsmittel gegenseitig deckungsfähig und die Verbindlichkeit der Stellenpläne fiel weg. Erzielte Einnahmen kann die Universität für ihre Zwecke einsetzen.<sup>884</sup>

Seit dem Jahr 2001 wird die Finanzabwicklung der Universität Gießen im Rahmen eines Wirtschaftsplanes vorgenommen.<sup>885</sup> Die Hochschule musste laut Hochschulfinanzverordnung auch eine Interne Revision einrichten und musste den Jahresabschluss von einer externen Wirtschaftsprüfung prüfen lassen.<sup>886</sup>

---

<sup>879</sup> Ebd.

<sup>880</sup> Vgl. ebd., 7.

<sup>881</sup> Ebd., 6.

<sup>882</sup> Dies betraf z. B. das Reisemanagement und die dezentrale Beschaffung. Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 32.

<sup>883</sup> Es handelte sich hierbei um Stellen für das Controlling, den Aufbau einer Innenrevision, sowie den Zielvereinbarungsprozess. Vgl. ebd., 30.

<sup>884</sup> Vgl. Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2000: Bericht des Präsidenten für die Zeit 1998–99, 17.

<sup>885</sup> Dieser muss einen Leistungsplan, einen Erfolgsplan und einen Finanzplan enthalten. Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2002: Präsidiumsbericht für die Jahre 2000–2001, 29.

<sup>886</sup> Vgl. Hochschulfinanzverordnung Hessen, §8 und § 10 Abs. 3.

### 10.3.2.3. Qualitätsmanagement und Entwicklungsplanung

Zur Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit war erstmals im Jahre 1994 ein Lehr- und Studienbericht vom hessischen Wissenschaftsministerium angefordert worden. Dieser wurde durch eine Neuauflage im Jahre 1998 neu konzipiert und methodisch verbessert. An seiner Erstellung waren nun auch Studierende, die Dekane, Institutsdirektoren und Andere beteiligt.<sup>887</sup> Das Land betrachtete die interne und externe Leistungskontrolle und das Berichtswesen als Qualitätssicherungsinstrumente; sie waren daher per Hochschulgesetz vorgeschrieben und wurden auch in die Rahmenzielvereinbarung des Jahres 2002 aufgenommen.<sup>888</sup> Die gesetzliche Regelung beschränkte sich nicht auf den Gesamtbericht der Universität, sie machte auch detaillierte Vorgaben zu den Lehr- und Forschungsberichten der Fachbereiche und Professoren.<sup>889</sup> Per Zielvereinbarung wurde weiterhin festgehalten, dass die Ergebnisse in diesen Berichten an die befristete Ausstattung der Professuren und die W-Besoldung zu koppeln waren.<sup>890</sup>

Die Kritik an den Entwürfen des neuen Hochschulgesetzes sowie die Lehrsituation insbesondere in den Lehramtsstudiengängen hatte im Wintersemester 1997/1998 zu öffentlichen Streiks in Gießen geführt, die sich regional und bundesweit verbreiteten. Neben den Studierenden beteiligten sich auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und Beschäftigte der Hochschulleitungen an diesen Protesten.<sup>891</sup> Die Professoren kritisierten insbesondere die geplanten Einschränkungen bei den Rechten der Selbstverwaltungsgremien. Die Studierendenproteste wurden in den Folgejahren zum Anlass genommen, umfassende Evaluierungs- und Qualitätssicherungsmaßnahmen in den Lehramtsfächern vorzunehmen.<sup>892</sup>

Ein weiteres Qualitätssicherungselement an der Universität Gießen waren Befragungen der Studierenden aller Fachbereiche sowie Absolventenstudien.<sup>893</sup> In der späteren Zielvereinbarung der Hochschule wurde die Zusammenfassung einzelner qualitätssichernder Maßnahmen zu einem Qualitätssicherungssystem für die Lehre sowie die kontinuierliche interne Lehrevaluation vereinbart.<sup>894</sup>

---

<sup>887</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2002: Präsidiumsbericht für die Jahre 2000–2001, 26.

<sup>888</sup> Vgl. bereits das Hochschulgesetz des Jahres 2000: Hessisches Hochschulgesetz 2000, § 35 Abs. 3, in dem auch Anhaltspunkte für die Bewertung von Forschungsleistungen aufgeführt wurden. Siehe auch Hochschulpakt Hessen 2002, 4.

<sup>889</sup> Diese sollten nicht nur die Leistungen in der Forschung, sondern auch die Wirtschaftlichkeit und die Angemessenheit des Mitteleinsatzes darstellen. Vgl. Hessisches Hochschulgesetz 2000, § 92 Abs. 1.

<sup>890</sup> Vgl. Zielvereinbarung Universität Gießen 2006, 36 f.

<sup>891</sup> Vgl. Heitmann, Matthias, 1998: Streit um das hessische Hochschulgesetz, in: Die Welt, Nr. 51, 02.03.1998, 21.

<sup>892</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2002: Präsidiumsbericht für die Jahre 2000–2001, 38 ff.

<sup>893</sup> Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Präsidiumsbericht für die Jahre 2007–2008, 85 f.

<sup>894</sup> Vgl. Zielvereinbarung Universität Gießen 2006, 35.

Das Hessische Hochschulgesetz gab auch vor, hochschulübergreifende Verfahrensabsprachen über die Grundzüge von Evaluationen zu treffen.<sup>895</sup> Dieser Vorgabe kam man im Mai 2001 mit Gründung des *Evaluationsnetzwerks Wissenschaft* nach: Auf Initiative der TU Darmstadt verständigten sich Universitäten und Fachhochschulen aus den Bundesländern Hessen, Saarland, Rheinland-Pfalz und Thüringen auf gemeinsame Qualitätsstandards für autonom und selbstverantwortlich umgesetzte fachbezogene Evaluationsmaßnahmen.<sup>896</sup>

In ihren Jahresberichten verweist das Präsidium der Universität Gießen auf gute Ergebnisse von Studiengangs-Evaluationen des Wissenschaftsrates im Jahre 2001. Rankings wurde zu Anfang des Jahrtausends noch keine handlungsleitende Wirkung zugesprochen. Grund seien die fehlende Autonomie und Flexibilität der Hochschulorganisationen sowie eine grundlegende Kritik an der Untersuchungsmethodik:

*„Auch wenn in bestimmten Fällen Ergebnisse solcher Rankings mögliche Ansätze für Hochschulreformen darstellen können, wird oft übersehen, dass Universitäten ihre Strukturen und Angebote aus Gründen geltender Rechtsvorschriften (z. B. Genehmigungszeiträume etc.) oder des Personalbestands kurzfristig kaum ändern können.“<sup>897</sup>*

In den Folgejahren hob die Hochschule das positive Abschneiden einzelner Fächer im CHE-Ranking in ihren Jahresberichten hervor, und gab an, Anregungen für die strategische Entwicklung und Zielvereinbarungen aus Rankings abzuleiten. Diesbezügliche Nachbereitungen von Rankingergebnissen mit den Dekanen wurden auch institutionalisiert.<sup>898</sup>

Da laut dem früheren hessischen Hochschulgesetz zunächst der Senat für die Entwicklungsplanung zuständig war, setzte dieser eine Kommission ein, die auf der Basis der Strukturpläne der Fachbereiche die übergeordnete strategische Zielsetzung vorbereitete. Der erste Entwicklungsplan konnte im Juli 2004 verabschiedet werden und sollte später als Grundlage für die Zielvereinbarungen auf dezentraler Ebene und mit dem Land dienen.<sup>899</sup> Bei der angewandten Methodik mithilfe des *Balanced Scorecard*-Verfahrens wurde die Kommission durch einen Wirtschaftswissenschaftler der Universität unterstützt, der auf Veränderungsmanagement-Prozesse spezialisiert war. Man orientierte sich hierbei an dem Strategiepapier der Universität Mainz, die dieses Verfahren auch genutzt hatte.<sup>900</sup> In der Anspruchsgruppenperspektive stand die Verantwortung gegenüber der Gesellschaft, der

---

<sup>895</sup> Vgl. Hessisches Hochschulgesetz 1998, § 34 Abs. 3 und 4.

<sup>896</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2002: Präsidiumsbericht für die Jahre 2000–2001, 41.

<sup>897</sup> Ebd., 42.

<sup>898</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Präsidiumsbericht für die Jahre 2007–2008, 88.

<sup>899</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 13.

<sup>900</sup> Vgl. Brückner-Ihl, Charlotte, 2004: Quo vadis JLU?, in: *uniform: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen*, 17. Jg., Ausgabe 4, <<http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2004/1893/>>, Zugriff am 10.12.2012, 3.

Politik sowie dem Arbeitsmarkt der Region im Vordergrund. Weitere Ziele waren die Weiterentwicklung der Studiengänge durch Evaluationen, die Professionalisierung der Dekanate sowie die Entwicklung eines zentralen Berichtswesens.

Der Präsident der Universität Gießen setzte später eine Arbeitsgruppe Qualitätssicherung ein, da es durch die hochschulpolitische Diskussion, insbesondere in der Hochschulrektorenkonferenz, absehbar sei, dass die Programmakkreditierung durch eine Systemakkreditierung abgelöst werden würde. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe war u. a. die Entwicklung eines Leitbildes für gute Lehre und eines Qualitätsmanagementsystems für das Studium und die Lehre. Auch sollte eruiert werden, welche Modelle hierzu an anderen Hochschulen angewandt werden.<sup>901</sup>

Die von politischer Seite geforderte stärkere Kooperation der Hochschulen in Hessen wurde in die Rahmenzielvereinbarung des Jahres 2002 aufgenommen. Absprachen zwischen den hessischen Hochschulen sollten Synergieeffekte erzielen:

*„Zu diesem Zweck werden sie [die Hochschulen, Anm. der Autorin] eine abgestimmte Entwicklungsplanung erarbeiten, die jeder Hochschule ein spezifisches, im Wettbewerb attraktives Profil gibt und im Interesse des effektiven Einsatzes der Landesmittel eine komplementäre Schwerpunktbildung zwischen den Hochschulen innerhalb Hessens vorsieht.“<sup>902</sup>*

Das Erfordernis der Schwerpunktbildung wurde später auch mit der Exzellenzinitiative und dem tief greifenden Wandel des Hochschulwesens begründet.<sup>903</sup> Auf den Hochschulen lastete ein hoher Druck, da das Ministerium durch die Zusammenlegung von Fächern mit geringen Studierendenzahlen die Schaffung so genannter *regionalwissenschaftlicher Zentren* an den Universitäten Frankfurt, Gießen und Marburg forcierte.<sup>904</sup> Die Konzentration einzelner Fächer sollte auch zu einer Qualitätssteigerung in Lehre und Forschung führen. Dies erforderte die Streichung von Studiengängen sowie die Abgabe oder den Austausch von Bediensteten zwischen den Hochschulen. Die Verpflichtung zu strategischen Partnerschaften wurde unter anderem erfüllt durch den so genannten „Hochschulvertrag Mittelhessen“, der die Abstimmungsprozesse zwischen der Universität Gießen, der Universität Marburg und der Fachhochschule Gießen-Friedberg auf eine vertragliche Grundlage stellte. Die Rahmenvereinbarung beinhaltete unter anderem eine weitere Institutionalisierung der Forschungsk Kooperationen in bestimmten Fächern, eine abgestimmte Schwerpunktbildung, die

<sup>901</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2007: Präsidiumsbericht für die Jahre 2004–2006, 76 u. 88.

<sup>902</sup> Hochschulpakt Hessen 2002, 4.

<sup>903</sup> Vgl. Zielvereinbarung Universität Gießen 2006, 3.

<sup>904</sup> Gegründet wurde daraufhin das Zentrum für Osteuropaforschung in Gießen, das Zentrum für Ostasienstudien an der Universität Frankfurt sowie das Zentrum für Orientforschung an der Universität Marburg. Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2007: Präsidiumsbericht für die Jahre 2004–2006, 10 u. 103.

gemeinsame Nutzung von Lehrangeboten sowie die Zusammenarbeit im Bereich der Dienstleistungen und Zentralverwaltungen.

*„Ziel ist eine Vernetzung und dadurch eine weitere Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.“<sup>905</sup>*

Die ab dem Jahre 2005 zu erwartende hohe Anzahl freiwerdender Professuren wollte die Hochschulleitung zur Neuorientierung nutzen und Berufungen zu einem strategischen Steuerungsinstrument weiterentwickeln. Begründet wurde dies auch mit dem gestiegenen Wettbewerb zwischen den Hochschulen seit den neunziger Jahren. Dies erfordere, im Sinne des gesamtuniversitären Interesses Berufungszielvereinbarungen zur Profilierung zu nutzen. Diese sind sowohl strategische Entscheidungen mit Relevanz für die Zukunft, gleichzeitig sind diese aber auch stark fachlich geprägt. Die Hochschulleitung beabsichtigte daher im Jahre 2007 durch eine Reform des Berufungsverfahrens, vor Erteilung eines Rufes in einer so genannten Planungskonferenz fachliche Aspekte mit strategischen und finanziellen Fragen zu verknüpfen und dabei die Belange von Hochschulleitung, Dekanat und Berufungskommission in Einklang zu bringen. Dies wurde auf Fachbereichsebene als Versuch einer weiteren Zentralisierung von Aufgaben aufgefasst und fand daher keine Zustimmung der Dekane. Hierzu wurde festgestellt:

*„Viele Wissenschaftler sind verunsichert und werten die zahlreichen Veränderungsbestrebungen seitens der Hochschulpolitiker und Universitätsleitungen nicht uneingeschränkt als wachsende Autonomie, sondern zunehmend als Angriff auf ihre Persönlichkeit. Die Folge: Auch eigentlich sinnvolle Projekte werden abgelehnt, Forschungsruhe und -sicherheit in der vermeintlich guten alten Ordnung gesucht.“<sup>906</sup>*

Zur Straffung des Gesamtverfahrens wurde dennoch beschlossen, frei werdende Professuren im Erweiterten Präsidium zu beraten.<sup>907</sup>

#### 10.3.2.4. **Outputorientierte Mittelverteilung**

Aufgrund eines Erlasses des Landes vergibt die Universität Gießen bereits seit 1995 einen Teil der laufenden Sachmittel für Forschung und Lehre nach Erfolgskriterien.<sup>908</sup> Die zeitlich befristete Ausstattung der Fachbereiche sowie die leistungsbezogene Mittelverteilung wurden später im Hochschulgesetz des Jahres 1998 verankert.<sup>909</sup> Seit dem Jahre 2001 werden an der Universität Gießen die laufenden Sachmittel vollständig auf Basis eines formelgebundenen Verfahrens an die Fachbereiche verteilt. Aufgrund eigener fachbereichsinterner Kriterien werden diese dann durch die Dekanate auf die verschiedenen Professuren und Institute

---

<sup>905</sup> Ebd., 12.

<sup>906</sup> Kraft, Nadine, 2007: Reform häppchenweise, in: duz Magazin, 63. Jg., Nr. 01, 20–21, 21.

<sup>907</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2007: Präsidiumsbericht für die Jahre 2004–2006, 42.

<sup>908</sup> Vgl. Jaeger, Michael, 2006: HIS-Kurzinformation A1, 42.

<sup>909</sup> Vgl. Hessisches Hochschulgesetz 1998, § 94 Abs. 4.

aufgeteilt. Die Universität Gießen orientierte sich nach einer repräsentativen Auswahl an Mittelverteilungsmodellen an dem Modell der TU Darmstadt, da dies als

*„dasjenige erachtet wurde, das in großem Umfang den Verhältnissen an der Justus-Liebig-Universität Rechnung trägt (...)“<sup>910</sup>*

Die spezifischen Gewichtungsfaktoren wurden in einem längeren Prozess, insbesondere im Erweiterten Präsidium, diskutiert. Bei der Auswahl der Indikatoren sowie der Entwicklung des Modells orientierte man sich stark am Erreichen eines hochschulinternen Konsenses. Zur Vermeidung besonderer Härten wurde für eine Übergangszeit eine Kappungsgrenze der Zuwächse und Verluste eingerichtet.<sup>911</sup> Fachbereichsintern orientierte man sich eng an den Kriterien des hochschulintern zur Mittelverteilung an die Fachbereiche angewandten Modells, setzte unter Umständen jedoch auch andere Schwerpunkte. Durch die fachbereichsinterne Weiterverteilung der laufenden Sachmittel sollten insbesondere historisch gewachsene und rational schwer zu begründende Verteilungsstrukturen überwunden, leistungsstarke Professuren gestärkt und Transparenz bei der Sachmittelvergabe hergestellt werden.<sup>912</sup>

Schon frühzeitig plante die Hochschulleitung, auch die Personalmittelbudgetierung von der Zentralverwaltung auf die dezentralen Einheiten zu übertragen und somit, wie vom Hessischen Hochschulgesetz vorgesehen, die Dekanate für die Realisierung einer zielorientierten Gesamtsteuerung zu stärken.<sup>913</sup> Nach Testphasen in Pilotfachbereichen und intensiven, mitunter kontroversen internen Diskussionen erfolgte Anfang 2008 eine weit gehende Übertragung der Budgetverantwortung im Bereich der Personalmittel (z. B. Stellensperren, Sperrenfreigaben) an die Dekanate.<sup>914</sup> Das Kontraktmanagement wurde ergänzt durch bereichsspezifische Ausrüstungsvereinbarungen der Fachbereiche mit dem Präsidium, die sicherstellen sollten, dass die Aufgaben in Forschung und Lehre durch die bereitgestellten Budgets wahrgenommen werden.<sup>915</sup> Aufgrund nicht ausreichender finanzieller Ressourcen sowie der zahlreichen internen Reformen verzögerte sich jedoch die Umstellung

<sup>910</sup> Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2000: Bericht des Präsidenten für die Zeit 1998–99, 15.

<sup>911</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2002: Präsidiumsbericht für die Jahre 2000–2001, 21.

<sup>912</sup> Vgl. Jaeger, Michael, 2006: HIS-Kurzinformation A1, 45.

<sup>913</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2007: Präsidiumsbericht für die Jahre 2004–2006, 37 f.

<sup>914</sup> Zentral verwaltet werden seitdem nur noch die persönlichen Bezüge und Zulagen der Professorinnen und Professoren. Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Präsidiumsbericht für die Jahre 2007–2008, 56 f.

<sup>915</sup> Vgl. Breitbach, Michael, 2008: Entscheidungen delegieren – Verantwortung tragen – Ressourceneinsatz optimieren. Zur Einführung der Personalkostenbudgetierung an der Justus-Liebig-Universität Gießen, in: *uniforum: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen*, 21. Jg., Ausgabe 1, <<http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2008/5524/pdf/uniforum-2008-03-13.pdf>>, Zugriff am 19.03.2013, 4.

der Personalkostenhochrechnung auf Basis des landesweit genutzten SAP-HR-Systems, die durch einen Kabinettsbeschluss zwingend vorgeschrieben worden war, um mehrere Jahre.<sup>916</sup>

#### 10.3.2.5. **Interne Zielvereinbarungen**

Gegenstand der individuellen Vereinbarungen zwischen einzelnen Hochschulen und dem Wissenschaftsministerium konnten unter anderem der angestrebte Finanzrahmen, die Förderung der Qualität von Forschung und Lehre sowie Schwerpunktsetzungen bei Forschung und Lehre sein.<sup>917</sup> Diese Ziele wurden in den Hochschulen durch interne Zielvereinbarungen, Entwicklungs- und Strukturpläne umgesetzt.<sup>918</sup> Hierfür bestand seit dem Jahr 2000 eine gesetzliche Pflicht: Die Fachbereiche haben laut Hochschulgesetz in Strukturplänen Auskunft zu geben über die Personal- und Sachmittel, die beabsichtigte Entwicklung sowie die Schritte zur Verwirklichung dieser Ziele.<sup>919</sup> Die internen Zielvereinbarungen haben auch den zeitlichen Rahmen der Berichtspflicht über die erbrachten Leistungen und die Verfahren der Qualitätssicherung zu dokumentieren.<sup>920</sup>

*„Die gesetzliche Verpflichtung zum Abschluss von Zielvereinbarungen auch auf der dezentralen Ebene belegt, dass selbige infolge der Reform des HHG [des Hessischen Hochschulgesetzes, Anm. der Autorin] zum grundlegenden Steuerungselement nicht nur im (Außen-) Verhältnis Hochschule-Land, sondern auch im hochschulinternen Binnenbereich werden.“<sup>921</sup>*

Nach ersten Entwürfen der Fachbereiche und Einrichtungen wurden an der Universität Gießen im Jahre 2003 Zielvereinbarungen der ersten Generation mit der Hochschulleitung abgeschlossen. Zunächst war von den dezentralen Einrichtungen eine Stärken- und Schwächenanalyse angefordert worden, auf deren Grundlage die Zielsetzungen formuliert wurden.<sup>922</sup> Durch eine enge Kopplung der Berufungspolitik der Universität an die Zielvereinbarungen sollte der profilbildende Charakter dieses Steuerungselements genutzt werden.<sup>923</sup>

Die Hochschulleitung legte mit Einführung der leistungsorientierten Mittelzuweisung einen so genannten Förderfonds auf, der nach einem universitätsinternen Wettbewerb innovative Projekte zur Strukturentwicklung, der Umsetzung der Zielvereinbarungen und

---

<sup>916</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2007: Präsidiumsbericht für die Jahre 2004–2006, 36.

<sup>917</sup> Vgl. Hessisches Hochschulgesetz 2000, § 88 Abs. 2.

<sup>918</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 16.

<sup>919</sup> Vgl. Hessisches Hochschulgesetz 1998, § 94 Abs. 3.

<sup>920</sup> Das Hochschulgesetz listete auch die Themen, die Grundlage einer Zielvereinbarung sein können, auf. Vgl. Hessisches Hochschulgesetz 2000, § 88 Abs. 4.

<sup>921</sup> Hahnelt, Oliver K., 2002: a. a. O., 91.

<sup>922</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 17.

<sup>923</sup> Vgl. Jaeger, Michael, 2006: HIS-Kurzinformation A1, 45.

Qualitätssicherung in Forschung und Lehre finanziell förderte. In den Anträgen mussten Bezüge zu den internen und externen Zielvereinbarungen hergestellt werden.<sup>924</sup>

Das Präsidium erhoffte sich durch die Instrumente der Struktur- und Entwicklungsplanung, die interne Mittelverteilung nach leistungsorientierten Kriterien, die Steuerung durch Zielvereinbarungen, sowie Berufungsverfahren raschere Reaktionen auf Veränderungen der Rahmenbedingungen sowie eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.<sup>925</sup>

### 10.3.3. Auswertung der Fallstudie

Die Universität Gießen war im Untersuchungszeitraum grundlegenden Veränderungen unterworfen. Dies betraf zahlreiche Bereiche: die Finanzausstattung, die Hochschulbauten, das fachliche Angebot, die internen Entscheidungsstrukturen, das Marketing, das Berichtswesen sowie die Besoldungsstruktur. Wichtigster Bezugsakteur im Organisationsumfeld der Universität waren die Landesministerien, aber auch Fördereinrichtungen, der Bund und die EU sind für die Hochschule bedeutsame externe Akteure.<sup>926</sup>

Etat Kürzungen im Untersuchungszeitraum wirkten demotivierend, die finanzielle Ausstattung durch das Land war nicht verlässlich,<sup>927</sup> gleichzeitig wurden Studiengebühren eingeführt. Insgesamt befand die Universität sich im Untersuchungszeitraum somit in einer Situation der Planungsunsicherheit und geringer Kontinuität hinsichtlich der staatlichen Steuerung und der Umweltbedingungen. Am Beispiel der Studierendenproteste konnte an der untersuchten Universität Problemdruck als Konvergenzstimulus für Qualitätssicherungsmaßnahmen nachgewiesen werden.

In Bezug auf die durch das Isomorphie-Konzept postulierten kausalen Mechanismen kann Zwang als bedeutendster Mechanismus für die Implementierung der hier untersuchten Steuerungsinstrumente festgehalten werden (Hypothese 2.2). Die Reformen an der Universität Gießen waren stark an den Vorgaben des Landes orientiert und erfolgten im Rahmen der Modernisierung der hessischen Landesverwaltung und der Neuausrichtung der Hochschullandschaft. Zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts sollten die neuen Freiheiten der Hochschulen durch ein professionelles Berichtswesen und Zielvereinbarungen ausgeglichen werden. Ein kaskadenartiger Aufbau der einzelnen Reformelemente kann daher,

---

<sup>924</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2002: Präsidiumsbericht für die Jahre 2000–2001, 21 f.

<sup>925</sup> Vgl. ebd., 13.

<sup>926</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Präsidiumsbericht für die Jahre 2002–2003, 10, sowie Auskunft eines Mitglieds der Hochschulleitung der Universität Gießen.

<sup>927</sup> Siehe etwa in Punkto Stellenplanung Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2000: Bericht des Präsidenten für die Zeit 1998–99, 13.

wie von Brunsson und Sahlin-Andersson beobachtet,<sup>928</sup> festgehalten werden. Zur Umsetzung der outputorientierten Steuerung machte das Land detaillierte inhaltliche Vorgaben zur innerorganisatorischen Steuerung und Kontrolle. Die Politik nutzte für die Umsetzung ihrer Ziele das Hochschulgesetz, die landesweite Rahmenzielvereinbarung, Individualzielvereinbarungen mit den Hochschulen und Verordnungen. Dabei wurden auch zeitliche Zielvorgaben für die Implementation der hier untersuchten Instrumente gemacht.

Wie in der Hypothese 2.6.1 vermutet wurde, wirkte sich deutschlandweiter und regionaler Wettbewerb als kausaler Grund für Hochschulreformen aus: Das Land Hessen stellte die Governance auf wettbewerbliche Strukturen um, die Hochschulen konkurrierten bei der Mittelverteilung miteinander, auch die Forschungsförderung des Landes wurde zunehmend kompetitiv vergeben. Das Land forcierte einen effektiveren Einsatz der Mittel, sowie eine landesweit abgestimmte Profil- und Schwerpunktbildung, die durch die Universität Gießen umzusetzen war. Im Bereich der Evaluation wurden Kooperationen mit Universitäten benachbarter Bundesländer institutionalisiert (Hypothese 2.3). Die hier stattfindenden mimetischen Prozesse beruhten jedoch nur eingeschränkt auf Freiwilligkeit, denn die Zusammenarbeit der Hochschulverwaltungen wurde auch in die bilateralen Zielvereinbarungen mit dem Wissenschaftsministerium einbezogen. Die Exzellenzinitiative wirkte insbesondere im Bereich der Schwerpunktbildung und Vernetzung strukturbildend in die Hochschulen ein.

Die Universität Gießen verglich sich mit anderen Hochschulen und suchte das Erfahrungswissen von anderen Universitäten, insbesondere in unmittelbarer Nähe, die diese Instrumente schon früher implementiert hatten. Sie war national und international vernetzt und orientierte sich bei den hier untersuchten Reformvorhaben auch an Trendsettern wie der TU München (Hypothese 2.7.2). Allerdings wurde in einem Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung deutlich, dass der landesweite Wettbewerb sich auch negativ auf die Zusammenarbeit, auch in den Professionsvereinigungen, auswirke. Der *proximity effect*<sup>929</sup> wird somit durch Konkurrenz entkräftet.

Zur Hypothese Nr. 2.5.1: Normative externe Reformimpulse wurden durch die Hochschulrektorenkonferenz im Bereich der Qualitätssicherung und Evaluation, sowie, im Bereich der internen Mittelverteilung,<sup>930</sup> durch den Wissenschaftsrat ausgeübt. Die Bedeutung

---

<sup>928</sup> Vgl. Brunsson, Nils; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000: a. a. O., 737.

<sup>929</sup> Nähe ermöglicht eine einfachere Kommunikation der Akteure und erhöht daher die Transferrate von Innovationen. Vgl. Wejnert, Barbara, 2002: a. a. O., 311.

<sup>930</sup> In seinem Thesenpapier „10 Thesen zur Hochschulpolitik“ aus dem Jahre 1993 wird die Aufteilung der Finanzausweisungen an die Hochschulen in vier Komponenten (Grundausrüstung, Zusatzausrüstung Lehre, Zusatzausrüstung Forschung, Zusatzausrüstung wissenschaftlicher Nachwuchs) vorgeschlagen. Vgl. Wissenschaftsrat, 1993: 10 Thesen zur Hochschulpolitik, 58.

von Rankings stieg im Untersuchungszeitraum; die Hochschulleitung nutzte dieses Instrument für die strategische Entwicklung und Zielvereinbarungen.<sup>931</sup>

Die Hypothese Nr. 2.4 zur Netzwerkkommunikation innerhalb nationaler und internationaler Professionsvereinigungen und Verbände kann bestätigt werden: Der Kanzler der Hochschule war ein gut vernetzter interner und externer Promotor dieser Reformen, der in der Professionsvereinigung der Kanzler der Universitäten in Deutschland einen aktiven Beitrag zur Strukturierung und Verbreitung dieser Steuerungselemente leistete. Auch die Hypothese 3.4 kann somit bestätigt werden. Allerdings müssen hierbei auch die Veränderungen der institutionellen Entscheidungsstrukturen aufgrund der politischen Reform der Hochschulverfassung berücksichtigt werden. Sie hatten eine Fokussierung der Willensbildung und Entscheidungsbefugnisse auf die Hochschulleitung sowie eine Straffung der Entscheidungsverfahren zu Folge. Die Machtbefugnisse der zentralen Akteure änderten sich dadurch, die Dekane wurden mächtiger und wurden enger an die Hochschulleitung gebunden. Die Verlagerung von Verantwortung auf die dezentrale Ebene erforderte hochschulintern auch eine Fachbereichsstrukturierung und Organisationsoptimierung. Die neuen Entscheidungsverfahren begrenzten die Macht der Hochschulgremien. Dies führte zu einer Verringerung der Möglichkeiten der Selbstverwaltungsgremien, sich gegenüber Veränderungen des Status quo zu verweigern. Der hochschulinterne Protest und Widerstand gegen die Hierarchisierung blieben wirkungslos, da die neuen Entscheidungsstrukturen hochschulrechtlich vorgegeben waren und eigene Organisationsmodelle nicht die Zustimmung des Ressortministeriums fanden. Lange und Schimank ist somit zuzustimmen:

*„Deregulierung, stärkere externe Steuerung und Konkurrenzintensivierung können als neu ausgerichtete Governance-Mechanismen um so stärker im angestrebten Sinne zur Geltung kommen, je mehr die von ihnen geschaffenen Gelegenheiten, Vorgaben und Anreize hochschulintern durch eine gestärkte Leitung umgesetzt werden.“<sup>932</sup>*

Der hohe Umsetzungsgrad der im Fokus stehenden Steuerungsinstrumente an dieser Universität lässt sich mit externem Wettbewerbsdruck und starkem staatlichen Zwang erklären. Der hochschulinterne Umsetzungsstand kann weiterhin, wie von Scharpf postuliert, auch mit dem neuen *institutional design* erklärt werden (Hypothese 4.3).<sup>933</sup>

Hochschulen entwickeln sich immer mehr zu Organisationen. Sie geben dadurch ihre Charakteristik als passive Agenten auf und nutzen die gewachsene Autonomie dazu, in Zusammenarbeit mit der Ministerialbürokratie, eigene Entwicklungswege zu gehen. Die Hochschulleitung der Universität Gießen unterstützte die Dezentralisierung, nutzte Freiräume

<sup>931</sup> Vgl. Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Präsidiiumsbericht für die Jahre 2007–2008, 88.

<sup>932</sup> Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: a. a. O., 541.

<sup>933</sup> Siehe die Darstellung des Zusammenhangs zwischen Problemen, institutionellem Design und Politikergebnis bei Scharpf, Fritz W., 1997: a. a. O., 44.

des Hochschulgesetzes, setzte eigene Mittel ein und akquirierte Landes- und Bundesmittel, um die wesentlichen Instrumente des Neuen Steuerungs-Modells zu implementieren und eine umfassende Reform der administrativen Strukturen umzusetzen (Hypothese 3.3).

Autonomere Hochschulen wählen die von ihnen favorisierten Organisationsmodelle, wie diese Fallstudie zeigte. Die Hypothese Nr. 2.7.3 konnte nicht bestätigt werden, denn die Universität Gießen ging nicht den weiten Autonomieschritt der als bundesweite Vorreiterorganisation geltenden TU Darmstadt oder der Universität Frankfurt. Sie beteiligte sich zwar als Pilot an neuen Organisationsexperimenten, wollte somit als innovative Organisation gelten, insgesamt blieb die Hochschule jedoch im Mittelfeld des landesweiten Reformfeldes. Dies kann mit der Einstellung der Führungskräfte in der Hochschulleitung erklärt werden, die, wie von Beckert beschrieben, gezielt alternative Wege abwägten und sich nach einer rationalen Analyse dagegen entschieden.<sup>934</sup> Die Reformdurchführung wurde auf verschiedenen Wegen breit kommuniziert, in Expertengesprächen wurde jedoch auch auf das Problem der durch die neuen Entscheidungsstrukturen eingeschränkten Kommunikation, Partizipation und Akzeptanz in den Fachbereichen hingewiesen.<sup>935</sup>

Insgesamt kann für die Universität Gießen ein dem New Public Management entsprechender rückgekoppelter Steuerungsansatz festgehalten werden, der die zielorientierte Steuerung von der untersten Organisations-Ebene bis zur Gesamtorganisation verband. Zielvereinbarungen, Dezentralisierung, Berichtswesen und Kontraktmanagement wurden aufeinander abgestimmt. Es bestand ein leistungsorientiertes und aufgabenbezogenes internes Mittelverteilungsmodell, das auch die Personalmittel, einen der größten Haushaltsposten, einbezog. Hierbei bestanden jedoch fachspezifische Unterschiede: aufgrund der Privatisierung erfolgte eine stärkere betriebswirtschaftliche Ausrichtung des Fachbereichs Medizin, der eine Trennungsrechnung und ein Globalbudget erhielt, allerdings hatte dieser mit der Krankenversorgung eine zusätzliche Kernaufgabe zu erledigen.<sup>936</sup>

Im Bereich der Berufungspolitik trafen die Leitungsmodelle „hierarchische Zielsteuerung“ und „akademische Selbststeuerung“ aufeinander. Im Berufungsverfahren trat daher, wie in der Hypothese Nr. 4.1 und 4.2 vermutet, auch eine Reformverhinderung auf, da die neuen Pläne mit dem Berufsethos der wissenschaftlichen Profession in Bezug auf die Personalauswahl nicht in Einklang zu bringen waren. Die Hochschulleitung konnte ihr Modell nicht durchsetzen, da die Fachbereichsebene sich für dieses Entscheidungsverfahren zuständig sah. Somit wurden hier die Grenzen der Anwendung des Managementmodells an Forschungs- und Bildungsinstitutionen deutlich.

---

<sup>934</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Gießen.

<sup>935</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Gießen sowie einem Professor der Universität Gießen.

<sup>936</sup> Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Präsidiumsbericht für die Jahre 2007–2008, 63.

## 10.4. Fallstudie der Universität Mainz

Zunächst werden die wesentlichen hochschulpolitischen Rahmenbedingungen und Veränderungen im Untersuchungszeitraum in Rheinland-Pfalz dargestellt. Daraufhin werden die Binnenreformen an der Universität Mainz in Hinblick auf ihre kausalen Ursachen dargestellt. Anschließend erfolgt eine Auswertung der Ergebnisse dieser Fallstudie unter Berücksichtigung der Fragestellung und der Hypothesen.

### 10.4.1. Staatliche Governancereformen

Die in Rheinland-Pfalz seit 1991 in die Wege geleiteten Verwaltungsreformen gliedern sich auf in eine Kommunal- und Verwaltungsreform sowie eine bürgerorientierte Binnenmodernisierung der Verwaltung.<sup>937</sup> Unter den ressortübergreifenden Handlungsfeldern finden sich unter anderem die Personalentwicklung und die Neue Steuerung. Das Land verfolgte dabei einen pragmatischen Modernisierungsansatz. Maßnahmen wurden unter Kosten-Nutzen-Erwägungen nicht flächendeckend, sondern in geeigneten Bereichen umgesetzt. Bei einem radikalen Systemwechsel bestünde zudem die Gefahr von Widerständen durch die Beschäftigten und von hohen Kosten.<sup>938</sup> Die Einführung des New Public Management-Modells erfolgte in Rheinland-Pfalz daher hauptsächlich in Bereichen, die aufgrund ihrer Größe, Struktur und Ausrichtung ohnehin nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden.<sup>939</sup>

*„Es ist Aufgabe der Politik, die Strukturen, in denen sich Hochschulautonomie entfalten kann, an sich verändernde gesellschaftliche und ökonomische Rahmenbedingungen anzupassen. Dies gilt für die Organisationsstruktur und die Studienstruktur ebenso wie für die fiskalischen Strukturen der Hochschulen.“<sup>940</sup>*

Hinsichtlich der outputgesteuerten Finanzierung ist das Bundesland eines der Vorreiter. Schon seit 1994 vergibt das Land Rheinland-Pfalz einen Großteil der laufenden Mittel für Sachausgaben für Forschung und Lehre sowie die Rechenzentren an die Hochschulen nach den jeweiligen Leistungen und Belastungen.<sup>941</sup> Belohnt wird durch dieses System auch die Frauen- und die Nachwuchsförderung. Das landesweite „Mittelbemessungsmodell“ galt sowohl für die vier staatlichen Hochschulen und Universitäten als auch für die sieben

<sup>937</sup> Zu ersterem gehört z. B. die Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen politischen Ebenen, sowie eine Aufgabenkritik, die auch die Übertragung von Aufgaben an Private ins Auge fasst. Vgl. den damaligen Staatssekretär im rheinland-pfälzischen Ministerium des Innern und des Sports: Lewentz, Roger, 2008: Moderne Verwaltung in Rheinland-Pfalz auf dem Weg zur Bürgergesellschaft, in: Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Entwicklungslinien der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos Verlag, 195–227, 205 und 211.

<sup>938</sup> Vgl. Deubel, Ingolf; Keilmann, Ulrich, 2005: a. a. O., 237.

<sup>939</sup> Hierzu zählen z. B. die Forsten und Staatsorchester. Vgl. Lewentz, Roger, 2008: a. a. O., 215.

<sup>940</sup> Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2005: Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept. Mehr Finanzverantwortung für die Hochschulen – der rheinland-pfälzische Weg, Mainz, 8. Zitiert als „Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept“.

<sup>941</sup> Vgl. ebd., 4 f.

Fachhochschulen, um die Konkurrenz zwischen beiden Hochschularten zu fördern.<sup>942</sup> Das Modell wurde in Arbeitsgruppen mit Vertretern der Hochschulen, der Landesregierung und Experten der HIS GmbH entwickelt; man orientierte sich dabei an Empfehlungen des Wissenschaftsrates.<sup>943</sup> Dabei wird auch von Konflikten berichtet:

*„Es war nicht immer einfach – was aus Sicht der Betroffenen, (...) in einem bestimmten Maße auch verständlich ist –, Aufgeschlossenheit, Motivation und Akzeptanz für die neuen Strukturen zu schaffen. In einem offenen Dialog mit den an den Hochschulen Verantwortlichen ist es gelungen, die Konzepte (...), konsensual zu etablieren.“<sup>944</sup>*

Hinsichtlich der Binnenverteilung der Finanzmittel waren die Hochschulen frei.

Auch Sondermittel zur Verbesserung der Grundausrüstung und Forschungsinfrastruktur des Landes werden zunehmend kompetitiv vergeben. Die staatliche Seite betonte Wettbewerb als kausalen Faktor für die Übertragung institutioneller Autonomie:

*„Höhere Eigenverantwortung, die ich für unbedingt notwendig erachte, um national wie international konkurrenzfähig zu sein, setzt voraus, dass unsere Universitäten und Fachhochschulen auch die Verantwortung für die Finanzen übernehmen.“<sup>945</sup>*

Im Rahmen des so genannten „Innovationsfonds“ wurden den Hochschulen im Antragsverfahren Finanzmittel im Bereich der Frauenförderung oder bei der Erbringung besonderer Reformanstrengungen im Verwaltungsbereich vergeben.<sup>946</sup> Ab dem Jahre 2005 wurden den Universitäten und Fachhochschulen in einem wettbewerblichen Verfahren Mittel aus dem Programm „Wissen schafft Zukunft“ für die Verbesserung der Grundausrüstung zur Verfügung gestellt. Im Rahmen dieser Initiative erhielten die rheinland-pfälzischen Hochschulen im Förderblock „Profilbildung und Spitzenförderung“ Mittel zum Ausbau der Qualität in Lehre, Nachwuchsförderung, Forschung und Wissenstransfer.<sup>947</sup>

---

<sup>942</sup> Vgl. ebd., 17 und 31.

<sup>943</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Mainz. Vgl. zur Aufteilung der aufgabenbezogenen, leistungsbezogenen Ressourcenverteilung Wissenschaftsrat, 1993: 10 Thesen zur Hochschulpolitik, 58 f.

<sup>944</sup> Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2005: Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept, 10.

<sup>945</sup> Der damalige rheinland-pfälzische Minister für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Prof. Dr. Jürgen Zöllner, in: Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2005: Globalhaushalt erweitert Autonomie der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Pressemitteilung vom 24.02.2005, Mainz. Im Folgenden zitiert als „Globalhaushalt erweitert Autonomie der Johannes Gutenberg-Universität Mainz“.

<sup>946</sup> Vgl. Scholz, Götz; Gorges, Herbert, 2002: a. a. O., 58.

<sup>947</sup> Der Landtag stellte den Hochschulen insgesamt 125 Millionen Euro zur Verfügung. Dieses Programm sollte auch die Grundlage bilden für eine erfolgreiche Teilnahme der rheinland-pfälzischen Universitäten an der Bundesländer-Exzellenzinitiative. Vgl. Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Rheinland-Pfalz, 2005: Zöllner: Wir machen 2005 zum Jahr der Wissenschaften in Rheinland-Pfalz, Pressemitteilung vom 14.01.2005, Mainz, 1.

Das Land wollte durch die eigenständige Bewirtschaftung der Personalausgaben seit dem Haushaltsjahr 1998 systematische und strukturelle Veränderungen in die Wege leiten.<sup>948</sup> Die Personalmittel und Stellen wurden den Hochschulen im Rahmen des Personalbemessungskonzepts auf der Grundlage von einheitlichen Bemessungsgrößen für die Leistung und Belastung zugeordnet. Die Optimierung der Auslastung erforderte jedoch auch eine Umverteilung zwischen den Hochschulen, die daher jährlich begrenzt wurde. Es wurden durch das Land keine Vorgaben für die interne Verteilung der Mittel an den Hochschulen gemacht.<sup>949</sup>

Der rheinland-pfälzische Landeshaushalt blieb kameral aufgebaut, da man aus Gründen der Praktikabilität keine Abkehr von diesem für die öffentliche Verwaltung vorteilhaften Haushaltsaufstellungsverfahren anstrebte.<sup>950</sup> Defizite der Kameralistik sollten mit einfachen und kostengünstigen Mitteln behoben werden: Durch eine Reform der Landeshaushaltsordnung wurde eine weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Ausgaben innerhalb von Haushaltskapiteln eingeführt. Für die Mittel für Forschung und Lehre wurde das Jährlichkeitsprinzip aufgehoben; diese Ressourcen wurden in die Selbstbewirtschaftung der Hochschulen gegeben. Daneben wurde die Übertragbarkeit von Personalausgaben sowie die Bildung von Rückstellungen und Rücklagen aus Ausgaberesten erlaubt.<sup>951</sup> In Abweichung von dem Vorgehen in anderen Bundesländern wurden die Hochschulmittel durch konkrete Einzeltitel im Landeshaushalt belassen, beim Haushaltsvollzug wurden den Hochschulen jedoch weitgehende flexible Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt, so dass das System Globalhaushalten sehr nahe kommt.<sup>952</sup> Regelmäßige Berichte sollen das Kontroll- und Steuerungsrecht des Parlaments auch bei erhöhter Handlungsautonomie der öffentlichen Landeseinrichtungen bewahren.<sup>953</sup>

Das Land Rheinland-Pfalz forderte von seinen Behörden die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und legte dabei Wert auf einen konsensualen Prozess:

*„Vielmehr müssen auch hier die Bediensteten auf dem Umsteuerungsprozess mitgenommen und motiviert werden, die Kosten- und Leistungsrechnung einführen zu wollen, weil sie deren Vorteile als richtig und deren Umsetzung als notwendig erkannt haben.“<sup>954</sup>*

<sup>948</sup> Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2005: Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept, 14.

<sup>949</sup> Vgl. Kühne, Anja, 2009: Was das „Kopfgeld“ kann. In Rheinland-Pfalz haben die Unis das für Berlin geplante Finanzierungsmodell schon lange erprobt, in: Der Tagesspiegel, Nr. 20152, 23.01.2009, 28.

<sup>950</sup> Vgl. Deubel, Ingolf; Keilmann, Ulrich, 2005: a. a. O., 240.

<sup>951</sup> Vgl. Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2005: Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept, 13.

<sup>952</sup> Vgl. Scholz, Götz; Gorges, Herbert, 2002: a. a. O., 44 f.

<sup>953</sup> Vgl. Deubel, Ingolf; Keilmann, Ulrich, 2005: a. a. O., 237 f.

<sup>954</sup> Ebd., 241.

Durch die Landeshochschulpräsidentenkonferenz und die Landesregierung wurde im April 2000 eine Grundsatzentscheidung für die Einführung des Flächenmanagements gefällt. Ein grundlegendes Flächenmanagementmodell für die Zuweisung, den Erwerb und die Erhaltung von Flächen in Form von Mieter/Vermieter-Verhältnissen wurde durch eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Hochschulen und des Wissenschaftsministeriums, unter Beteiligung des Finanzministeriums und der HIS GmbH erarbeitet.<sup>955</sup> Ziel war, den Hochschulen ein Mietbudget zu übertragen, das diese bedarfsgerecht an die Fachbereiche und zentralen Einrichtungen weitergeben sollten.<sup>956</sup> Entgegen früheren Ankündigungen wurden die Immobilien jedoch nicht, wie von den Hochschul-Kanzlern gefordert, den Hochschulen zur eigenständigen Bewirtschaftung übertragen. Die Immobilien des Landes wurden in das kaufmännische System des „Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung“ ausgegliedert, um die Immobiliennutzungskosten transparent zu machen und die Nachfrage nach Hochschulflächen effizienter zu steuern.<sup>957</sup>

Mit dem im September 2003 in Kraft getretenen rheinland-pfälzischen Hochschulgesetz wurden das Fachhochschulgesetz und das Universitätsgesetz zusammengefasst.<sup>958</sup> Mit dieser Gesetzesnovelle wurden viele bisher übliche Detailregelungen aufgegeben und es wurde auf entsprechende Regelungsmöglichkeiten in den Hochschul-Grundordnungen verwiesen. Neben dem beratenden Kuratorium wurde für jede Hochschule ein Hochschulrat, der zur Hälfte mit externen Mitgliedern besetzt war, etabliert. Ihm wurden Aufsichtsfunktionen des Ministeriums übertragen. Der Hochschulrat hatte dadurch wesentliche Zustimmungsrechte: er musste unter anderem der Grundordnung und ihrer Änderung, den allgemeinen Grundsätzen des Senats zur Zuweisung der Mittel, der Aufhebung oder Errichtung von wissenschaftlichen Einrichtungen sowie dem vom Senat beschlossenen Gesamtentwicklungsplan zustimmen.<sup>959</sup> Als zentrale Hochschulorgane galten nun der Hochschulrat, der Senat und der Präsident / die Präsidentin. Letztere/r war dem Senat verantwortlich und verteilt die Stellen und Mittel im Rahmen der allgemeinen Grundsätze des Senats auf die mittelbewirtschaftenden Stellen.<sup>960</sup> Hervorzuheben ist, dass sowohl die zentralen Organe als auch die Organe der Fachbereiche (der Fachbereichsrat sowie der Dekan bzw. die Dekanin) entscheidungsbefugt waren,

---

<sup>955</sup> Vgl. Scholz, Götz; Gorges, Herbert, 2002: a. a. O., 54.

<sup>956</sup> Vgl. Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2005: Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept, 5.

<sup>957</sup> Das Immobilienmanagement bewirtschaftet u. a. Bürogebäude der Ministerien, Museen, sowie die Immobilien der Hochschulen, Fachhochschulen und Schulen. Vgl. Deubel, Ingolf; Keilmann, Ulrich, 2005: a. a. O., 238.

<sup>958</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Hochschulgesetz vom 21.07.2003, GVBl. für das Land Rheinland-Pfalz, 05.08.2003, Mainz, 167–209. Im Folgenden zitiert als „Hochschulgesetz Rheinland-Pfalz 2003“.

<sup>959</sup> Die fünf externen Mitglieder werden vom Ministerium bestellt. Der Hochschulrat hat hier auch ein Vorschlagsrecht bei der Wahl der Mitglieder der Hochschulleitung. Im Konfliktfall konnte das Wissenschaftsministerium die Zustimmung des Hochschulrates ersetzen. Vgl. ebd., § 74 Abs. 2.

<sup>960</sup> Vgl. ebd., § 79 Abs. 2.

allerdings wurden die Kollegialorgane angehalten, ihre Beratungen und Entscheidungen auf Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung zu beschränken.<sup>961</sup>

Mit dieser Gesetzesnovelle wurde zudem ein Studienkontenmodell für ein gebührenfreies Erststudium bis zur 1,75-fachen Regelstudienzeit eingeführt. Nach dieser Frist fiel ab dem Wintersemester 2004/2005 eine Gebühr an, die Einnahmen verblieben bei den Hochschulen.<sup>962</sup>

Laut diesem Hochschulgesetz waren Zielvereinbarungen des Wissenschaftsministeriums mit den Hochschulen nicht verpflichtend; sie wurden in diesem Bundesland eher punktuell eingesetzt.<sup>963</sup> Dabei galt in diesem Bundesland die Besonderheit, dass die Senate immer noch die Auffangkompetenz für alle Angelegenheiten, die die Hochschulen als Ganzes betreffen, und somit die Kompetenz für den Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen der Hochschulen besaßen.<sup>964</sup>

#### 10.4.2. Hochschulinterne Veränderungen

Die Universität Mainz ist mit derzeit über 37.000 Studierenden die größte Hochschule und einzige Volluniversität in Rheinland-Pfalz. Sie beruft sich auf die 1477 gegründete Universität und wurde nach einer 150-jährigen Pause nach dem Zweiten Weltkrieg wiedereröffnet.<sup>965</sup>

##### 10.4.2.1. Das Neue Steuerungsmodell

Von 1999 bis 2005 führte die Universität Mainz ein umfangreiches Reformpaket durch, das sich an das Neue Steuerungsmodell anlehnte. Dieses Vorhaben ging von der Initiative Einzelner aus, die der Senat und auch die Hochschulleitung unterstützten.

*„Der Übergang des Staates von der früher so genannten Detailsteuerung zur Globalsteuerung, das ist eigentlich ein wesentlicher Beweggrund auch für uns gewesen, uns, unsere Strukturen zu verändern, weil man einer Globalsteuerung des Staates eben anders begegnen muss als Universität, nämlich mit viel mehr eigenen Ideen und eigenen Entscheidungen und eigener Verantwortung als mit einer Detailsteuerung.“<sup>966</sup>*

<sup>961</sup> Vgl. ebd., § 71 Absatz 1 und 3.

<sup>962</sup> Vgl. ebd., § 70.

<sup>963</sup> So schloss das rheinland-pfälzische Wissenschaftsministerium im Jahre 2007 Zielvereinbarungen mit den Hochschulen zur Umsetzung der Bund-Länder-Vereinbarung „Hochschulpakt 2020“ ab. Hier wurden Grundlinien zum gemeinsam erarbeiteten Plan zum Hochschulausbau festgelegt; der Prozess wurde durch Berichtspflichten und ein gemeinsames Monitoring kontrolliert. Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, 2007: Unterrichtung durch die Landesregierung: Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz. Bericht gemäß § 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG), LT-Ds. 15/1774, 18.12.2007, Mainz, 45.

<sup>964</sup> Vgl. § 76 Abs. 1 Hochschulgesetz Rheinland-Pfalz 2003.

<sup>965</sup> Vgl. Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Hrsg.), 2012: Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Im Wissensaustausch mit Gesellschaft und Wirtschaft, Mainz, 4.

<sup>966</sup> Ein Mitglied der Hochschulleitung der Universität Mainz.

Konkrete Ziele waren die Revision der Verwaltungsabläufe und -strukturen, Dienstleistungsorientierung, Transparenz, eine erhöhte Mitarbeitermotivation sowie ein wirtschaftlicherer Mitteleinsatz.<sup>967</sup> Übergreifende Ziele waren ein verbesserter Ressourceneinsatz, eine Strukturanpassung und die Neupositionierung zur Erhöhung der interuniversitären Konkurrenzfähigkeit und Zukunftsfähigkeit.<sup>968</sup>

Neben den politischen Rahmenbedingungen wurden als kausale auslösende Faktoren auch knapper werdende finanzielle Mittel bei einem vergrößerten Aufgabenspektrum genannt, wobei es eine interne Unzufriedenheit gegenüber der bisherigen Problemlösungskapazität gab. Es wurde auch auf die gestiegenen Anforderungen an Forschungsergebnisse in der nationalen und internationalen Konkurrenz verwiesen,

*„daneben wirken Globalisierung und Technologisierung als starke gesellschaftliche Trends auf die Hochschule.“<sup>969</sup>*

Hinzu kam die Bologna-Reform, auf die man sich unzureichend vorbereitet sah. Dies beschrieb eine Fakultätsmitarbeiterin folgendermaßen:

*„...also so was wie Bachelor und Master, das ist natürlich die gigantischste Reform, die jemals seit dem Zweiten Weltkrieg passiert ist, die die Substanzen also im Detail verändert, und das ist natürlich ein Maximales an Verunsicherung, die von allen Beteiligten...bis Sie sozusagen ein eingeschworenes neues System haben, braucht das Zeit und manchmal braucht das lange Zeit (...).“<sup>970</sup>*

Im Vorfeld orientierte man sich an den New Public Management-Reformen im kommunalen Bereich, insbesondere im Landkreis Ahrweiler, und informierte sich über das dort zum Einsatz gekommene Projektmanagement.<sup>971</sup> In der ersten Reformphase lag der Schwerpunkt auf der Einführung von Steuerungsinstrumenten wie dem Personalbemessungskonzept, der Personalkostenbudgetierung und dem Mittelverteilungsmodell.<sup>972</sup> Das universitäre Konzept zur Stellenausstattung der zentralen wissenschaftlichen Einrichtungen, der Dienstleistungseinrichtungen und Fachbereiche entsprach in groben Zügen dem Landesmodell, man passte dieses jedoch stärker an die lokalen Begebenheiten an.<sup>973</sup>

Das ursprünglich als Modernisierungsprozess der Verwaltung initiierte Neue Steuerungsmodell wurde im Laufe der Zeit auch auf den Wissenschaftsbereich ausgeweitet.

---

<sup>967</sup> Vgl. Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2001: Eine Hochschule im Aufbruch. Das Neue Steuerungsmodell, Mainz, 8. Zitiert als „Das Neue Steuerungsmodell“.

<sup>968</sup> Vgl. Der Präsident der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Universitätsprofessor Dr. med. Jörg Michaelis (Hrsg.), 2003: Forschung und Lehre an den Grenzen des Wissens. Strategiekonzept der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Mainz, 5 f. u. 26. Im Folgenden zitiert als „Strategiekonzept“.

<sup>969</sup> Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2001: Das Neue Steuerungsmodell, 6.

<sup>970</sup> Gespräch mit einer Fachbereichsmitarbeiterin der Universität Mainz.

<sup>971</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Mainz.

<sup>972</sup> Vgl. Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2001: Das Neue Steuerungsmodell, 12.

<sup>973</sup> Vgl. Scholz, Götz; Gorges, Herbert, 2002: a. a. O., 50.

In insgesamt 22 Teilprojekten wurden Reformen in allen universitären, auch nicht prioritär New Public Management-relevanten Handlungsfeldern, beispielsweise im Bereich der Informations- und Kommunikationsstrategie, der Arbeitszeitflexibilisierung und dem Fundraising initiiert. Auch wurde eine Bibliotheksneugliederung durchgeführt. Der Kanzler betont dabei die Bedeutung des Veränderungsmanagements: Man habe die NPM-Reformen bewusst als Projekte organisiert, da dies Verbindlichkeit schaffe sowie feste Zeiträume und Verantwortlichkeiten zuweise.<sup>974</sup> Aus Mainzer Sicht sei anzustreben, einen Veränderungsprozess möglichst in vielen Bereichen gleichzeitig einzuleiten, um eine den Reformprozess tragende Stimmung des „Aufbruchs“ zu erreichen. Ein schrittweises Vorgehen berge die Gefahr des erlahmenden Reformeifers und der Dominanz der Routine in sich. Der Hochschulleitung komme dabei die Rolle eines „Motors“ zu.<sup>975</sup> Die Hochschulleitung setzte für das Vorhaben Projektteams ein, die über ein Finanzbudget verfügten und für das Projektergebnis verantwortlich waren. Ein Lenkungsausschuss konkretisierte die Zielsetzung in den Teilprojekten, disponierte die zur Verfügung gestellten Ressourcen und kontrollierte den Projektfortschritt.<sup>976</sup> Um die interne Akzeptanz zu erhöhen, wurde darauf geachtet, dass an möglichst allen Teilprojekten Personen aus dem Bereich der Lehre und der Forschung teilnahmen. Dabei wurden bewusst Arbeitsgruppen jenseits der traditionellen Gremienstrukturen gewählt, da diese aufgrund der Gruppenbesetzung und Interessen eine beschränkte Sichtweise auf inneruniversitäre Abläufe hätten.<sup>977</sup>

Zur besseren Kundenorientierung wurden die auf die Studierenden bezogenen Dienstleistungen gebündelt und neu organisiert. Die Handlungs- und Verantwortungsspielräume der Führungskräfte auf dezentraler und zentraler Ebene wurden erweitert. Diese Rollenstärkung wurde im Jahre 2003 formal durch das neue rheinland-pfälzische Hochschulgesetz abgesichert.<sup>978</sup> Die Reformen der Universität Mainz wurden auch an anderen Universitäten vorgestellt.<sup>979</sup>

Aufgrund des interuniversitären Wettbewerbs wurde auch das Berichtswesen zielgruppenbezogen überarbeitet.<sup>980</sup> Die Organisationsentwicklung wurde flankiert durch die

---

<sup>974</sup> Vgl. Scholz, Götz, 2004: Steuerungsinstrumente an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Beitrag zum CHE-Hochschulkurs Neue Steuerungsinstrumente am 15. und 16. März 2004 in Bielefeld, <[http://www.hochschulkurs.de/sf5\\_2003\\_sch.doc](http://www.hochschulkurs.de/sf5_2003_sch.doc)>, Zugriff am 11.04.2009, 3.

<sup>975</sup> Vgl. ebd., 2.

<sup>976</sup> Vgl. Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2001: Das Neue Steuerungsmodell, 9.

<sup>977</sup> Interview mit einem Hochschullehrer der Universität Mainz.

<sup>978</sup> Vgl. Hoffmann, Jörg, 2005: Personalentwicklung unter dem Neuen Steuerungsmodell: Erfahrungsbericht aus der Universität Mainz, in: Fisch, Rudolf; Koch, Stefan (Hrsg.): Human Resources für Hochschule und Forschung. Leistungsprozesse – Strategien – Entwicklung, Bonn: Lemmens Verlag, 97–106, 99.

<sup>979</sup> Vgl. Scholz, Götz, 2004: a. a. O., 2.

<sup>980</sup> Hierfür wurden Daten und Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung sowie den Lehr-, Forschungs- und Evaluationsberichten dargelegt. Vgl. Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2001: Das Neue Steuerungsmodell, 12.

regelmäßige Information aller Beschäftigten per Newsletter und im Internet, Coachings, Workshops und Teamentwicklungsmaßnahmen mit externer Unterstützung.<sup>981</sup>

Nach Abschluss der ersten Phase des NSM-Projektes im Jahre 2002 sollte durch eine interne und eine externe Evaluation die Qualitätskontrolle des Projekts verbessert werden. Es wurden erste Wirkanalysen der Reformelemente und Steuerungsinstrumente durchgeführt, die durch Befragungen der Dekane, anderer Amtsträger und der Beschäftigten flankiert wurden. Die weitere Projektplanung erfolgte aufgrund der Ergebnisse dieser Evaluationen.<sup>982</sup>

Im Jahre 2002 gewann die Universität Mainz den CHE-Wettbewerb „*Best Practice-Hochschule*“. Die Gutachter zeigten sich beeindruckt darüber, dass die Organisation sich als Volluniversität mit einem integrativen Ansatz einem derart umfassenden Reformprozess unterzog und dies weitgehend aus eigenen Mitteln finanzierte. Auch wurde die Partizipation aller Beteiligengruppen aus Forschung, Lehre und Verwaltung hervorgehoben.<sup>983</sup> Insgesamt waren über alle Jahre hinweg etwa 100 Beschäftigte aus der ganzen Universität regelmäßig mit Projektaufgaben betraut.<sup>984</sup>

In der zweiten Reformphase wurde mit Beteiligung des Präsidenten, der Vizepräsidenten, Vertretern der Fachbereiche, Beschäftigten der Hochschulverwaltung sowie der Unternehmensberatung Horváth & Partners ein Strategiekonzept entwickelt und nach der Diskussion und Modifikation durch die akademischen Gremien im Jahre 2003 durch den Senat beschlossen.<sup>985</sup> Das Strategiekonzept gab die Ziele für die gesamte universitäre Entwicklung vor und konkretisierte das Leitbild der Verwaltung und der Universität. Die strategische Weiterentwicklung wurde mithilfe der *Balanced Scorecard* entwickelt, da man sie als hilfreich für einen umfassenden Veränderungsprozess erachtete, denn:

*„In einer eher unbeweglichen Großorganisation führt sie zur Konkretisierung der Ziele und identifiziert die zielführenden Projekte und Maßnahmen.“<sup>986</sup>*

Aus dem Strategiekonzept ergaben sich weitere, nicht steuerungsrelevante Teilprojekte, die in das NSM-Projekt einbezogen wurden, wie etwa das *Gender Mainstreaming* oder die Internationalisierung, sowie der Ausbau der wissenschaftlichen Weiterbildung. Die Strategie beinhaltete auch Qualitätssicherungsinstrumente wie regelmäßige interne und externe Evaluationen, Studierendenbefragungen in allen Fachbereichen und die Entwicklung von

---

<sup>981</sup> Vgl. Hoffmann, Jörg, 2005: a. a. O., 102.

<sup>982</sup> So wurde u. a. eine freigestellte Projektleitung eingesetzt. Vgl. Scholz, Götz, 2004: a. a. O., 2.

<sup>983</sup> Vgl. Witte, Johanna, 2002: Uni Mainz und FH München überzeugen die Jury, in: CHEck up. Dialogforum des Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH, Heft 1, Mai 2002, 1–3, 2.

<sup>984</sup> Vgl. Hoffmann, Jörg, 2005: a. a. O., 100.

<sup>985</sup> Der Präsident der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Universitätsprofessor Dr. med. Jörg Michaelis (Hrsg.), 2003: Strategiekonzept, 6.

<sup>986</sup> Scholz, Götz, 2004: a. a. O., 3.

Qualitätsstandards.<sup>987</sup> Das Strategiekonzept beeinflusste die Priorisierung der Weiterverfolgung der Teilprojekte und ihre Mittelausstattung.<sup>988</sup> Allerdings wurde der im Strategiekonzept aufgestellte Fünfjahres-Plan nicht im Sinne einer stringenten Verfolgung der strategischen Hochschulsteuerung umgesetzt, stattdessen wurden später einzelne Punkte weiterverfolgt, z. B. das Fundraising und Personalentwicklungsmaßnahmen. Es stellte sich heraus, dass es für den Fünf-Jahres-Plan keine ausreichende hochschulinterne Akzeptanz gab.<sup>989</sup>

Die Universität Mainz legte einen internen Innovationsfonds auf, der insbesondere Reformprojekte im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells finanzierte. Diese zentral verwalteten Mittel wurden kompetitiv vergeben und konnten auch zur Studienstrukturreform und für Investitionsmaßnahmen, z. B. für die Verbesserung der Außendarstellung oder die Teilnahme an einer Evaluation, eingesetzt werden.<sup>990</sup>

Die Personalkostenbudgetierung erforderte eine Neugliederung der Fachbereiche, die der Senat der Universität Mainz im Jahre 2004 beschloss. Durch die Reduzierung der Anzahl der Fachbereiche von 19 auf 11 sollte die Verwaltung effizienter und die interdisziplinäre Kooperation erleichtert werden.<sup>991</sup> Auch dieser Reformbereich hatte somit primär interne Auslöser. In den neu gegliederten Fachbereichen sollten zentrale Fachbereichsservicebüros und -geschäftsführungen Verwaltungs- und Managementaufgaben übernehmen und die Dienstleistungsorientierung steigern.<sup>992</sup> Hierfür wurde ein Modell erarbeitet, welches an die fachbereichsspezifischen Besonderheiten angepasst wurde.<sup>993</sup>

Hoffmann weist auf den negativen Einfluss der Reformen durch veränderte externe Bedingungen hin:

*„Eine latente Gefahr für den Erfolg von Maßnahmen der Personalentwicklung war und ist zudem darin zu sehen, dass wegen äußerer Rahmenbedingungen plötzlich (alleine) aus ökonomischem Ansatz heraus gehandelt werden muss (Stellensperren*

---

<sup>987</sup> Vgl. Der Präsident der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Universitätsprofessor Dr. med. Jörg Michaelis (Hrsg.), 2003: Strategiekonzept, 6 u. 13.

<sup>988</sup> Vgl. Der Präsident der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Universitätsprofessor Dr. med. Jörg Michaelis (Hrsg.), 2003: Strategiekonzept, 6 u. 13.

<sup>989</sup> Gespräch mit einer Projektmitarbeiterin des Strategieprojektes.

<sup>990</sup> Vgl. Scholz, Götz; Gorges, Herbert, 2002: a. a. O., 57.

<sup>991</sup> Vgl. Zoske, Sascha, 2002: Zurück zur guten alten Fakultät. Hochschulen im Fusionsfieber: Überall werden Fachbereiche zusammengelegt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 162, 11.06.2002, 61.

<sup>992</sup> Vgl. Der Präsident der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Universitätsprofessor Dr. med. Jörg Michaelis (Hrsg.), 2003: Strategiekonzept, 17.

<sup>993</sup> Dies erforderte die unterschiedliche Organisation der Leistungserstellung, bedingt durch stark divergierende Studierendenzahlen und dem unterschiedlichen Prüfungswesen in den verschiedenen Fachbereichen. Interview mit einem Hochschullehrer der Universität Mainz.

*und Stellenstreichungen, Personalbemessungskonzepte und Beförderungssperren etc.). Nicht immer konnte dieser Art von Fremdbeeinflussung standgehalten werden.“<sup>994</sup>*

Auch ging die Stärkung der institutionellen Autonomie der Universität Mainz nicht automatisch mit einer Einschränkung des Steuerungs-Einflusses des Staates einher:

*„Insgesamt erleben wir scheinbare Entscheidungs- und Planungsfreiheiten, die an vielen Stellen dann quasi durch die Hintertür wieder im Wege feinregulierender Eingriffe von ministerieller Seite aus eingeschränkt werden (...)“<sup>995</sup>*

#### 10.4.2.2. **Leistungsorientierte Budgetierung und Zielvereinbarungen**

Schon seit dem Jahr 1991 gibt es an der Universität Mainz ein Verteilungsschema für die Lehr- und Forschungsmittel. Dies wurde im Wintersemester 2000/2001 durch eine Projektgruppe an die Vorgaben des Mittelbemessungsmodells und das Personalbemessungskonzept des Landes angepasst und durch den Senat verabschiedet. Die universitäre Mittelbemessung ging in einigen Punkten über das Landesmodell hinaus und setzte eigene Schwerpunkte.<sup>996</sup> Obwohl sie zu stärkerer Transparenz und Vergleichbarkeit führte, war die output- und belastungsorientierte interne Ressourcenverteilung stark umstritten, da sie die tradierte Finanzausstattung veränderte und „schmerzhafte Umverteilungseffekte innerhalb der Universität“<sup>997</sup> zur Folge hatte. Es wird auch von Verteilungskämpfen zwischen den Wissenschaftlern und zwischen den Fächern berichtet, insbesondere zwischen den Natur- und den Geisteswissenschaften: Wie vermutet war der Widerstand in den Geisteswissenschaften gegenüber der outputbezogenen Finanzzuweisung größer. In den ersten Jahren wurden daher die hier eingeworbenen Drittmittel mit dem Faktor drei multipliziert. Allerdings profitierten die Geisteswissenschaften auch von dem neuen Ressourcenverteilungsmodell, da sie in der Vergangenheit unterausgestattet waren.<sup>998</sup>

Im Zuge des Neuen Steuerungsmodells wurden ein Beurteilungswesen, Mitarbeitergespräche, ein Zielvereinbarungssystem sowie Leistungsanreize flächendeckend in Wissenschaft und Verwaltung eingeführt.<sup>999</sup> Im Gegensatz zu den individuellen Zielvereinbarungen für Professorinnen und Professoren waren auf institutioneller Ebene Zielvereinbarungen hochschulrechtlich nicht verpflichtend. Die internen Zielvereinbarungen der Universität Mainz bauten auf den internen Evaluationen der Fachbereiche auf, denen eine externe Evaluation folgte. Auf Grundlage dieser Ergebnisse wurden die Zielvereinbarungen zwischen

---

<sup>994</sup> Hoffmann, Jörg, 2005: a. a. O., 103.

<sup>995</sup> Ebd., 104.

<sup>996</sup> Das Modell zur Verteilung der Mittel für Forschung und Lehre sollte Anreize bieten für die Einwerbung und den wirtschaftlichen Umgang mit Mitteln und die Frauenförderung. Vgl. Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Hrsg.), 2001: Das Neue Steuerungsmodell, 16.

<sup>997</sup> Götz Scholz, der Kanzler der Universität Mainz, in: Kühne, Anja, 2009: a. a. O., 28.

<sup>998</sup> Interview mit einem Hochschullehrer der Universität Mainz. Vgl. auch Scholz, Götz, 2004: a. a. O., 2.

<sup>999</sup> Für eine Übersicht über die Personalentwicklungsinstrumente siehe Hoffmann, Jörg, 2005: a. a. O., 104.

den Fachbereichen und der Hochschulleitung getroffen.<sup>1000</sup> Auch das Strategiekonzept bildete einen Orientierungsrahmen, aus dem die universitären Einrichtungen Projekte und Maßnahmen auswählen konnten, zu denen sie mit der Hochschulleitung Zielvereinbarungen abschließen konnten. Das daraus resultierende Netz an Zielvereinbarungen bildete den Hochschulentwicklungsplan der Universität Mainz.<sup>1001</sup>

Das Wissenschaftsministerium befürwortete nach einer Pilotphase an der TU Kaiserslautern die Umsetzung eines internen Immobilienmanagements an allen Hochschulen des Landes und die Übertragung der Bauherren- und Eigentümereigenschaft an die Hochschulen.<sup>1002</sup> Die Universität Mainz wollte daher auch die Ressource „Fläche“ im marktwirtschaftlichen Sinne bewirtschaften. Die Hochschulleitung sollte hierzu den dezentralen Organisationseinheiten ein bedarfsorientiertes Mietbudget zuteilen; die Fachbereiche sollten als Mieter der von ihnen benötigten Flächen auftreten.<sup>1003</sup> Trotz eines Senatsbeschlusses scheiterte die Umsetzung des Mieter/Vermieter-Modells zunächst jedoch an Umsetzungsschwierigkeiten und internen Widerständen. Als Gründe wurden fehlende personelle Kapazitäten, unzureichende Rahmenbedingungen<sup>1004</sup> und der hohe Aufwand genannt.

#### 10.4.2.3. Reform des Finanzmanagements

Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung zählte für die Hochschulleitung zu den zentralen Bausteinen des Modernisierungsprozesses im Rahmen der Neuen Steuerung.<sup>1005</sup> Im Jahre 2003 hatte die Universität als erste Hochschule in Rheinland-Pfalz ein umfassendes kaufmännisches Softwaresystem mit kameraler Paralleldarstellung für die Finanz- und Anlagenbuchhaltung, Drittmittel, Materialwirtschaft, Controlling und das Facility-Management eingeführt. Durch die neue integrierte Verwaltungssoftware hoffte man, die eigene Leistungsfähigkeit zu erhöhen, „um sich im zunehmenden interuniversitären Wettbewerb behaupten zu können.“<sup>1006</sup>

Die kaufmännische Rechnungslegung war eine der Voraussetzungen, damit der Universität Mainz im Haushaltsjahr 2005/2006 ein Globalhaushalt zugewiesen werden und sie aus dem Landeshaushalt ausgegliedert werden konnte. Einen Globalhaushalt hatte die Universität

<sup>1000</sup> Vgl. Scholz, Götz; Gorges, Herbert, 2002: a. a. O., 45.

<sup>1001</sup> Vgl. Der Präsident der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Universitätsprofessor Dr. med. Jörg Michaelis (Hrsg.), 2003: Strategiekonzept, 6 f.

<sup>1002</sup> Vgl. Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2005: Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept, 7.

<sup>1003</sup> Vgl. Scholz, Götz; Gorges, Herbert, 2002: a. a. O., 55.

<sup>1004</sup> Gemeint ist ein Raummangel insbesondere in stark nachgefragten Fächern. Interview mit einem Hochschullehrer der Universität Mainz und einer Fakultätsmitarbeiterin.

<sup>1005</sup> Vgl. Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2001: Das Neue Steuerungsmodell, 14.

<sup>1006</sup> Götz Scholz in: Giegerich, Petra, 2003: Reformprozess an der Mainzer Universität schreitet voran: Neue Software für Hochschulverwaltung, Pressemitteilung der Johannes Gutenberg-Universität Mainz vom 25.02.2003, Mainz.

bereits in früheren Jahren gefordert.<sup>1007</sup> Im Doppelhaushalt 2007/2008 folgten ihr die Universität Trier, die TU Kaiserslautern und zwei weitere rheinland-pfälzische Fachhochschulen.<sup>1008</sup> Die Universität Mainz musste sich im Gegenzug verpflichten, die im Landeshochschulgesetz festgelegten Informations- und Steuerungsinstrumente anzuwenden. Neben dem kaufmännischen Rechnungswesen wurden das Controlling sowie die Ziel- und Leistungsvereinbarungen weiterentwickelt. Die Universität behielt ihre Rechtsform, wird seitdem aber haushaltstechnisch wie ein Landesbetrieb geführt. Das bewegliche Vermögen wurde ihr zur Nutzung übertragen, die Personalkosten einschließlich der Versorgungsbezüge werden seitdem über den Wirtschaftsplan der Hochschule gesteuert. Damit kam das Land langjährigen Forderungen des Wissenschaftsrats nach.<sup>1009</sup> Dieses Projekt wurde, wie auch die Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen, von der Stuttgarter Unternehmensberatung Horváth und Partners begleitet, denn:

*„Dieses Miteinander von hochschulinternem Wissen und externer Fachkompetenz strukturiert und befördert den Reformprozess ganz erheblich“.*<sup>1010</sup>

#### 10.4.2.4. Institutionalisiertes Qualitätsmanagement

Die Universität Mainz war bundesweit eine der ersten Universitäten, die ein institutionalisiertes Qualitätsmanagement einführte. Im Jahre 1999 wurde das Zentrum für Qualitätsentwicklung zur Begleitung und Unterstützung der Fachbereiche in Evaluationsverfahren gegründet. Es hat eine Doppelfunktion als Evaluationsstelle und Einrichtung für Bildungs- und Hochschulforschung. Das Zentrum fungiert als Schnittstelle zwischen der Universitätsleitung und dem wissenschaftlichem Bereich und ist in Grundsatzfragen dem Senat verantwortlich. Dies sei wichtig, „um von allen Hochschulmitarbeitern als unabhängige Instanz akzeptiert zu werden.“<sup>1011</sup> Als zweite Säule der Qualitätssicherung dient die dem Kanzler zugeordnete Stabsstelle Innenrevision und Qualitätsentwicklung, die unter anderem die Verwaltung und die Fachbereiche in Fragen der Organisationsentwicklung berät.<sup>1012</sup>

Hochschulgesetzlich vorgeschrieben wurde die Qualitätssicherung durch das rheinland-pfälzische Landeshochschulgesetz des Jahres 2003. Dieses sah eine Bewertung der Qualität der Arbeit in Forschung und Lehre vor, die auch öffentlich zu machen war, beließ diese Aufgaben jedoch im Zuständigkeitsbereich der Selbstverwaltungsgremien.<sup>1013</sup> Mit Schreiben

<sup>1007</sup> Vgl. Der Präsident der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Universitätsprofessor Dr. med. Jörg Michaelis (Hrsg.), 2003: Strategiekonzept, 27.

<sup>1008</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, 2007: a. a. O., 45.

<sup>1009</sup> Vgl. Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2005: Globalhaushalt erweitert Autonomie der Universität Mainz.

<sup>1010</sup> Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2001: Das Neue Steuerungsmodell, 30.

<sup>1011</sup> Knoke, Mareike, 2009: Wie in Mainz der Hase läuft, in: duz Magazin, 65. Jg., Nr. 01–02, 20–21, 21.

<sup>1012</sup> Siehe Johannes Gutenberg-Universität Mainz: Innenrevision / Organisationsentwicklung, <[http://www.uni-mainz.de/organisation/255\\_DEU\\_HTML.php](http://www.uni-mainz.de/organisation/255_DEU_HTML.php)>, Zugriff am 02.05.2013.

<sup>1013</sup> Vgl. Hochschulgesetz Rheinland-Pfalz 2003, § 5 und § 2 Absatz 8.

vom 08.12.2005 waren dann die Hochschulen vom Wissenschaftsministerium gebeten worden, von ihrem Satzungsrecht Gebrauch zu machen, um an ihrer Hochschule ein Qualitätssicherungssystem zu etablieren, das die Verpflichtung zur Evaluation aller Fächer beinhaltet und auf einer definierten Qualitätsstrategie ihrer Hochschule basiert.<sup>1014</sup>

Zwölf Hochschulen aus Rheinland-Pfalz, Hessen und dem Saarland schlossen sich im Jahre 2003 zu dem *Hochschulevaluierungsverbund Südwest* zusammen. Durch eine Abstimmung der Verfahren zur Evaluierung der Fächer und Fachbereiche sollten hochschulübergreifende Qualitätsstandards entwickelt werden und Kosten gespart werden.<sup>1015</sup> Die Geschäftsstelle wurde am Zentrum für Qualitätssicherung und -entwicklung der Universität Mainz angesiedelt.

Die Universität Mainz wurde 2008 vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft als Pilothochschule für Qualitätsmanagement ausgewählt. Sie erhielt Mittel in Höhe von 300.000,- EUR, die für die Verbesserung der Forschungs- und Lehrevaluation genutzt werden sollten.<sup>1016</sup> Das Ziel war, Deutschlands erste Hochschule mit Systemakkreditierung zu werden und Studiengänge selbst akkreditieren zu dürfen. Dabei sollten die Standards der *European Foundation for Quality Management* erfüllt werden.<sup>1017</sup> Die Universität Mainz ließ ihre Steuerungsstrukturen auch freiwillig durch Externe bewerten, etwa im Rahmen des *Institutional Evaluation Programme* der *European University Association*.<sup>1018</sup> Dieses Begutachtungsverfahren sollte der Prozessoptimierung und der Stärkung der kooperativen Strukturen dienen sowie die universitäre Qualitätskultur verbessern, denn:

*„Nur wenn wir uns immer wieder kritisch und ergebnisoffen der Diskussion mit erfahrenen Kolleginnen und Kollegen stellen, haben wir eine Chance, in der härter werdenden internationalen Konkurrenz zwischen den Universitäten einen, unserer Größe entsprechenden Rang einzunehmen und zu verteidigen.“<sup>1019</sup>*

Die Universität Mainz versucht auf das Abschneiden in Hochschulrankings mit Qualitätsverbesserungen zu reagieren.<sup>1020</sup>

Regionale Wissensdiffusion im Bereich der Hochschulverwaltung wird hier durch die Initiative „Interuniversitäre Weiterbildung“ gewährleistet. Diese im Jahre 1999 von den

---

<sup>1014</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, 2007: a. a. O., 45.

<sup>1015</sup> Der Verbund vereinigt die Universitäten Mainz, Trier, Saarbrücken und Frankfurt am Main, rheinland-pfälzische Fachhochschulen sowie die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer, vgl. Giegerich, Petra, 2003: Qualitätsmanagement im Visier: Hochschulevaluierungsverbund Südwest gegründet, Pressemitteilung der Johannes Gutenberg-Universität Mainz vom 31.07.2003, Mainz.

<sup>1016</sup> Vgl. Knoke, Mareike, 2009: a. a. O., 21.

<sup>1017</sup> Vgl. ebd.

<sup>1018</sup> Vgl. o.A., 2009: Europa evaluiert Mainz, in: Jogu. Das Magazin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Nr. 208, 4–5, 5.

<sup>1019</sup> Vgl. den damaligen Präsidenten der Universität Mainz, Prof. Dr. Georg Krausch in: ebd., 5.

<sup>1020</sup> Georg Krausch in: Knoke, Mareike, 2009: a. a. O., 20.

Kanzlern der Universitäten in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland gegründete Netzwerkinitiative organisiert Fort- und Weiterbildungsangebote für Führungskräfte aus dem Wissenschaftsmanagement, den Universitätsverwaltungen und der Wissenschaft. Ziel dieser Seminare und Trainings ist, neue Anregungen zu Themen der Hochschulverwaltung zu vermitteln, sowie der Austausch von Konzepten, *Best Practice*-Beispielen und Fragen des *Change Managements*. Die Geschäftsstelle der Weiterbildungsinitiative ist an die Universität Mainz angegliedert.<sup>1021</sup>

#### 10.4.3. Auswertung der Fallstudie

Die Universität Mainz musste sich im Untersuchungszeitraum Veränderungen der staatlichen Steuerung anpassen und sich neuen Herausforderungen (steigende Studierendenzahlen, knapper werdende Mittel) stellen. Wichtigster Bezugsakteur im Organisationsumfeld der Universität war das Land, insbesondere das Wissenschaftsministerium, aber auch der Bund und die EU wurden als externe Akteure genannt, auf deren Anforderungen die Hochschule reagieren musste.

Das Land Rheinland-Pfalz hat einen zurückhaltenden, konsensualen Weg der Reform der Landesverwaltung eingeschlagen. Es hat früh die Autonomie der Hochschulen gestärkt, die Finanzmittelbewirtschaftung dereguliert, gleichzeitig wurde die Steuerung wettbewerblich ausgerichtet und finanzielle Mittel für Innovationsvorhaben zur Verfügung gestellt. In Bezug auf die Finanzausstattung gab es im Gegensatz zu den übrigen untersuchten Bundesländern eine relative Planungssicherheit. Das Ressortministerium hat im Untersuchungszeitraum keine wesentlichen strategischen Entwicklungsschritte vorgeschrieben, allerdings ist die Universität Mainz auch die größte Volluniversität im Land Rheinland-Pfalz.

Hinsichtlich der Vorgaben zur Implementation der hier untersuchten Reformelemente kann festgehalten werden, dass das Land keine so strikten regulativen Detailvorgaben machte wie das Land Hessen, und die Binnenumsetzung zumeist freistellte. (Politischer) Zwang kann daher den weiten Umsetzungsstand der Neuen Steuerungsinstrumente an dieser Universität nicht erklären. Die Politik nutzte zur Zielerreichung das Hochschulgesetz, die landesweite Rahmenzielvereinbarung, Individualzielvereinbarungen und Verordnungen. Die von Brunsson und Sahlin-Andersson postulierte „Kettenreaktion“ der Entwicklung zu einer autonomen Organisation<sup>1022</sup> bewahrheitete sich hier im Bereich der finanziellen Autonomie, die die Universität aktiv einforderte. Da es sich um eine Landeseinrichtung handelt, erklärte der Staat die Etablierung weiterer betriebswirtschaftlicher Kontrollinstrumente als Voraussetzung.

---

<sup>1021</sup> Vgl. Johannes Gutenberg-Universität Mainz: Interuniversitäre Weiterbildung, <<http://www.personalentwicklung.uni-mainz.de/130.php>>, Zugriff am 17.07.2013.

<sup>1022</sup> Vgl. Brunsson, Nils; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000: a. a. O., 737.

Konvergenz im Bereich der Qualitätssicherung beruhte nicht nur auf staatlichen Vorgaben, wie das frühe und weite Vorgehen der Universität Mainz zeigt. Auch normativer Druck führte zu Strukturangleichung, denn es erfolgte eine Orientierung an Standards der Qualitätssicherung und des Hochschulmanagements europäischer Organisationen.

Die Prozessorganisation wurde aus anderen Politikbereichen kopiert. Die Universität Mainz erlangte im organisationalen Feld Bekanntheit für ihre Organisationsreformen und beteiligte sich aktiv an der Wissensdiffusion im Rahmen von *Best Practice*-Wettbewerben. Der Kanzler berichtete über das Vorgehen und die gemachten Erfahrungen in Vorträgen, Workshops sowie Beiträgen in Zeitschriften der Hochschulforschung.<sup>1023</sup> Austausch mit dem organisationalen Feld ‚Hochschule‘ fand hier insbesondere in den Bereichen Verwaltungsmanagement und der Evaluation statt. Horizontale Politiktransferprozesse fanden unabhängig von dem politischen System zwischen Hochschulorganisationen in den benachbarten Bundesländern Saarland, Hessen und Rheinland-Pfalz statt. Die Kanzler initiierten und koordinierten diese Zusammenarbeit. Somit kann hier die Bedeutung von Professionen und professionellen Netzwerken (Hypothese 2.4) bestätigt werden. Neben dem Einflussfaktor der nahen geographischen Umgebung trat hier auch strukturelle Äquivalenz als Kriterium für Politiktransfer zu Tage. Daneben führten Rankings zu institutionellem Wandel. Es kann somit festgehalten werden: In ihrer Eigenschaft als Monitoringprozess haben Rankings in diesem Politikbereich nicht nur informativen Charakter – sie können auch (selbst-)regulativen Einfluß ausüben (siehe Hypothese 2.5.2).<sup>1024</sup>

Die Veränderungen in Richtung des Neuen Steuerungsmodells an der Universität Mainz hatten sowohl interne als auch externe Auslöser: Wie vorab in Hypothese 2.1 theoretisch postuliert wurde, war die Gesamtsituation der Herausforderungen, denen die Universität sich ausgesetzt sah, dabei ausschlaggebend. Durch die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der internen Steuerung erhoffte man sich eine Steigerung der Effizienz und Effektivität, ein Anspruch, der von außen an die Universität herangetragen wurde. Als Konvergenzstimulus kann jedoch auch ein intern konstatiertes Veränderungsstau festgehalten werden. Änderungen in der staatlichen Steuerung wurden als weitere Auslöser für die dargestellte Organisationsentwicklung genannt, da sie eine Regulierungslücke hinterließen, die man nach eigenen Vorstellungen füllen wollte. Daneben wurden die Bologna-Reform, Internationalisierungs- und Europäisierungsprozesse sowie nationaler und internationaler Wettbewerb als Triebfedern für Strukturreformen genannt. Auch die Hypothese 2.6.1 kann daher als bestätigt gelten.

Die Initiative und das Engagement gingen dabei nicht nur von der Hochschulleitung aus, sondern auch von weiteren Führungspersonen der Universität. Nach Auskunft einer

---

<sup>1023</sup> Siehe etwa Scholz, Götz; Gorges, Herbert, 2002: a. a. O.

<sup>1024</sup> Vgl. Jacobsson, Bengt; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2008: a. a. O., 254.

Projektmitarbeiterin war es jedoch wichtig, dass die Hochschulleitung geschlossen hinter dem Veränderungsprozess stand. Politische Entrepreneure sind somit bedeutsam für die Initiierung und den Reformenerfolg, und die Hypothesen Nummer 3.2 und 3.3 haben sich bewahrheitet.

Zur Hypothese 4.3:

*„The power distribution within the organization is critical in determining the nature of the choices made, thus linking the environment to the choices made through the power process operating within the organization.“<sup>1025</sup>*

Die Veränderungen der institutionellen Entscheidungsstrukturen können die Varianz im Implementationsstand dieser Reformen nicht erklären, denn sie wurden nicht in dem hohen Maße wie in Hessen verändert. Zwar wurden Entscheidungs- und Leitungskompetenzen auf die Hochschulleitung übertragen, verfügte die Universität über eine größere Autonomie, dennoch waren die akademischen Selbstverwaltungsgremien in rheinland-pfälzischen Hochschulen weiterhin stark. Auch der Hochschulrat verfügte über entscheidene Kompetenzen, wurde jedoch paritätisch besetzt.<sup>1026</sup> Der Hypothese zur Wirkung der institutionellen Entscheidungsstrukturen zufolge (Hypothese 4.3) müsste die Universität einen schwachen Umsetzungsstand vorweisen, sie gilt jedoch als Vorreiter in diesem organisationalen Feld. Hierfür sind die oben genannten Bedingungsfaktoren für Organisationsreformen verantwortlich.

Hinzu kommt der weit entwickelte Organisationscharakter der Universität Mainz. Dieser zeigt sich in dem Bestreben, die Veränderung der politischen Rahmenbedingungen in einer selbstbestimmten Weise zu nutzen, eine eigene Alternative zum hierarchischen Managementmodell zu erarbeiten und aktiv mehr institutionelle Autonomie einzufordern. Im Bereich des Qualitätsmanagements, der kaufmännischen Buchführung und der Dezentralisierung kam die Hochschule den Vorgaben des Landes zeitlich zuvor und ging über die staatliche Minimalvorgabe hinaus. Als weiteres Beispiel kann die zielorientierte Steuerung herangezogen werden: Die Universität Mainz wählte einen mehrstufigen, zyklischen Steuerungsansatz, der auch die Steuerung der Fachbereiche und Institute über Zielvereinbarungen vorsah, obwohl im Landeshochschulgesetz interne Zielvereinbarungen nur als Soll-Vorschrift aufgeführt waren und das Wissenschaftsministerium dieses Instrument nur sporadisch einsetzte.

Es zeigte sich, dass institutionelle Entrepreneure durch den Einsatz von Ressourcen organisationale Strukturen und Entscheidungsprozesse im Sinne ihrer Ziele verändern können

---

<sup>1025</sup> Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: a. a. O., 213.

<sup>1026</sup> Jochheim und Wannöffel schätzten im bundesweiten Ländervergleich die rheinland-pfälzischen Hochschulräte im mittleren Segment hinsichtlich ihrer Kompetenzen und Befugnisse ein, die Kompetenzen der Akademischen Senate als „eher überdurchschnittlich“. Vgl. Jochheim, Linda; Wannöffel, Manfred, 2010: a. a. O., 519.

(Hypothese 3.2). Die Hochschulleitung zog Organisationsberater und Experten mit Erfahrung bei diesbezüglichen Vorhaben hinzu. Weiterhin nutzte sie Gelder von Stiftungen und Sondermittel des Staates (Land und Bund), um ihre Reformziele zu realisieren. Der Reformablauf in Mainz wurde sehr gut dokumentiert und transparent dargestellt. Durch die Einbindung der strategischen Ziele in das NSM-Modell konnten fast alle universitären Handlungsfelder in den Veränderungsprozess einbezogen werden. Die Reformen an dieser Universität gingen weiter als in Gießen, es wurden hier auch mehr Ressourcen eingesetzt. Das Veränderungsmanagement kann als evolutionär, reflexiv, strukturiert und zielorientiert bezeichnet werden. Es erfolgte ein partizipatives, an die Selbstverwaltung rückgekoppeltes Vorgehen; die Projektorganisation orientierte sich jedoch nicht an den traditionellen Gremien und Kommissionen. Zur Vermeidung von Blockaden wurden bewusst viele Reformbereiche gleichzeitig angegangen. Es wurde in den Expertenbefragungen von öffentlichkeitswirksamen Protesten und fächerspezifischen Reaktionsunterschieden berichtet, die allerdings nicht wie vermutet ausfielen, da die Geisteswissenschaften an der Universität Mainz von dem neuen Ressourcenverteilungsmodell profitierten. Pilotbereiche, Testphasen, Evaluationen und Dämpfungsfaktoren waren Instrumente, mit denen man mangelnder Akzeptanz und der Angst vor Neuem vorbeugen wollte.

Die kontroversesten Bereiche waren das Personalbemessungsmodell, das Flächenmanagement, die neue Mittelverteilung und die Personalkostenbudgetierung. Obwohl das Flächenmanagement stark durch das Land forciert wurde, konnte aufgrund des Widerstandes der Mitglieder der Universität ein interner Marktmechanismus zur Verteilung der Ressource „Fläche“ nicht implementiert werden. Daneben wurden auch die Hochschulentwicklungsziele des Strategiepapiers nicht weiterverfolgt. Es zeigte sich hier, dass mikropolitische Prozesse Veränderungsvorhaben behindern können (Hypothese 4.1). Dadurch wird deutlich, dass in der Expertenorganisation Hochschule bei nicht vorhandenem Zwang durch einen externen hierarchischen Akteur eine Interessenübereinstimmung und die Überzeugung der wissenschaftlichen Mitglieder von neuen institutionellen Regelungen vorhanden sein müssen. Beckert schreibt daher zu Recht:

*„Heterogeneity will be reinforced if different institutional models prove attractive because an existing model is evaluated in different ways or because institutional entrepreneurs perceive structures as not fitting together.“<sup>1027</sup>*

Dies bestätigt die theoretischen Postulate der Pfadabhängigkeitstheorie.

Die Organisationscharakteristik von Hochschulen vergleichbar mit einer Unternehmensholding mit lose gekoppelten Einheiten führte an der Universität Mainz zu fächerspezifischen, dezentralen Anpassungen der Neuen Steuerungsinstrumente an die

---

<sup>1027</sup> Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited, 257.

lokalen Bedürfnisse und Interessen. Als weiteres Zwischenfazit kann daher festgehalten werden, dass für eine Einführung des New Public Management-Modells an Hochschulen andere Wege als in hierarchisch strukturierten Organisationen wie klassischen Verwaltungen gewählt werden müssen.

Es bestätigte sich auch die Hypothese Nr. 4.4, wonach externe Rahmenbedingungen, insbesondere die Staatszuständigkeit, die hier untersuchten Organisationsreformen negativ beeinflussen. So wurde die Reformumsetzung durch einschränkende Vorgaben des öffentlichen Dienstes behindert, hinzu kamen häufig wechselnde Änderungen der staatlichen Vorschriften, die als belastend empfunden wurden.

## 10.5. Fallstudie der Universität Erlangen-Nürnberg

Zunächst werden die wesentlichen hochschulpolitischen Rahmenbedingungen und Veränderungen im Untersuchungszeitraum in Bayern dargestellt. Danach folgt die Analyse der Reaktionen und Reformschritte an der Universität Erlangen-Nürnberg. Anschließend erfolgt eine kurze Auswertung der Ergebnisse dieser Fallstudie unter Berücksichtigung der Fragestellung und der Hypothesen.

### 10.5.1. Staatliche Hochschulsteuerung

Der Modernisierungsprozess des Freistaates Bayern folgte, im Sinne des New Public Managements, den Leitlinien der Deregulierung, Eigenverantwortung und Leistungsorientierung sowie dem Rückzug auf die strategische Steuerung und Strukturplanung.<sup>1028</sup> Man erhoffte sich dadurch mehr Effizienz und verbesserte Handlungsmöglichkeiten an jeder einzelnen Hochschule. Im Jahre 2004 wurde durch den bayerischen Staatsminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst eine unabhängige internationale Expertenkommission eingerichtet, die Vorschläge zur Optimierung des bayerischen Hochschul- und Wissenschaftssystems vorlegte. Neben den anstehenden Steigerungen der Studierendenzahlen wurde auf folgende Herausforderungen verwiesen:

*„Für die Entwicklung des bayerischen Hochschul- und Wissenschaftssystems sind nicht nur nationale, sondern auch, und in zunehmenden Maße, internationale Entwicklungen maßgebend. Das gilt insbesondere mit Blick auf den europäischen Wissenschaftsraum, der sich rasch entwickelt und hohe Anforderungen auch an regionale Hochschul- und Wissenschaftssysteme stellt. Zu den dabei zu beachtenden Elementen gehören unter anderem der demographische Wandel und die Auswirkungen der allgemeinen Wissensdynamik“.*<sup>1029</sup>

Der Bericht hielt fest, dass zur Neuausrichtung des Hochschul- und Wissenschaftssystems auch die Bildung größerer Fachbereiche sowie die Schaffung von Departments mit zentraler Ressourcenbewirtschaftung gehöre.<sup>1030</sup>

Im Jahre 2005 wurde erstmals mit dem „Innovationsbündnis Hochschule 2008“ eine Rahmenvereinbarung der bayerischen Hochschulen mit der Staatsregierung abgeschlossen. Die Hochschulen verpflichteten sich hier, bei der Neuordnung der Hochschulstruktur mitzuwirken und das Fächerspektrum und Studienangebot hochschulübergreifend abzustimmen.<sup>1031</sup> Dies erforderte eine Umwidmung von landesweit ca. 600 Stellen. Zum

<sup>1028</sup> Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Hrsg.), 2006: Bayerische Hochschulen im Aufbruch. Freiräume und Verantwortung, München, 6 und 8.

<sup>1029</sup> Expertenkommission Wissenschaftsland Bayern 2020 (Hrsg.), 2005: Wissenschaftsland Bayern 2020. Empfehlungen einer internationalen Expertenkommission, München: Eigenverlag Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, 10.

<sup>1030</sup> Vgl. ebd., 16.

<sup>1031</sup> Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Hrsg.), 2006: a. a. O., 30.

Wintersemester 2005/2006 wurden ca. 30 unterausgelastete Studiengänge und -fächer eingestellt, die eingesparten Mittel sollten in vollem Umfang an die Universitäten zurückfließen.<sup>1032</sup> Die Staatsregierung stellte weitere 10 Millionen Euro als Anreiz für innovative Profilbildungskonzepte und Neuausrichtungen zur Verfügung, die sich an dem Optimierungskonzept orientieren sollten. Ferner wurden den Hochschulen die Einnahmen aus Gebühren (die in den Jahren zuvor eingeführten Gebühren für das Langzeitstudium, das Zweitstudium und das Gaststudium) sowie aus Weiterbildungsangeboten und Gebäudevermietungen wieder zu 100 % zurückgeleitet.<sup>1033</sup> Der Staat verpflichtete sich im Gegenzug zu einer angemessenen Finanzausstattung der Hochschulen und zu einer finanziellen Planungssicherheit bis zum Ende der Legislaturperiode. Mit dem Hochschulpakt des Jahres 2005 endete auch eine seit dem Ende der 1980er Jahre währende Periode der Einsparungen über Stelleneinzüge und Reduzierungen der Mittel für den laufenden Betrieb.<sup>1034</sup>

Ein Hochschulrat wurde in Bayern mit der Novelle des Hochschulgesetzes im Jahre 1998 eingeführt. Er war im Bundesländervergleich relativ stark.<sup>1035</sup> Der Hochschulrat wählte die Mitglieder der Hochschulleitung mit Ausnahme des Kanzlers und hatte das Recht zur Abwahl des Präsidenten bzw. der Präsidentin. Zudem beschloss er die von der Hochschule zu erlassenden Rechtsvorschriften (mit Ausnahme der Grundordnung), musste dem Entwicklungsplan zustimmen und traf auf Antrag der Erweiterten Hochschulleitung die Entscheidungen über die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen. Der Hochschulrat kontrollierte das Erreichen der in den Zielvereinbarungen festgelegten Punkte.<sup>1036</sup> Allerdings waren die Mitglieder der Hochschule im Hochschulrat paritätisch vertreten; neben den acht Mitgliedern des Senats setzte er sich aus weiteren acht externen Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft und beruflicher Praxis zusammen.<sup>1037</sup> Die Kompetenzen des Hochschulrates waren im Senat der Universität Erlangen-Nürnberg stark umstritten:

*„Während im Senat Skepsis und Widerstand überwogen, stimmte die Hochschulleitung der nach langen internen Diskussionen im Gesetzgebungsprozess schließlich gefundenen Form des Hochschulrates nicht nur voll zu, sondern erblickte in ihm auch*

---

<sup>1032</sup> Vgl. Hartwig, Lydia, 2006: a. a. O., 12 f.

<sup>1033</sup> Vgl. Innovationsbündnis Hochschule 2008 zwischen den staatlichen Universitäten und Fachhochschulen und dem Freistaat Bayern zur Sicherung und Optimierung der Leistungsfähigkeit der bayerischen Hochschullandschaft, München, 11.05.2005, <[http://www.stmwfk.bayern.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/Hochschule/innovationsbuenndnis\\_2008.pdf](http://www.stmwfk.bayern.de/fileadmin/user_upload/PDF/Hochschule/innovationsbuenndnis_2008.pdf)>, Zugriff am 11.02.2013, § 5. Zitiert als „Innovationsbündnis Hochschule Bayern 2005“.

<sup>1034</sup> Finanzielle Entlastungen für die Hochschulen brachte unter anderem auch die DFG-Programmpauschale für indirekte Projektkosten. Vgl. Schöck, Thomas A. H., 2009: Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, 485 f.

<sup>1035</sup> Für eine Übersicht der Kompetenzen des Hochschulrates im Ländervergleich siehe Jochheim, Linda; Wannöffel, Manfred, 2010: a. a. O., 519.

<sup>1036</sup> Vgl. Bayerisches Hochschulgesetz 2006, Art. 26 Abs. 5 und Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Hrsg.), 2006: a. a. O., 10.

<sup>1037</sup> Vgl. Bayerisches Hochschulgesetz 2006, Art. 26 Abs. 1.

*eine Chance, die Willensbildung und Entscheidungsfindung innerhalb der Universität produktiv zu beeinflussen.*<sup>1038</sup>

Daneben kann die Grundordnung die Bildung eines Kuratoriums, das die Interessen der Hochschule unterstützen soll, vorsehen.<sup>1039</sup>

Mit der Gesetzesreform des Jahres 1998 wurde auch die bisherige „Versammlung“ zu Gunsten eines „erweiterten Senats“ abgeschafft.

*„War die frühere Versammlung durch latent politisch und/oder hochschulpolitisch orientierte Professorenlisten bzw. durch Statusgruppen konstituiert, in denen das unterschiedliche Fächerprofil nur sehr vermittelt zum Ausdruck kam, so ist jetzt der erweiterte Senat [Hervorhebung im Original] eindeutig durch die Fakultäten bestimmt.“*<sup>1040</sup>

Das bayerische Hochschulgesetz des Jahres 2006 sollte unter anderem eine Straffung der Entscheidungsverfahren innerhalb der Hochschulen bewirken und ihre Eigenverantwortlichkeit stärken.<sup>1041</sup> Hier wurden daher zahlreiche Vorgaben hinsichtlich der internen Organisationsgestalt der Hochschulen abgeschafft. Die kollegiale Hochschulleitung sollte nach dem Willen des Gesetzgebers das zentrale operative Steuerungsgremium der Hochschule sein. Sie erhielt daher, zu Lasten des Senats, unter anderem umfassende Entscheidungskompetenzen in Hinblick auf die Allokation der der Hochschule zur Verfügung stehenden Ressourcen.<sup>1042</sup> Zu den Aufgaben der Hochschulleitung gehörten seitdem die Verteilung der der Hochschule zugewiesenen Mittel und Stellen, der Abschluss der Zielvereinbarungen mit dem Staat und den Fakultäten, die Aufstellung der Grundsätze für die Evaluierung und Qualitätssicherung und die Festlegung der Grundsätze der hochschulpolitischen Zielsetzungen und Entwicklung.<sup>1043</sup> Die Dekaninnen und Dekane sollten die Hochschulleitung bei diesen Aufgaben in der Erweiterten Hochschulleitung beraten und auch an der Aufstellung des Entwicklungsplans beteiligt sein.<sup>1044</sup> Der erweiterte Senat wurde nun wieder abgeschafft. Im Sinne der Trennung der Kompetenzen gehörte die Hochschulleitung dem verkleinerten Senat nicht mehr an.<sup>1045</sup>

Aufgrund dieser Veränderungen mussten in Bayern zum 30.09.2007 alle Gremien, die Senate, Fakultätsräte sowie die Verwaltungsräte der Studentenwerke, aufgelöst und neu gewählt werden.<sup>1046</sup> Die Klage der juristischen Fakultäten bayerischer Universitäten gegen die

<sup>1038</sup> Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 1999–2001, 4.

<sup>1039</sup> Vgl. Bayerisches Hochschulgesetz 2006, Art. 35.

<sup>1040</sup> Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 1999–2001, 7.

<sup>1041</sup> Vgl. Innovationsbündnis Hochschule Bayern 2005, § 7.

<sup>1042</sup> Vgl. Schöck, Thomas A. H., 2009: Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, 493 f.

<sup>1043</sup> Vgl. Bayerisches Hochschulgesetz 2006, Art. 20 Abs. 2.

<sup>1044</sup> Stimmberechtigt ist hier auch die Frauenbeauftragte. Vgl. ebd., Art. 24.

<sup>1045</sup> Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Hrsg.), 2006: a. a. O., 11.

<sup>1046</sup> Vgl. Bayerisches Hochschulgesetz 2006, Art. 99 Abs. 7.

Hochschulreform des Jahres 2006 wies der Bayerische Verfassungsgerichtshof als unbegründet ab. Trotz der kompetenziellen Stärkung der Hochschulleitung und der Rolle des Hochschulrates als strategischem Entscheidungsgremium verbliebe den Fakultätsräten und dem Senat ein ausreichendes Partizipationsniveau bei wissenschaftsrelevanten Entscheidungen. Eine strukturelle Bedrohung der Wissenschaftsfreiheit sei durch die Neuordnung der Machtverhältnisse und Zuständigkeiten nicht erkennbar.<sup>1047</sup>

Zur finanzwirtschaftlichen Autonomie: Nach dem bayerischen Haushaltsrecht erfolgte die Rechnungslegung der Hochschulen weiterhin nach dem kameralistischen System, allerdings galt für die Mittelbewirtschaftung ein hoher Flexibilisierungsgrad und weitgehende Gestaltungsspielräume, die einem Globalhaushalt sehr nahe kamen.<sup>1048</sup> Seit dem Jahre 1998 können die bayerischen Hochschulen nicht ausgegebene Mittel in das nächste Jahr übertragen. Die weitgehende Deckungsfähigkeit unausgenutzter Personalmittel mit Ausgaben für allgemeine Aufgaben der Hochschulen sowie die kostenneutrale Veränderung der Wertigkeit von Angestelltenstellen besteht bereits seit längerem.<sup>1049</sup> Die bayerische Staatsregierung war bislang Globalhaushalten kritisch gegenüber eingestellt, da man dies als zu große Einschränkung des Gestaltungsspielraumes des parlamentarischen Gesetzgebers betrachtete.<sup>1050</sup> Vorreiter in diesem Bereich waren die TU München sowie die Universität Würzburg, die schon recht früh ein kaufmännisch orientiertes Rechnungswesen mit einer verdichteten Titelstruktur einrichteten. Der oben erwähnte Kommissionsbericht „Wissenschaftsland Bayern 2020“ empfahl den Hochschulen, unter Nutzung der Erfahrungen aus der Medizin schnellstmöglich eine Trennungsrechnung zu entwickeln, damit bei Bewilligungen des *European Research Council* die exakten Kosten der Forschung angegeben werden können.<sup>1051</sup> Das bayerische Hochschulgesetz des Jahres 2006 sah daher auch vor, dass die Hochschulen zum Nachweis der wirtschaftlichen Verwendung der Stellen und Mittel eine Kosten- und Leistungsrechnung nach hochschulübergreifend abzustimmenden Grundsätzen einführen.<sup>1052</sup> Hierfür hatten sich die Hochschulen auch im „Innovationsbündnis 2008“ des Jahres 2005 verpflichtet.<sup>1053</sup> Die Aufstellung des Fachkonzeptes für die Kosten- und Leistungsrechnung an Hochschulen in Bayern erforderte intensive Verhandlungen zwischen den beteiligten Staatsministerien, damit die Besonderheiten, die Hochschulen gegenüber anderen staatlichen Einrichtungen in der Erstellung und Finanzierung ihrer Leistungen

---

<sup>1047</sup> Die Popularklage richtete sich insbesondere gegen die Zusammensetzung des Hochschulrats und das neu gestaltete Verfahren bei der Berufung von Professoren. Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 07.05.2008, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 54. Jg., Heft 19, 2008, 592–597, 592 f. u. 596.

<sup>1048</sup> Vgl. Schöck, Thomas A.H., 2009: Einnahmen und Ausgaben, 506.

<sup>1049</sup> Vgl. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 01.01.2002–30.06.2003, Erlangen, 10. Zitiert als „Jahresbericht 01.01.2002–30.06.2003“.

<sup>1050</sup> Vgl. Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 226.

<sup>1051</sup> Vgl. Expertenkommission Wissenschaftsland Bayern 2020 (Hrsg.), 2005: a. a. O., 12.

<sup>1052</sup> Vgl. Bayerisches Hochschulgesetz 2006, Art. 5 Abs. 1 S. 6.

<sup>1053</sup> Vgl. Innovationsbündnis Hochschule Bayern 2005, § 4 Absatz 1.

aufweisen, berücksichtigt werden konnten.<sup>1054</sup> Man orientierte sich hierbei unter anderem an den oben zitierten, von der Vereinigung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands aufgestellten, „Greifswalder Grundsätzen zum Hochschulrechnungswesen“.<sup>1055</sup>

Seit dem Jahre 1999 werden Sachmittel für Forschung und Lehre und Hilfskraftmittel den bayerischen Universitäten (ohne die Kliniken) nach einem interuniversitären Mittelverteilungsmodell zugewiesen.<sup>1056</sup> Bayern hat daneben seit Ende der 1980er Jahre Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich der Hochschulen herausgelöst und zentral verwaltet, z. B. die Beihilfeabrechnung und die Bezügeabrechnung.<sup>1057</sup>

Das „Innovationsbündnis Hochschule 2008“ war der Einstieg in die strategische, zielorientierte Steuerung des Landes. Dabei galt:

*„Die Inhalte der Zielvereinbarung entfalten dabei auch Wirkungen für die hochschulinterne Steuerung und Umsetzung.“<sup>1058</sup>*

Im Untersuchungszeitraum wurde in Bayern die Eliteförderung (die Förderung besonders begabter Studierender und Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler) neu organisiert.<sup>1059</sup> Die Hochschulen erhielten größere Freiräume bei der Auswahl ihrer Studierenden; gleichzeitig mussten allerdings auch Vorkehrungen für den erwarteten Anstieg der Studierendenzahlen nach dem Jahre 2011 getroffen werden.<sup>1060</sup> Ab dem Sommersemester 2007 wurden für die Universitäten und Kunsthochschulen in Bayern Studienbeiträge in Höhe von mindestens 300 bis 500 EUR pro Semester erhoben.<sup>1061</sup>

### 10.5.2. Reformen an der Universität Erlangen-Nürnberg

Die Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg wurde 1743 gegründet. Mit über 26.000 Studierenden und über 12.000 Mitarbeitern ist sie die zweitgrößte bayerische

<sup>1054</sup> Vgl. Schöck, Thomas A.H., 2009: Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, 513.

<sup>1055</sup> Vgl. ebd., 514.

<sup>1056</sup> Im Haushaltsjahr 2008 wurden 60% der Nettohaushaltsbeträge der Titelgruppe 73 (ohne Bibliotheksmittel sowie ohne die Mittel der TU München) der Universitätsstammkapitel nach leistungs- und belastungsorientierten Parametern verteilt. Vgl. Schöck, Thomas A.H., 2009: Einnahmen und Ausgaben, 511.

<sup>1057</sup> Zuständig ist für diese Bereiche das Staatsministerium der Finanzen. Vgl. Schöck, Thomas A. H., 2009: Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, 483.

<sup>1058</sup> Vgl. Zielvereinbarung zwischen der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und dem Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Kloster Irsee, 21. Juli 2006, <<http://www.uni-erlangen.de/universitaet/zielvereinbarung/zielvereinbarung.pdf>>, Zugriff am 13.02.2013, 3. Zitiert als „Zielvereinbarung Universität Erlangen-Nürnberg 2006“.

<sup>1059</sup> Das so genannte „Elitenetzwerk Bayern“ startete zum Wintersemester 2004/2005 und bestand aus Elitestudiengängen, internationalen Doktorandenkollegs sowie eine reformierte Einzelförderung für hochbegabte Studierende. Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Hrsg.), 2006: a. a. O., 7 u. 26.

<sup>1060</sup> Bis zu 38.000 Studienplätze zusätzlich mussten landesweit aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge und steigender Studierendenzahlen an den Fachhochschulen und Hochschulen zur Verfügung gestellt werden. Die Details wurden in bilateralen Zielvereinbarungen zwischen dem Staatsministerium und den einzelnen Hochschulen vereinbart. Vgl. Schöck, Thomas A. H., 2009: Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, 486.

<sup>1061</sup> Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Hrsg.), 2006: a. a. O., 18.

Hochschule.<sup>1062</sup> Neben der Firma Siemens ist sie der zweitgrößte Arbeitgeber der Region. Sie nimmt unter den deutschen Hochschulen insofern eine singuläre Stellung ein, als sie als einzige klassische Volluniversität neben dem traditionellen Fächerspektrum über eine umfassende Technische Fakultät verfügt.<sup>1063</sup>

Der Kanzler der Universität Erlangen-Nürnberg, Thomas Schöck, war von 1996 bis 1999 Sprecher der Kanzler der bayerischen Universitäten. Ende September 2000 wurde er für eine dreijährige Amtszeit zum Bundessprecher der Vereinigung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands ernannt.<sup>1064</sup> Zu den mittel- und langfristigen strategischen Zielen des im Jahre 2002 gewählten Rektors Prof. Dr. Karl-Dieter Gröske zählten unter anderem ein faires Mittelverteilungsmodell, die Modernisierung der Verwaltung und die Studierendenorientierung als eigenständiges Profilierungselement.<sup>1065</sup> Neue Leitungs- und Organisationsstrukturen sollten u. a. zu einer Straffung der Verfahren und zur Stärkung der Fakultäten beitragen. Neben strukturellen Reorganisationsmaßnahmen werde jedoch auch der Bedarf an entsprechender Personalentwicklung und -qualifizierung deutlich. Sie sollte durch die schrittweise Implementierung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente ergänzt werden.<sup>1066</sup>

Die oben dargestellten Empfehlungen zur Neustrukturierung des bayerischen Hochschulsystems setzte die Landesregierung unter anderem in den bilateralen Zielvereinbarungen um.<sup>1067</sup> Dies hatte für die Universität Erlangen-Nürnberg zahlreiche Umstrukturierungen und Fächerverlagerungen zur Folge. Zusammen mit dem durch die Bayerische Staatsregierung auferlegten Stelleneinzug bedeutete dies für die Universität die Abgabe von 142,5 Stellenäquivalenten in den Jahren 2004 bis 2008. Die Fakultäten wurden an diesem Verfahren anhand ihrer Ergebnisse bei einer Stärken-Schwächen-Analyse beteiligt; auch die Universitätsverwaltung und die zentralen Einrichtungen mussten Stellen abgeben.<sup>1068</sup> Die Neustrukturierung der Universität wurde intern und in der Öffentlichkeit heftig diskutiert;

---

<sup>1062</sup> Vgl. Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003 bis 2008, Erlangen, 110. Im Folgenden zitiert als „Universitätsbericht 2003–2008“.

<sup>1063</sup> Vgl. Wachter, Clemens, 2011: Kleine Geschichte der Friedrich-Alexander-Universität, <<http://uni-erlangen.de/universitaet/historie.shtml>>, Zugriff am 01.10.2013.

<sup>1064</sup> Vgl. Pressestelle der Universität Erlangen-Nürnberg, 2000: Neue Aufgabe für Kanzler Thomas A.H. Schöck. Jahrestagung der Kanzler der deutschen Universitäten wählt neue Bundessprecher in Frankfurt/O, Mediendienst FAU-Aktuell Nr. 2176 vom 29.09.2000, Erlangen.

<sup>1065</sup> Vgl. Gröske, Karl-Dieter, 2002: Gedanken zum neuen Amt, in: Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.): Rektorenwechsel. Reden und Ansprachen, Erlanger Universitätsreden Nr. 62, 3. Folge, Erlangen, 34–47, 40 f.

<sup>1066</sup> Vgl. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 01.01.2002–30.06.2003, 76.

<sup>1067</sup> Vgl. Zielvereinbarung Universität Erlangen-Nürnberg 2006, Kapitel 2 f.

<sup>1068</sup> Vgl. Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003–2008, 8.

gegen die Sparbeschlüsse der Staatsregierung protestierten im November 2003 über 5.000 Studierende in der Erlanger Innenstadt.<sup>1069</sup>

Das Universitätsklinikum wurde im Jahre 2006 per Gesetz organisationsrechtlich vollständig aus der Universität und dem Staatshaushalt ausgegliedert und wird seitdem als gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts geführt, die nicht mehr den Bestimmungen des staatlichen Haushaltsrechts unterliegt. Dies sollte ihm einen größeren Handlungsfreiraum ermöglichen und insbesondere dazu beitragen, unternehmerische Zielsetzungen effizienter verfolgen zu können.<sup>1070</sup>

Der damalige Rektor äußerte sich im Jahre 2005 kritisch zu der Gleichzeitigkeit der oben dargelegten vielfältigen externen Veränderungen:

*„Ich denke, das entscheidende Problem liegt weniger in den einzelnen Reformen, die für sich genommen jeweils vieles für sich haben und zu bewältigen wären, das entscheidende Problem liegt in der Überlagerung der zahlreichen Baustellen, die alle gleichzeitig zu bearbeiten sind, um ein stabiles Gebäude mit gesicherten Fundamenten zu erhalten. Wir stoßen hier an Grenzen, die wir der verantwortlichen Politik klar machen müssen.“<sup>1071</sup>*

#### 10.5.2.1. Reform der Hochschulstrukturen

Die älteren Universitäten in Bayern wie die Universitäten in Erlangen-Nürnberg oder Würzburg waren, im Gegensatz zu den nach dem Zweiten Weltkrieg gegründeten neueren Campus-Universitäten Bayreuth oder Passau, traditionell in hohem Maße dezentral organisiert. Die Fachbereichsverwaltungen gehörten zu der Zentralen Universitätsverwaltung und unterstützten die Selbstverwaltung nicht nur im Lehrbetrieb, sondern auch in Teilbereichen der Personal- und Wirtschaftsverwaltung.<sup>1072</sup> Daneben existierte bislang auch eine dezentrale Instituts- und Lehrstuhlverwaltung, die nicht Teil der Zentralen Universitätsverwaltung war.

Zu Beginn des Jahres 2003 nutzte die Universität Erlangen-Nürnberg die Öffnungsklausel des bayerischen Hochschulgesetzes und institutionalisierte mit der Erweiterten Hochschulleitung das *Concilium Decanale*.<sup>1073</sup> Angesichts der Bilokalität und des weiten Fächerspektrums der Universität war dies ein bedeutsames Kommunikationsgremium, in dem die Hochschulleitung

<sup>1069</sup> Vgl. ebd., 133.

<sup>1070</sup> Vgl. Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003–2008, 66.

<sup>1071</sup> Pressestelle der Universität Erlangen-Nürnberg, 2005: Reformprozess mit weitreichenden Folgen. Rede des Rektors beim Neujahrsempfang des Fakultätenclubs, Mediendienst FAU-Aktuell Nr. 3993 vom 25.01.2005, Erlangen, 4.

<sup>1072</sup> Einige Fachbereichsverwaltungen waren dabei auch für mehrere Fakultäten zuständig. Vgl. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 01.01.2002–30.06.2003, 66.

<sup>1073</sup> Der Erweiterten Hochschulleitung gehörten die fünf Mitglieder der Hochschulleitung sowie die Dekane und die Frauenbeauftragte als ständigem Gast an. Vgl. ebd., 8.

ihre Pläne mit den Fakultäten sowie zwischen den Fakultäten diskutieren konnte.<sup>1074</sup> Bei Grundsatzfragen und Schwerpunkten des Haushalts, bei der Verteilung von Stellen, Mitteln und Räumen sowie bei der Prüfung der Wiederbesetzung von Professorenstellen wirkte dieses Gremium beratend mit. Eine Personalunion zwischen Dekanen und Vizepräsidenten konnte sich in der Reformdiskussion nicht durchsetzen.<sup>1075</sup> Die Erweiterte Hochschulleitung übernahm auch die Beratungsaufgaben der bisherigen Hochschulplanungskommission sowie Aufgaben im Bereich der Haushalts-, Raum- und Bauplanung. Dieses Gremium wurde später durch das neue Hochschulgesetz bayernweit eingerichtet und sollte der Verschlinkung der Organisationsstrukturen dienen.<sup>1076</sup> Vermehrt wurden seitdem an der Universität Erlangen-Nürnberg für klar definierte Aufgaben auch Projekt- und Arbeitsgruppen eingesetzt, die aus Expertinnen und Experten der verschiedenen Fächergruppen bestanden, sowie auf externe Berater zurückgegriffen.<sup>1077</sup>

Um im nationalen und internationalen Konkurrenzkampf um die besten Studierenden bestehen zu können, wurde in der zweiten Hälfte des Jahres 2001 ein Projekt initiiert, das die Dienstleistungen rund um die Studierenden verbessern sollte. Verwaltungsabläufe im Bereich der Lehre sollten verbessert, die Kommunikation zwischen zentraler und dezentraler Studienberatung optimiert werden.<sup>1078</sup> Weitere Reformprozesse im Bereich der Verwaltung hatten die Zielsetzung, die Strukturen und Prozesse zu überprüfen und im Rahmen einer besseren Kundenorientierung zu optimieren. Im Jahre 2003 konnte aufgrund der gewachsenen Organisationsstrukturen und der finanziellen Rahmenbedingungen jedoch kein umfassendes Reformkonzept entwickelt werden.<sup>1079</sup> Die Reform der Hochschulverwaltung war auch Inhalt einer späteren Zielvereinbarung mit dem Land, denn:

*„Angesichts des internationalen Wettbewerbs und der wachsenden Verantwortung der Universitätsverwaltungen ist die stetige Verbesserung des Hochschulmanagements auf allen Ebenen unverzichtbar.“<sup>1080</sup>*

Nachdem das Wissenschaftsministerium zusätzliche finanzielle Mittel zur Durchführung einer Hochschulreform zur Verfügung gestellt hatte, konnten im Rahmen des so genannten Projekts „ProFAU“ die bislang punktuell betriebenen Veränderungsprozesse in der Verwaltung zu

---

<sup>1074</sup> Vgl. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 1999–2001, 7.

<sup>1075</sup> Vgl. Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003–2008, 11.

<sup>1076</sup> Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Hrsg.), 2006: a. a. O., 11.

<sup>1077</sup> Vgl. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 01.01.2002–30.06.2003, 8 u. 13.

<sup>1078</sup> Vgl. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 1999–2001, 13 und 15.

<sup>1079</sup> Vgl. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 01.01.2002–30.06.2003, 66.

<sup>1080</sup> Vgl. Zielvereinbarung Universität Erlangen-Nürnberg 2006, 32.

einem Gesamtkonzept verbunden werden.<sup>1081</sup> Unterstützt wurde die Universität dabei durch die Beratungsgesellschaft arf GmbH.<sup>1082</sup> Zum Wintersemester 2007/2008 wurde dann eine der größten Strukturreformen in der Geschichte der Universität Erlangen-Nürnberg realisiert. An der Zentralen Universitätsverwaltung wurde die Organisationsstruktur neu organisiert, und es erfolgte auch eine Neuordnung der Fakultäten: ihre Anzahl wurde von elf auf fünf etwa gleich große Einheiten reduziert.<sup>1083</sup> Mit der Gründung von 22 Departments, in denen fachlich nahe Institute und Lehrstühle zusammengefasst wurden, sollten die Fakultäten gestärkt werden. Dies sollte das dezentrale operative Management erleichtern, Verwaltungskompetenzen bündeln und vernetzen sowie bislang bestehende administrative Parallelstrukturen auflösen. Im Grunde bedeutete dies eine Rezentralisierung, die auch, etwa durch Rahmenverträge für Beschaffungen und Reinigungsdienstleistungen, dem effizienteren Ressourceneinsatz dienen sollte.<sup>1084</sup> Mit der neuen Grundordnung wurden hauptamtliche Dekane und hauptamtliche Vizepräsidenten zugelassen. Man verwies in Bezug auf diese Hochschulreformen auf die Anforderungen des nationalen und internationalen Wettbewerbs.<sup>1085</sup>

#### 10.5.2.2. Leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung

Das bayerische Hochschulgesetz des Jahres 1998 machte die Vorgabe, dass die laufenden Mittel für Lehre und Forschung hochschulintern leistungs- und belastungsorientiert zu verteilen sind.<sup>1086</sup> Dem gesetzlichen Auftrag folgend erarbeitete die Universität Erlangen-Nürnberg daher ein eigenes, zweistufiges inneruniversitäres Mittelverteilungsmodell. Als grobe Orientierungsgrundlage diente das durch die Bayerische Rektorenkonferenz verabschiedete interuniversitäre Mittelverteilungsmodell, denn:

*„Ein dauerhaftes deutliches Abweichen der internen Parameter von den externen würde auch bedeuten, dass falsche Anreize gesetzt werden und damit die Gefahr besteht, durch Verfehlen der Parameter der interuniversitären Verteilung die Verteilungsmasse für die intrauniversitäre Verteilung zu reduzieren.“<sup>1087</sup>*

Seit 2003 wurden an der Universität Erlangen-Nürnberg ca. 60 % der laufenden Sach- und Hilfskraftmittel leistungsorientiert vergeben; die Fakultäten konnten selbst über die interne

<sup>1081</sup> In der Zielvereinbarung des Jahres 2006 wurden auch zeitliche Ziele zum zeitlichen Abschluss des Reformvorhabens vereinbart. Vgl. ebd., 7.

<sup>1082</sup> Vgl. Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003–2008, 108.

<sup>1083</sup> Vgl. Pressestelle der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 2007: Zukunftsweisende Erneuerung. Universität Erlangen-Nürnberg reformiert Hochschulstrukturen, Uni Mediendienst Aktuell Nr. 137/2007 vom 06.07.2007, Erlangen.

<sup>1084</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Erlangen-Nürnberg.

<sup>1085</sup> Vgl. Pressestelle der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 2007: Zukunftsweisende Erneuerung. Universität Erlangen-Nürnberg reformiert Hochschulstrukturen, Uni Mediendienst Aktuell Nr. 137/2007 vom 06.07.2007, Erlangen.

<sup>1086</sup> Vgl. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 1999–2001, 9.

<sup>1087</sup> Schöck, Thomas A.H., 2009: Einnahmen und Ausgaben, 512.

Mittelverteilung entscheiden.<sup>1088</sup> Das belastungs- und leistungsbezogene Mittelverteilungsmodell war universitätsintern stark umstritten und wurde später durch eine interne Arbeitsgruppe weiterentwickelt.<sup>1089</sup> Problematisch war insbesondere die Gewichtung der einzelnen Fächer und Indikatoren. Hinzu kamen Fragen der sich wandelnden Studierenden- und Absolventenzahlen, sowie fächerrelevante Unterschiede bei den Voraussetzungen zur Drittmittelinwerbung, denn:

*„Die notwendige Transparenz und Berechenbarkeit liegt hier vielfach im Konflikt mit dem Bemühen, den einzelnen Fachanforderungen möglichst individuell gerecht zu werden, und der vielfach zu beobachtenden Orientierung, an etablierten, historisch überkommenen Ausstattungen festhalten zu wollen.“<sup>1090</sup>*

Generell sei die jüngere Generation der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eher davon überzeugt, dass es wissenschaftskonform ist, Ressourcen leistungsorientiert zu verteilen. Die Ablehnung dieses Verfahrens sei dennoch nicht unbedingt eine Generationenfrage, sondern eher eine Charakterfrage.<sup>1091</sup> Es zeigte sich weiterhin, dass für eine strategische Zielsetzung, zur Anreizwirkung und zum Ausgleich des internen Mittelverteilungsmodells Verfügungsmittel auf zentraler Ebene sowie Dämpfungsfaktoren hilfreich waren.<sup>1092</sup> Zwar forderte die Politik eine Ausweitung der hochschulintern leistungsorientiert vergebenen Mittel,<sup>1093</sup> an der Universität Erlangen-Nürnberg war man jedoch diesbezüglich zurückhaltend, da man befürchtete, dass ein höherer leistungsorientiert verbogener Anteil der Finanzmittel zu zu großen Verwerfungen führen würde. Zudem sei der Charakter der Universität als Volluniversität mit zahlreichen so genannten „kleinen Fächern“ zu beachten.<sup>1094</sup>

### 10.5.2.3. Reform des Finanzmanagements

Das bayerische Hochschulgesetz des Jahres 2006 erlaubte weitere Haushaltsflexibilisierungen sowie die Einführung von Globalhaushalten auf Antrag der Hochschulen.<sup>1095</sup> Die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens wurde im Falle der Universität Erlangen-Nürnberg in einer bilateralen Zielvereinbarung vereinbart, die Initiative hierfür kam aus der

---

<sup>1088</sup> Vgl. Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003–2008, 114.

<sup>1089</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Erlangen-Nürnberg.

<sup>1090</sup> Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 1999–2001, 9.

<sup>1091</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Erlangen-Nürnberg.

<sup>1092</sup> Vgl. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 1999–2001, 43 f.

<sup>1093</sup> Vgl. Zielvereinbarung Universität Erlangen-Nürnberg 2006, 7.

<sup>1094</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Erlangen-Nürnberg.

<sup>1095</sup> Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst musste dem Gesuch im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Finanzen zustimmen. Vgl. Bayerisches Hochschulgesetz 2006, Art. 5 Abs. 4.

Hochschulleitung.<sup>1096</sup> Die Universität Erlangen-Nürnberg wollte neben der TU München zu den Vorreitern in diesem Bundesland gehören, denn:

*“...also es ist einfach der Zug der Zeit dahin (...) man muss nicht immer der Erste sein und die Erfahrungen alle selber sammeln, aber man muss auch nicht der Letzte sein (...) ich will das in Erlangen als Muster einführen, um es dann auch für andere interessant zu machen.“<sup>1097</sup>*

Die Universität nahm für die Einführung der Doppik die fachliche Unterstützung der HIS GmbH in Anspruch, die auch das genutzte IT-System bereitstellte.<sup>1098</sup> Gegenüber der Einführung eines Globalhaushaltes ohne kaufmännisches Rechnungswesen war man an der Universität Erlangen-Nürnberg kritisch eingestellt. Hinzu kamen die eingangs genannten grundsätzlichen Bedenken gegenüber Globalhaushalten:

*„Wir haben das als unmittelbares Anschauungsmodell Klinikum, wo...es eben ein Globalbudget gibt, aber die Tarifierhöhungen dann nicht mehr entsprechend finanziert werden, das heißt, das ist im Prinzip auch ein schleichendes Stellenabbauprogramm, und so was muss man sich ohne Not nicht antun.“<sup>1099</sup>*

#### 10.5.2.4. Institutionalisierte Qualitätskontrollen

*„Kompetenzzuwachs und neue Gestaltungsspielräume erfordern mehr als zuvor strategische Planungs- und Entscheidungsprozesse, die unter anderem durch Informationen über Stand und Entwicklung der Universität fundiert werden müssen.“<sup>1100</sup>*

Auch sei bei knappen öffentlichen Kassen ein erhöhtes Informationsbedürfnis der Gesellschaft über die Leistungen der Universität festzustellen. Im Untersuchungszeitraum wurde daher der Jahresbericht der Universität Erlangen-Nürnberg inhaltlich überarbeitet und dem neuen *Corporate Design* angepasst.<sup>1101</sup>

Das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst beauftragte im Jahre 1998 die Entwicklung eines *Data-Warehouse*-Systems zur Bereitstellung von aktuellen, vergleichbaren Führungsinformationen für die Entscheidungsträger auf Landes- und Hochschulebene. Die Universität Erlangen-Nürnberg nutzte CEUS („Computerbasiertes

<sup>1096</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Zentralen Hochschulleitung der Universität Erlangen-Nürnberg. In der Zielvereinbarung des Jahres 2006 wurde die Universität Erlangen-Nürnberg als „unternehmerisch agierende Universität“ bezeichnet, deren Autonomie und Eigenverantwortung gestärkt werden solle. Vgl. Zielvereinbarung Universität Erlangen-Nürnberg 2006, 5 u. 32.

<sup>1097</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Erlangen-Nürnberg.

<sup>1098</sup> Bereits für die Studierenden- und Prüfungsverwaltung sowie die Finanz- und Sachmittelverwaltung nutzte die Universität Produkte der HIS GmbH. Vgl. Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003–2008, 14 f. u. 122.

<sup>1099</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Erlangen-Nürnberg.

<sup>1100</sup> Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 01.01.2002–30.06.2003, 8.

<sup>1101</sup> Vgl. ebd., 3.

Entscheidungsunterstützungssystem für die Hochschulen in Bayern“) <sup>1102</sup> in einem gemeinsamen Cluster mit den Universitäten Augsburg, Bamberg und Bayreuth. Das Erfordernis eines fundierten Führungsinformationssystems wurde auf Seiten der Universität auch mit dem steigenden universitären Wettbewerb begründet. <sup>1103</sup>

Zur Qualitätssicherung in Bezug auf die Forschung bezog sich die Universität Erlangen-Nürnberg auf die Förderrankings der DFG, Forschungsratings des Wissenschaftsrates sowie auf Rankings des CHE. Letztere wurden auch für das Qualitätsmanagement in der Lehre herangezogen. <sup>1104</sup>

In der bilateralen Zielvereinbarung des Jahres 2005 wurde vereinbart, dass die Universität Erlangen-Nürnberg ein Gesamtkonzept für die Qualitätssicherung der Forschung und Lehre, das hochschulweite Standards für die Lehrevaluation sowie Indikatoren der internen und externen Evaluation festlegen sollte, einführt. <sup>1105</sup> Das Hochschulgesetz des Jahres 2006 verpflichtete die Hochschulen dann zur regelmäßigen Bewertung und Veröffentlichung ihrer Aufgabenerfüllung, daneben sollten sie ein Qualitätssicherungssystem etablieren und auch externe Fachevaluationen durchführen. <sup>1106</sup> Die Universität Erlangen-Nürnberg richtete daher mit der Verwaltungsreform des Jahres 2007 ein Referat für Qualitätssicherung ein. Auch in diesem Bereich wurde die bisherige Kommission durch eine neu eingerichtete Kommission für Lehre und Studium ersetzt, in der unter anderem die Studiendekane vertreten waren. Im Bereich der Akkreditierung herrschte Unsicherheit in Bezug auf die Zielrichtung der Politik, da lange Zeit nicht klar war, ob es bei der Studiengangakkreditierung bleibt oder eine gesamtuniversitäre Systemakkreditierung der Weg ist, den die Politik gehen will. <sup>1107</sup> Im Jahre 2008 beschloss die Hochschule Erlangen-Nürnberg, eine Systemakkreditierung durchzuführen. <sup>1108</sup>

Verändert wurde im Untersuchungszeitraum auch die Hochschulentwicklungsplanung: Anders als die früheren Fakultätsentwicklungspläne, die sich an historischen Sachverhalten und traditionellen Strukturen orientierten, wurde nun im Rahmen der Entwicklungsplanung eine stärkere strategische Ausrichtung, fachliche Profilierung und Neuausrichtung des

---

<sup>1102</sup> Vgl. Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003–2008, 13.

<sup>1103</sup> Vgl. ebd.

<sup>1104</sup> Vgl. ebd., 28 f.

<sup>1105</sup> Vgl. Zielvereinbarung Universität Erlangen-Nürnberg 2006, 33.

<sup>1106</sup> Vgl. Bayerisches Hochschulgesetz 2006, Art. 10 Abs. 1 und 2.

<sup>1107</sup> Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Erlangen-Nürnberg. Das Hochschulgesetz sah für den Bereich des Studiums und der Lehre, insbesondere der Bachelor- und Masterstudiengänge Akkreditierungen durch anerkannte Einrichtungen vor. Vgl. Bayerisches Hochschulgesetz 2006, Art. 10 Abs. 4.

<sup>1108</sup> Vgl. Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003–2008, 48.

Studienangebotes erforderlich.<sup>1109</sup> Aufgrund der hohen Anzahl von altersbedingt frei werdenden Professuren sah man gute Voraussetzungen zur Realisierung neuer Konzepte. Auf der anderen Seite brachte die Emeritierungswelle die Universität in einigen Fächern in einen härter werdenden Wettbewerb um die „besten Köpfe“.<sup>1110</sup>

Die FAU war Mitglied der Initiative „Benchmarking G 21 – Qualitätsinitiative großer Universitäten“, einem freiwilligen länderübergreifenden Zusammenschluss von 15 großen deutschen Universitäten aus neun Bundesländern, die alle über ein breites Fächerspektrum verfügten. Ziel war, in einem zweijährigen Benchmarking-Projekt von einander zu lernen und gemeinsam Lösungen für ähnlich gelagerte Probleme z. B. im Bereich der Nachwuchsförderung, der internationalen Zusammenarbeit und der Studienstrukturreform zu suchen. Ein Arbeitskreis für Management befasste sich mit optimalen Steuerungsverfahren und Organisationsformen für die Hochschulleitungen.<sup>1111</sup> Diese Kooperation beruhte auf institutionellen Gemeinsamkeiten aber bei dem durch die HIS GmbH moderierten Verwaltungsbenchmarking in den Jahren 2004 bis 2005 wird der Faktor „geographische Nähe“ deutlich. Beteiligt waren hier neben der Universität Erlangen-Nürnberg die süddeutschen Universitäten Stuttgart, die TU Darmstadt und die TU München.<sup>1112</sup> Untersucht wurden die wesentlichen Support-Prozesse (u. a. Personal und Haushalt, Studierendenverwaltung und -beratung, Gebäudemanagement, Prüfungen) hinsichtlich des Ressourcenbedarfs, der Kosten und der Verfahren der Leistungserstellung. Durch themenbezogene Workshops wurden *Best-Practice*-Verfahren identifiziert. Die HIS übernahm hier die Moderation, die Verfahrenssteuerung, die Ursachenanalyse und die Berichterstattung.<sup>1113</sup>

#### 10.5.2.5. Interne Zielvereinbarungen

Im Gegensatz zu der Regelung in Hessen sah das bayerische Hochschulgesetz Zielvereinbarungen der Hochschulleitung mit den Fakultäten und zentralen Einrichtungen nur als Soll-Bestimmung vor. Auch die Dekane hatten die Möglichkeit, mit den wissenschaftlichen und künstlerischen Einrichtungen und Betriebseinheiten, die der Fakultät zugeordnet sind, Zielvereinbarungen abzuschließen.<sup>1114</sup> Interne Zielvereinbarungen zwischen der Hochschulleitung und den Fakultäten bestanden im Untersuchungszeitraum nur zur

---

<sup>1109</sup> Vgl. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 01.01.2002–30.06.2003, 57.

<sup>1110</sup> Vgl. ebd., 11.

<sup>1111</sup> Vgl. Pressestelle der Universität Erlangen-Nürnberg, 2003: Benchmarking G 21. Qualitätsinitiative großer Universitäten, Gemeinsame Presseinformation der Universitäten FU Berlin, Bonn, Bochum, Dresden, Erlangen-Nürnberg, Frankfurt (Main), Freiburg, Göttingen, Hamburg, Heidelberg, Mainz, LMU München, Münster, Tübingen und Würzburg, Mediendienst FAU-Aktuell Nr. 3240 vom 15.07.2003, Erlangen.

<sup>1112</sup> Die Universität Ulm beteiligte sich 2005 auch an der Kundenzufriedenheitsbefragung. Vgl. Stratmann, Friedrich, 2005: a. a. O., 3.

<sup>1113</sup> Vgl. ebd., 8.

<sup>1114</sup> Vgl. Bayerisches Hochschulgesetz 2006, Art. 15 Abs. 2.

Förderung von Frauen in der Wissenschaft, ansonsten wurden sie an der Universität Erlangen-Nürnberg auf institutioneller Ebene nur sporadisch, z. B. zur Vorbereitung von Anträgen bei der DFG, eingesetzt.<sup>1115</sup>

### 10.5.3. Auswertung der Ergebnisse der Fallstudie

Das Land kann als wichtigster Akteur im Umfeld der Universität Erlangen-Nürnberg bestätigt werden. Wie die beiden anderen untersuchten Universitäten, musste sich auch diese Universität an Änderungen der äußeren Rahmenbedingungen anpassen, darunter die Einführung der W-Besoldung, von Studiengebühren sowie an Änderungen in der Hochschulverfassung. Auch diese Universität war im Untersuchungszeitraum insbesondere durch das Bachelor/Mastermodell und die Ankündigung höherer Studierendenzahlen einem großen Transformationsprozess in der Lehre unterworfen. Sparbeschlüsse der Landesregierung führten zu Studierendenprotesten; gleichzeitig erhielt die Hochschule neue Möglichkeiten der eigenständigen Studierendenauswahl. Aufgrund externer staatlicher Vorgaben erfolgte eine Veränderung des Fächerspektrums; die Hochschulentwicklungsplanung der Universität musste entsprechend modernisiert werden. Die Parallelität dieser verschiedenen externen Anforderungen wurde vor Ort als Belastung empfunden.

Im Vergleich zu den Landesregierungen der beiden anderen Fallstudien erfolgten in Bayern moderate institutionelle Autonomiereformen. Der Staat vergab auch hier Finanzmittel leistungsorientiert an die Hochschule, im Gegensatz zu Hessen und Rheinland-Pfalz wurden die Personalmittel jedoch nicht in dieses System einbezogen.<sup>1116</sup> Durch eine steigende Studierendenzahl und knapper werdende Haushaltsmittel verstärkte sich der Wettbewerb zwischen den Hochschulen des Landes. Von Seiten der Universität wurde intraorganisationaler, nationaler und internationaler Wettbewerb als Antriebsgrund für ein flexibleres und schnelleres Organisationshandeln benannt. Daneben wurde auch ein erhöhtes Informationsbedürfnis der Gesellschaft als kausale Ursache für ein überarbeitetes Berichtswesen angegeben. Dies bestätigt die Hypothese Nr. 2.1, wonach Anpassungen an Legitimitätsanforderungen der Umwelt zu organisatorischer Konvergenz führen. Wettbewerb wirkte hier als Konvergenzstimulus, da die hier untersuchten Steuerungselemente sowie Prozess- und Organisationsreformen als Antwort auf diese Herausforderungen gesehen wurden (Hypothese 2.6.1).

Im Gegensatz zu Hessen und Rheinland-Pfalz behielt das Land die kamerale Rechnungslegung bei und forderte „nur“ eine Kosten- und Leistungsrechnung. Die Erarbeitung der diesbezüglichen Modelle erfolgte auch hier in Zusammenarbeit mit den

---

<sup>1115</sup> Vgl. Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003–2008, 84.

<sup>1116</sup> Vgl. Kapitel 11.4.1 für Rheinland-Pfalz und Kapitel 11.3.2.4 für Hessen.

Hochschulen. Das Land nutzte zur Zielverfolgung das Hochschulgesetz, Leistungskontrakte, sowie bilaterale Zielvereinbarungen.<sup>1117</sup> Es stellte weiterhin finanzielle Mittel zur Profilierung und zur strategischen Entwicklung bereit.

Der Staat gab ab dem Jahre 2005 ein einheitliches Berichtssystem und Qualitätsmanagement durch das Hochschulgesetz vor und vereinbarte dies in einer Zielvereinbarung. Allerdings waren die Vorgaben nicht so strikt wie in Hessen,<sup>1118</sup> da es Optionen für die gewählte Organisationsform gab. Die Hochschulen befanden sich im Bereich der Qualitätssicherung (Akkreditierung) in Bezug auf die staatlichen Ziele und Erwartungen in einer Unsicherheitssituation.

In Anwendung des Isomorphie-Konzepts kann die begrenzte Umsetzung der Neuen Steuerungsinstrumente an der Universität Erlangen-Nürnberg zunächst einmal auf den begrenzten staatlichen Druck zurückgeführt werden.

Bewusst durch die Organisation eingeleitete Lernprozesse konnten hier bei *Benchmarking*- und *Best Practice*-Projekten festgestellt werden. Hochschulberatungsorganisationen wirkten hierbei als Moderatoren und Koordinatoren. Die Auswahl der *Benchmarking*-Hochschulen (süddeutsche Universitäten aus drei Bundesländern, darunter zwei Technische Universitäten) zeigt, dass das politische System in diesem organisatorischen Feld ein schwächerer Bedingungsfaktor für vertikale Politiktransferprozesse ist. Dabei scheint stattdessen der in Hypothese Nr. 2.7.2 erwartete externe Kontextfaktor der strukturellen Äquivalenz der Transfereinheit einschlägig zu sein. Stratmann vermutet daneben:

*„Das Benchmarking der vier süddeutschen Universitäten (...) kann als Beispiel für andere Zugehörigkeitskriterien für einen solchen Wettbewerbs-Set („Elite-Universitäten?“) herangezogen werden.“<sup>1119</sup>*

In der Fallstudie konnte die Rolle des Präsidenten und des Kanzlers als Transferpersonen und institutionelle Entrepreneure nachgewiesen werden, die Hypothesen Nr. 3.1 und 3.3 können als bestätigt gelten. Die Mitglieder der Hochschulleitung wählten diejenigen Steuerungsinstrumente aus, die Ihnen für die lokalen Begebenheiten am passendsten erschienen, nachdem die jeweiligen Vor- und Nachteile abgewogen wurden. Entgegen der staatlichen Forderung im Landesentwicklungsplan („Wissenschaftsland Bayern 2020“) erfolgte daher keine Orientierung der Gesamtorganisation an den Erfahrungen des Universitätsklinikums mit der betriebswirtschaftlichen Finanzbewirtschaftung. Die genannten institutionellen Unternehmer verfolgten aktiv das Ziel der Organisations- und Prozessoptimierung und nutzten hierfür die Freiräume des Hochschulgesetzes. Das Ziel war

<sup>1117</sup> Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Hrsg.), 2006: a. a. O., 31.

<sup>1118</sup> Vergleiche Kapitel 11.3.2.3.

<sup>1119</sup> Stratmann, Friedrich, 2005: a. a. O., 5.

auch, die Universität Erlangen-Nürnberg in eine landes- und bundesweite Vorreiterrolle in den Bereichen kaufmännisches Rechnungswesen und dezentralisiertes Fachbereichsmanagement zu bringen. Allerdings beschränkten zunächst fehlende finanzielle Mittel eine Veränderung der organisatorischen Strukturen.

Das staatliche Mittelverteilungsmodell und das diesbezügliche Modell des Wissenschaftsrates hatten normativen Einfluss auf das hochschulintern erarbeitete Konzept.

Der Kanzler der untersuchten Universität war im regionalen und bundesweiten KanzlerInnen-Netzwerk eine prominente Person. In dieser Eigenschaft wirkte er im Bereich des Rechnungswesens bei der Politikentwicklung und Informationsdiffusion als *transfer agent* zwischen der Mikro-, der Meso- und der europäischen Makroebene (vgl. die Hypothesen 2.4 und 3.4).

Der Staat führte die Anforderungen des europäischen Wissenschaftsraumes als kausalen Faktor für Optimierungsprozesse heran. Im Bereich der Trennungsrechnung konnte die normative Wirkung der europäischen Ebene nachgewiesen werden. Die diesbezüglichen Vorschriften des Beihilferahmens übten unmittelbaren Einfluss zur Implementation der Trennungsrechnung aus und bestätigten somit die Hypothesen Nr. 2.5.1 und 2.5.2.

Wie in Gießen stieg auch für diese Universität die Bedeutung und Wirkung von Rankings, insbesondere für die Qualitätssicherung.

Das *institutional design* der Hochschulorganisationen wurde auch in Bayern verändert. Auch hier wurden die Hochschulleitung und Dekane gestärkt. Eine Entmachtung des Senats erfolgte auch in diesem Bundesland, allerdings erfolgte diese mehr im Sinne der Straffung der Verfahren, da der Senat im neuen Hochschulrat vertreten war. Auch hier ist ein Bedeutungsverlust der bisherigen Hochschulkommissionen festzustellen. Dies bedeutet eine Entpolitisierung, eine Hierarchisierung, Professionalisierung und Zentralisierung der Entscheidungsprozesse. Auch an der Universität Erlangen-Nürnberg wurden für Projekte statt einer Nutzung der bisherigen Gremien ad hoc Arbeitsgruppen gebildet. Der Politikoutput kann daher mit veränderten Entscheidungsstrukturen erklärt werden (Hypothese 4.3), allerdings wirkte dieser Kontextfaktor hier nicht so stark wie an der Universität Gießen.

Zur Hypothese Nr. 4.2: Policy-Bezogene Faktoren der Neuen Steuerung führten auch hier zu Widerständen und Reformverhinderungen, wie am Beispiel der geplanten Bindung der Dekane an die Hochschulleitung deutlich wurde. Die neue Hochschulverfassung war intern umstritten, die unterschiedlichen Perspektiven und Orientierungen der Akteursgruppen Senat und Hochschulleitung wurde am Beispiel des Gesetzgebungsverfahrens zur Einführung des Hochschulrates deutlich. Die Kritik gegen die Hochschulgovernance-Reformen des Landes wurde externalisiert durch Klage vor Gericht. Organisationsinterne Proteste gab es gegen die Fachbereichsneugliederung und aufgrund des hochschulgesetzlich vorgeschriebenen

leistungs- und bedarfsorientierten Mittelverteilungsmodells. Für eine hochschulinterne Akzeptanz mussten daher die divergenten Erfolgchancen der Fächer und die institutionellen Faktoren als Volluniversität berücksichtigt werden. Somit traten, wie vermutet, auch hier Beschränkungen für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells durch den Charakter von Universitäten als Expertenorganisation mit zum Teil sehr heterogenen dezentralen Einheiten zu Tage.



## 11. Gesamtauswertung

Ziel der vorliegenden Untersuchung war der empirische Nachweis der kausalen Mechanismen und Kausalketten, die zu veränderten Hochschulmanagementstrukturen führten. Gestützt auf theoretische Überlegungen aus der Politikkonvergenz-, der Politiktransferforschung sowie der neo-institutionalistischen Organisationssoziologie wurde zu Beginn dieser Arbeit ein theoretisches Modell zur Erklärung der Einführung des Neuen Steuerungsmodells an Hochschulen aufgestellt.

Die Fallanalysen zeigten, dass an allen drei untersuchten Universitäten im Untersuchungszeitraum strukturelle Reformen stattfanden und Elemente des Neuen Steuerungsmodells implementiert wurden. Neben diesen konvergenten Entwicklungen fiel der jeweilige Umsetzungsgrad jedoch unterschiedlich stark aus. In diesem Kapitel erfolgt die Diskussion der empirischen Ergebnisse in Bezug auf die eingangs aufgestellten theoretischen Vorannahmen. Zunächst werden die Hypothesen zum Einfluss und den zentralen Akteuren des organisationalen Feldes diskutiert, anschließend erfolgt die Ergebnisdiskussion in Bezug auf die kausalen Mechanismen, die zu Politikkonvergenz führen im Allgemeinen und das Isomorphie-Konzept im Speziellen. Zuletzt wird die Rolle endogener Faktoren herausgearbeitet, um zu prüfen, ob diese divergente Prozesse und abweichendes Verhalten erklären können.

### 11.1. Hypothesenprüfung und Ergebnisdiskussion für die Forschungshypothese 1 – Das organisatorische Feld ‚Hochschule‘

Wichtigster Bezugspunkt für die Universitäten aus der Akteursperspektive ist der Staat. Die deutsche Hochschullandschaft unterliegt seit Beginn der 1990er Jahre einem Strukturwandel. Die Politik führte Verwaltungsreformen auf Landesebene und auf der kommunalen Ebene durch, die zu dem eingangs dargestellten neuen Staatsverständnis mit weniger Detailsteuerung und mehr operativer Autonomie der Hochschulorganisationen führte. In allen drei Bundesländern wurden Veränderungen der Hochschulgovernance in Richtung des New Public Management-Modells vorgenommen. Die Politik verwies hierbei auf das Erfordernis der Anpassung auf veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Auswirkungen der Globalisierung, insbesondere den globalen Wettbewerb um wirtschaftliche und wissenschaftliche Erfolge.

Die drei hier untersuchten Universitäten waren zudem Veränderungen des Zulassungsverfahrens unterworfen und mussten die Bologna-Reform umsetzen. In zwei Bundesländern wurden Studiengebühren eingeführt, im dritten Fall Studienkonten. Dies führte vor Ort zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand, aber auch zu zusätzlichen Einnahmen. Weiterhin mussten die Universitäten eine neue Besoldungsordnung für Professorinnen und Professoren umsetzen sowie die neue Kategorie der Juniorprofessur einführen. Daneben

wurden alle drei der Universitätsklinika im Untersuchungszeitraum rechtlich verselbständigt.<sup>1120</sup>

In Hessen und Bayern waren im Untersuchungszeitraum Nachbesserungen bei den Hochschulverträgen mit dem Staat erforderlich, und es erfolgten Etat-Kürzungen trotz des Abschlusses mehrjähriger Hochschulkontrakte.

In den Gesprächen mit Mitgliedern der Hochschulleitungen wurde die Bedeutung der Repräsentationsvereinigungen, der HRK, des Deutschen Hochschulverbandes und des Zusammenschlusses der Universitätskanzler hervorgehoben. Die Vertreter der Hochschulen gaben an, dass die Kommunen sowie Hochschulen, Fachhochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in ihrer Umgebung bedeutende Bezugsakteure sind, deren Verhalten sie beobachten und mit denen sie fachlich und auf administrativer Ebene kooperieren. Als wichtigste Kriterien wurden dabei strukturelle Äquivalenz, örtliche und fachliche Nähe sowie der zunehmende unmittelbare Wettbewerb um Professoren, staatliche Mittel und auch Studierende genannt.

Die Kultusministerkonferenz förderte den Politiktransfer durch die Unterstützung von *Best Practice*-Wettbewerben. Der Wissenschaftsrat prägte die Umsetzung der hochschulinternen leistungsorientierten Mittelvergabe.

Von den Hochschulvertretern wurde auch die Bedeutung von Organisationen der Forschungsförderung betont. Der Vergleich der Verwaltungsprozesse durch landesweite oder länderübergreifende Benchmarkingprojekte, an denen sich die hier untersuchten Universitäten beteiligten, wurde moderiert und organisiert durch die CHE und die HIS GmbH. Organisationen der Privatwirtschaft wurden in den Befragungen nicht erwähnt.

Insgesamt lässt sich daher feststellen, dass die Umwelt der untersuchten Organisationen eine bedeutsame Quelle für Veränderungen darstellte, an die sich diese anpassen mussten.

## **11.2. Hypothesenprüfung und Ergebnisdiskussion für die kausalen Mechanismen der Politikkonvergenz**

Zu Hypothese 2.1: Institutionelle Homogenisierung zur Erfüllung legitimatorischer Erwartungen erfolgte im Bereich des Berichtswesens in Form neuer externer und interner Berichte, der Einrichtung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie im Bereich der Dienstleistungen. Dabei wurde wie erwartet auf das gestiegene Informationsbedürfnis externer Anspruchsgruppen, gesellschaftliche Veränderungen und das gewandelte

---

<sup>1120</sup> Die Klinik der Universität Mainz wurde zum 01.01.1998 in eine Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt. Vgl. Selbständigkeit für die Universitätsklinik. Umwandlung in öffentlich-rechtliche Anstalt / Maximalversorgung und Forschung sichern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 289, 11.12.1996, 51. Zu den beiden anderen Universitätskliniken siehe Kap. 10.3.2 sowie Kap. 10.5.2.

Aufgabenspektrum der Universitäten verwiesen. Steigende Studierendenzahlen bei gleichbleibenden oder sogar zurückgehenden finanziellen Mitteln im Bereich der Grundausstattung wurden in allen drei Hochschulorganisationen problematisiert. Die untersuchten Universitäten erhofften sich durch betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente mehr Transparenz über ihre Aktivitäten zu erzeugen und dadurch mehr Vertrauen der Gesellschaft und des Staates zu erhalten. Paralleler Problemdruck als kausaler Reformimpetus konnte somit in den Fallstudien nachgewiesen werden. Es erfolgte eine „institutionelle Konstruktion ökonomischer Organisationsformen“<sup>1121</sup>, die einher ging mit Effizienz- und Rationalitätsvorstellungen, die an die Hochschulorganisation von außen herangetragen wurden und die Legitimationsgefährdungen unterbinden sollten. Als Zwischenfazit kann daher festgehalten werden, dass Legitimation als kausaler Grund für die Umsetzung dieser Teilbereiche des New Public Management gelten kann.

Die Legitimitätsherstellung erfolgte dabei jedoch nicht passiv, da man sich durch diese Instrumente auch einen verbesserten Ressourceneinsatz und eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit erhoffte. Somit erfolgte kein bloßes Kopieren institutioneller Lösungsmechanismen, sondern, wie das Beispiel der Universität Mainz zeigt, die bewusste Wahl einer als besser angesehenen institutionellen Alternative,<sup>1122</sup> wie sie von der neoklassischen Sichtweise erwartet wird. Das Isomorphiekonzept konnte somit hier nicht bestätigt werden.

Die empirische Überprüfung der einzelnen Kausalmechanismen des Isomorphie-Konzeptes führte zu folgenden Ergebnissen:

### Hypothese 2.2 – Strukturangleichungsmechanismus Zwang

Anhand der Analyse der staatlichen Vorgaben in Bezug auf die hier untersuchten Steuerungsinstrumente wurde überprüft, inwieweit Hierarchie zu koordinierter Politikkonvergenz führte. Wie erwartet war der Staat der bedeutendste Akteur im Umfeld der untersuchten Universitäten und Zwang der stärkste Impuls zur Einführung dieser Steuerungsinstrumente. Dies bestätigten auch die Befragungen von Hochschulvertretern. Zwar war das Land der wichtigste Bezugsakteur, allerdings gab es auch Vorgaben des Bundes im Hochschulrahmengesetz, und zwar im Bereich der leistungsorientierten Mittelzuweisung und der Qualitätssicherung, die auf Landesebene umzusetzen waren.

Die unterschiedliche Schwerpunktlegung, der zeitliche Beginn der Reform der Hochschulgovernance und die Vorgehensweise der Landesregierungen führten zu einer Heterogenität im Konvergenzgrad. Hinsichtlich der Übereinstimmung mit dem New Public

<sup>1121</sup> Koch, Sascha, 2009: a. a. O., 123.

<sup>1122</sup> Vgl. Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited, 160.

Management-Modell lag die Universität Erlangen im unteren Spektrum, da hier keine umfassende institutionelle Steuerung über Zielvereinbarungen vorzufinden war, obwohl es hierfür, wenn auch weiche, landeshochschulgesetzliche Vorgaben gab. Die Universität Gießen befand sich hinsichtlich der Steuerung nach dem New Public Management-Modell im mittleren Feld, und die Universität Mainz entsprach diesem Modell am meisten.

Besonders starke, weil besonders detaillierte Vorgaben machte der Landesgesetzgeber in Hessen. Neben Vorschriften auf der Gesetzesebene, staatlichen Verordnungen und Erlassen wurden durch den Staat auch „weichere“ Methoden eingesetzt, wie beispielsweise besondere Reformbudgets, oder die Vereinbarung dieser Reformen im Rahmen von landesweiten und bilateralen Zielvereinbarungen zwischen dem Wissenschaftsministerium und den Hochschulen.

Die Bedeutung des Strukturangleichungsmechanismus „Zwang“ hat auch mit der Ausgangsposition der untersuchten Universitäten als abhängige, nachgeordnete Landeseinrichtungen zu tun. In Bayern und Hessen wurden diese Reformen zeitgleich mit bildungspolitischen Veränderungen des Landes-Hochschulsystems durchgeführt. Ein zusammenhängendes, strategisches Konzept für die landesweite Hochschulentwicklung legte nur Bayern vor. Hessen forderte eine landesweite Abstimmung des Angebots im Bereich der „Kleinen Fächer“. Dies zwang die Universitäten unter anderem zu einer Anpassung ihrer Fächer, und dies zum Teil zeitgleich zu der Bologna-Reform. Dieser europaweite Prozess brachte Vorgaben hinsichtlich der Qualitätssicherung, insbesondere in der Lehre, sowie indirekt das Erfordernis, die Strukturen und Abläufe sowie Inhalte der Lehre neu zu konzipieren, mit sich.

Wie vermutet belasteten die geringe institutionelle Autonomie (Budgetrestriktionen, Vorgaben des öffentlichen Dienstes etc.) und die Gleichzeitigkeit zahlreicher externer Anforderungen die Akteure an den Hochschulen und stellten eine besondere Erschwernis dar. Dieser Befund bestätigt die Hypothese Nr. 4.4. Zuweilen war man bei der Reformumsetzung zurückhaltend, weil die nötige Planungssicherheit und Verlässlichkeit fehlte. Dieser Befund ist auch in der Literatur zu finden.<sup>1123</sup> Gleichzeitig förderte eine Orientierung am staatlichen Steuerungskontext hochschulintern die Akzeptanz für die neuen Verfahren und Strukturen.

Auch mittelbar hatte die Abhängigkeit vom Staat Auswirkungen, da die staatlichen Regelungen entscheidende Kontextfaktoren waren, die erst den Rahmen für weitere autonome Veränderungen eröffneten. Gleichzeitig zeigte sich bei diesem eklektisch aufgebauten Reformmodell die von Brunsson und Sahlin-Andersson erwartete „Kettenreaktion“.<sup>1124</sup> Wird

---

<sup>1123</sup> Nickel, Sigrun, 2007: a. a. O., 146.

<sup>1124</sup> Vgl. Brunsson, Nils; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000: a. a. O., 737. Siehe für die Übertragung der Budgetverantwortung an hessische Hochschulen: Hahnelt, Oliver K., 2002: a. a. O., 121.

beispielsweise ein Globalhaushalt eingeführt, erfordert dieser weitere Kontrollinstrumente, wie etwa die Kosten- und Leistungsrechnung und ein Berichtswesen. Dieser Prozess war an allen drei Universitäten vorzufinden.

Nun erfolgt die Überprüfung und Diskussion der Strukturangleichungsmechanismen Mimese und exogenes Lernen, wie sie in der Hypothese Nr. 2.3 dargelegt wurden.

Es stellte sich heraus, dass in allen drei Fällen die regionale hochschulpolitische Gesamtsituation durch politische Veränderungen zu Unsicherheit führte. In einer derartigen Situation können Imitationsprozesse im organisationalen Feld „Hochschule“ wirksam werden, so die Annahme, und organisationale Strukturangleichung auslösen. Im Gegensatz zur kommunalen Ebene wurde in diesem organisationalen Feld keine zentrale Diffusionsorganisation angetroffen. Insgesamt fallen die mimetischen Effekte in diesem Feld auch schwächer aus.<sup>1125</sup> Wissenstransfer und Lernen in institutionalisierten Zusammenhängen konnte im Bereich der Qualitätssicherung in Benchmarkinggruppen und Evaluationsverbänden nachgewiesen werden. Dabei beruhten diese nicht immer vollständig auf Freiwilligkeit, da eine landesweite Kooperation auch von staatlicher Seite vorgeschrieben wurde.<sup>1126</sup> Vergleiche und Benchmarkingprozesse erfolgten zwischen strukturell ähnlichen Organisationen und mit Hochschulen in der Region. Dies bestätigt das *regional diffusion model* der Politiktransferforschung und die Hypothese Nr. 2.7.1. Exogene Kontextfaktoren wie die politische Zugehörigkeit zu einem Bundesland scheinen für Innovationstransferprozesse in diesem organisatorischen Feld keine große Bedeutung zu haben, oder aber der Wettbewerb innerhalb des Bundeslandes behindert diese.<sup>1127</sup>

Die Analyse der Fallstudien zeigte die einfache Form des Kopierens des Projektmanagements von Reformvorhaben. Die Universitäten erkundigten sich nach den Erfahrungen von Vorreitern in anderen Bundesländern; dies bestätigt die Hypothese Nr. 2.7.2. Auch die Hypothese 2.7.3 kann grundsätzlich bestätigt werden: an der Universität Gießen studierte man im Vorfeld die Reformen im Rahmen der Neuen Steuerung an der TU München, und die Universität Erlangen-Nürnberg beteiligte sich an einem Benchmarking-Projekt mit dieser technischen Universität. Entgegen der Erwartungen des Isomorphie-Konzeptes wurden die als erfolgreich geltenden Vorreiter, die in zwei der untersuchten Bundesländer anzutreffen waren (die TU Darmstadt in Hessen und die TU München in Bayern), jedoch nicht pauschal kopiert. Stattdessen evaluierten die Führungskräfte in der Hochschulleitung die hier gefundenen Organisations- und Steuerungsmodelle, wogen die Effekte und ihre Vor- und Nachteile ab

---

<sup>1125</sup> So zeigt Meyer-Guckel sich enttäuscht über die beschränkte Nutzung des organisationalen Lernens im Hochschulwesen im Rahmen von *Best Practice*-Wettbewerben. Vgl. Webler, Wolff-Dietrich, 2006: a. a. O., 99.

<sup>1126</sup> Siehe etwa in Hessen im Bereich der Evaluation.

<sup>1127</sup> Aus Hessen wurde in einem Gespräch mit einem Mitglied der Hochschulleitung der Universität Gießen berichtet, dass der gestiegene landesweite Wettbewerb die Zusammenarbeit und den Austausch zwischen Hochschulen in dem Bundesland zunehmend erschwerte.

und entschieden sich dann dafür oder dagegen. Dies zeigt etwa die Ablehnung der weit gehenden Autonomie der TU Darmstadt durch die Universität Gießen, oder aber die Zurückhaltung an der Universität Erlangen-Nürnberg in Bezug auf eine höhere finanzielle Autonomie durch einen Globalhaushalt, wie sie die TU München bereits praktizierte. Dies bestätigt auch den rivalisierenden Erklärungsansatz der Pfadabhängigkeit, wonach traditionelle institutionelle Modelle attraktiv bleiben, weil das existierende Modell unterschiedlich evaluiert wird und institutionelle Entrepreneur\*innen neue Praktiken als nicht adäquat halten.<sup>1128</sup> In dieser Fallstudie wurde auch die Bedeutung organisationaler Variablen deutlich, da die Hochschulleitung die leistungsbezogene Mittelverteilung als nur bedingt kompatibel und nachteilig für die lokalen Bedingungen erachtete. Daher ist Beckert in Bezug auf die Beibehaltung institutioneller Heterogenität zuzustimmen:

„Institutional divergence will prevail if institutional templates observed elsewhere are not considered legitimate institutional solutions [*kursiv im Original, Anm. der Autorin*] (...). Which institutional models provide legitimation to institutional entrepreneurs depends on cultural identities as well as political and economic interests.“<sup>1129</sup>

Auf der anderen Seite bewirkt die Entwicklung zu korporativen Akteuren, dass sich der Austausch in neuen Netzwerken mit Hochschulen des gleichen Profils verstärkt, wie die Beteiligung der Universität Erlangen-Nürnberg an dem Zusammenschluss großer Forschungsuniversitäten zeigt. Diese selbstregulativen und mimetischen Prozesse bezeichnet Scott als *field structuration*, der rekursive Zusammenhang zwischen sozialen Aktivitäten und Strukturen.<sup>1130</sup> Allerdings muss sich im Laufe der Zeit noch zeigen, ob diese Zusammenschlüsse von Dauer sind und weiter formalisiert und institutionalisiert werden.

Laut der Hypothese zur Netzwerkkommunikation (Hypothese Nr. 2.4) ist die Kommunikation innerhalb von Expertennetzwerken und Professionsvereinigungen eine wichtige Kontextvariable für Politikkonvergenz und ein Bestimmungsfaktor für die auftretenden Diffusionsmuster.<sup>1131</sup> Aus den Fallanalysen lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

Organisationsnetzwerke und Professionsvereinigungen sind Schnittstellen zum Informationstransfer zu den Neuen Steuerungsinstrumenten. Durch die Vernetzung mit anderen Organisationen gestalten Hochschulen jedoch auch die Politikumsetzung mit. Verhaltensabstimmungen erfolgten im Rahmen der Landesrektorenkonferenzen und im Netzwerk der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands. Wie von der Theorie vorausgesagt, prägten Professionen die Reformumsetzung: die Hochschulrektorenkonferenz ist eine einflussreiche Interessenorganisation und hat den

---

<sup>1128</sup> Vgl. Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited, 157.

<sup>1129</sup> Ebd., 159.

<sup>1130</sup> Vgl. Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 142 f.

<sup>1131</sup> Vgl. Knill, Christoph, 2005: a. a. O., 769 f.

Bereich der Qualitätssicherung bundesweit koordiniert. Die unterschiedliche Interessenlage der Akteure (Gewinner der Hierarchisierung versus Abwehr gegen Eingriffe in die Unabhängigkeit der Forschung) verstärkte die Differenzierung der Professionsvereinigungen und beförderte die Gründung des Allgemeinen Fakultätentages. Dieser war im Untersuchungszeitraum in diesem Untersuchungsbereich jedoch kaum politisch aktiv.

Die Universitätskanzler beeinflussten als *peer group* die Implementierung dieser Reformen. In regionalen und bundesweiten Arbeitsgruppen ihrer Professionsvereinigung wurde der Wissensaustausch über das Neue Steuerungsmodell in institutionalisierter Form koordiniert. Dieses Netzwerk prägte und beeinflusste mimetische Prozesse, allerdings war sein Einfluss aufgrund der politischen Machtverteilung eingeschränkt. Dies zeigte sich anhand seiner Standardisierungsversuche im Bereich des Hochschulrechnungswesens, wo die Pläne dieser Vereinigung durch die föderale Struktur des Hochschulwesens nicht umfassend realisiert werden konnten. Auch institutionelle Faktoren wie abweichende Vorstellungen zwischen den zuständigen Landesministerien verhinderten Vereinheitlichungsversuche im Bereich der Rechnungslegung und der Qualitätssicherung durch Professionsvereinigungen wie die Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler oder die Hochschulrektorenkonferenz. Die Politik bestand z. B. in Hessen und Niedersachsen auf landesweiten Lösungen und landeseinheitlichen Kontenrahmen. Das Ziel der Professionsvereinigung, bzw. ihres Arbeitskreises, die Etablierung einheitlicher Maßstäbe für ein Hochschul-Rechnungswesen, konnte daher nicht erfüllt werden, dennoch war das erarbeitete Modell auf Landesebene einflussreich. Die Zielsetzung eines bundesweit einheitlichen, hochschulspezifischen Referenzmodells für die Bilanzen konnte nicht durchgesetzt werden. Im Gegensatz dazu gibt es in Österreich bundeseinheitliche universitäre Rechnungslegungsstandards. Hier ist für das Hochschulwesen der Zentralstaat zuständig.<sup>1132</sup>

Es wurde weiterhin angenommen, dass normativer Druck zu Strukturangleichung zwischen Hochschulen in diesem organisationalen Feld führt (Hypothese Nr. 2.5.1). Im Rahmen der aufgestellten Hypothesen wurde vermutet, dass Agenturen der Hochschulberatung und der Wissenschaftsförderung normative Impulse zur Einführung des New Public Management-Modells verstärken. Um diese Vermutung empirisch zu überprüfen, wurde das vorliegende Datenmaterial untersucht und die Hochschulvertreter wurden in den Interviews nach der Rolle von externen Beratungseinrichtungen gefragt. Alle drei untersuchten Universitäten nahmen Organisationsberater für ihre Reformprojekte in Anspruch. Insbesondere Experten des CHE und der HIS GmbH spielten eine bedeutende Rolle im Rahmen der politisch-administrativen Verhandlungsnetzwerke. Diese Organisationen wurden auch in die Aktivitäten der Professionsvereinigungen, insbesondere der Vereinigung der Kanzlerinnen und Kanzler einbezogen, die ihrerseits Lösungsmodelle erarbeitete. Die HIS GmbH systematisierte,

---

<sup>1132</sup> Vgl. Philipps, Holger, 2005: a. a. O., 15.

strukturierte und organisierte Benchmarking-Projekte für Hochschulverwaltungen.<sup>1133</sup> Daneben führte auch die CHE derartige Projekte durch und trug dadurch zur Wissensdiffusion bei.<sup>1134</sup> Beratungsorganisationen haben jedoch auch weitere Funktionen: Sie bringen Know-How und Erfahrung aus ähnlichen Projekten in anderen politischen Sektoren und in der Wirtschaft mit. Ihre Experten übernehmen dabei auch die Rolle der internen Vermittler und methodischen Begleiter. Sie tragen zur Legitimierung bei und wirken ausgleichend. Politikdiffusion erfolgte weiterhin durch privatwirtschaftliche Stiftungen, insbesondere durch die Aktivitäten des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft.

Es wurde weiterhin angenommen, dass normativer Druck für die Umsetzung dieses Reformmodells auch durch die internationale Ebene ausgeübt wird (Hypothese 2.5.2). In zwei Fällen konnte nachgewiesen werden, dass die europäische Hochschulvereinigung EUA durch Vergleichsstudien, Rankings und Akkreditierungen im Bereich der Qualitätssicherung normative Handlungsstrukturen verbreitete. Im Ergebnis führte dies zu „weicher“ Regulierung. Die Befunde von Jacobsson und Sahlin:

*„...soft regulations and organizing – are interrelated and mutually shape each other.“<sup>1135</sup>*

wurden bestätigt. Mit zunehmender Autonomie der Hochschulen übten auch Rankings nationaler Forschungsförderorganisationen sowie Studien des Wissenschaftsrates regulierende Effekte aus, insbesondere im Bereich der Qualitätssicherung.

Es zeigte sich, dass die Europäische Union zwar nicht als direkter Normsetzer fungierte, aber durch ihre Vorgaben zur Vermeidung staatlicher Subventionen und ihre Bedeutung als Drittmittelgeberin mittelbar Einfluss ausübt. Die Zuwendungen der Europäischen Union und des *European Research Council* hatten mit ihren Vorschriften im Bereich der Finanzverwaltung auch unmittelbaren Einfluss. Die Umstellung der Buchhaltung auf internationale Standards und die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung versetzt die Hochschulen in die Lage, diesen kostenrechnerischen Vorschriften nachzukommen. Die Bedingungen für die Einwerbung von Finanzmitteln internationaler Organisationen wie der EU oder der NATO stellen daher ein Druckmittel zur Anpassung und Vereinheitlichung der Berichterstattung und Bilanzierung der geförderten Organisationen dar. Institutionelle Entrepreneure aus den Hochschulleitungen waren Mitglied in europäischen Repräsentationsvereinigungen, die sich mit dieser Thematik beschäftigten. Sie vermittelten

---

<sup>1133</sup> Vgl. Stratmann, Friedrich, 2005: a. a. O., 2.

<sup>1134</sup> Epping zählt daneben auch das Institut für Hochschulforschung Wittenberg und das Zentrum für Wissenschaftsmanagement in Speyer zu den einflussreichen „think tanks“ in diesem Sektor. Vgl. Epping, Volker, 2008: a. a. O., 431.

<sup>1135</sup> Jacobsson, Bengt; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2008: a. a. O., 264.

bezüglich der Vorgaben der europäischen Ebene zwischen der internationalen, der nationalen und der regionalen Ebene und trugen dadurch auch zur Wissensdiffusion bei.

Es konnte kein wesentlicher Einfluss der OECD auf die Reformumsetzung festgestellt werden.

Der normative und hierarchische Druck zur Qualitätssicherung führte in Erlangen und Mainz zur Institutionalisierung von Referaten in den Hochschulverwaltungen, welche die diesbezügliche Arbeit koordinieren.

Im Folgenden werden die empirischen Ergebnisse zu dem Bedingungsfaktor Wettbewerb, der die Wirkweise der hier untersuchten kausalen Mechanismen beeinflusst, diskutiert (Hypothese 2.6.1). Im Untersuchungszeitraum stieg der landes- und bundesweite Wettbewerb zwischen den Hochschulen um materielle und personelle Ressourcen an. Alle drei Wissenschaftsministerien begannen, die laufenden Mittel für die Hochschulen des Landes leistungsorientiert zu vergeben oder boten Sondermittel in wettbewerblichen Verfahren an. Begründet wurde dies mit dem Wunsch nach Steigerung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Hochschulen.<sup>1136</sup> Hinzu kamen bundesweite Wettbewerbsverfahren wie die Exzellenzinitiative. Diese wurde durch die Landesregierungen als Anlass für Reformen genommen; die Hochschulen passten ihre Aktivitäten jedoch auch direkt an die Anforderungen dieser Förderprogramme an. Daher kann der Bund indirekt als *change agent* bezeichnet und Wettbewerb als Konvergenzstimulus festgehalten werden.

Mit der Einführung wettbewerblicher Elemente in der staatlichen Hochschulsteuerung kann ein grundsätzlicher Wandel der Standards staatlicher Steuerung sowie der Wahl der Instrumente zur Zielerreichung als vorhandene Rahmenbedingung für einen erfolgreichen Politiktransfer<sup>1137</sup> festgestellt werden. Wettbewerbliche Governance-Mechanismen förderten die Differenzierung und Profilierung der Hochschulen, sie erhöhten auch den Druck zur Organisationsoptimierung. Das Wettbewerbsprinzip selbst wirkt daher auch strukturierend. Am Beispiel der organisatorischen Modelle in der hessischen Hochschullandschaft konnte nachgewiesen werden, dass marktliche Systeme nicht unbedingt zu Homogenisierung, sondern auch zu institutioneller Divergenz führen können. Dieses Ergebnis bekräftigt die Postulate der evolutionären Organisationstheorie.<sup>1138</sup>

---

<sup>1136</sup> Vgl. beispielsweise Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Rheinland-Pfalz, 2005: Zöllner: Wir machen 2005 zum Jahr der Wissenschaften in Rheinland-Pfalz, Pressemitteilung vom 14.01.2005, Mainz, 2.

<sup>1137</sup> Vgl. Hall, Peter A., 1993: a. a. O., 278 f.

<sup>1138</sup> Vgl. Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited, 160.

### 11.3. Überprüfung und Diskussion der Teilhypothesen 3 und 4: Endogene Faktoren

Nach der Auswertung der empirischen Erkenntnisse kann in Bezug auf den Einfluss endogener Bedingungsfaktoren für Politikkonvergenz folgendes Gesamtfazit gezogen werden:

Die Reformimpulse kamen hauptsächlich von außen. Die wettbewerbliche Ausrichtung der Landeshochschulsteuerung, mangelnde Problemlösungsfähigkeit und extern ausgeübter Druck zur Organisationsoptimierung waren an allen untersuchten Universitäten kausale Faktoren, die zu Organisationsreformen und Strukturangleichung führten. Daneben wurden gesellschaftliche Veränderungen und internationale Wissensdynamiken als Antriebsfaktoren für Anpassungsprozesse der Universitäten genannt. Institutioneller Wandel fand auch aufgrund der Attraktivität des Neuen Steuerungsmodells als Problemlösungswerkzeug oder weil es als grundsätzlich vorteilhaft für die Ziele institutioneller Unternehmer<sup>1139</sup> gesehen wurde, statt. Insbesondere die Mitglieder der Hochschulleitung agierten hierbei als *gatekeeper* und nutzten die Gelegenheit, Veränderungen zu initiieren. Die Hypothesen Nr. 3.1 bis 3.3 lassen sich daher durch die empirischen Ergebnisse bestätigen.

Da alle drei Kanzler der hier untersuchten Universitäten aktive, prominente Mitglieder der Vereinigung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands waren, war der Zusammenhang zwischen der Einbindung der zentralen Akteure einer Organisation in externe Netzwerke und ihrer Innovationsfähigkeit (Hypothese 3.4) bei dieser Position somit in allen drei Universitäten gleich stark. Dieser Faktor scheidet daher als Erklärungsvariable für den unterschiedlichen Umsetzungsstand der Neuen Steuerungsinstrumente aus.

In Abwesenheit von eindeutigen staatlichen Vorschriften zur Implementation eines Steuerungselementes wägen diese *gate keeper* die jeweiligen Vor- und Nachteile für ihre Organisation ab, und waren nicht, wie vermutet, per se Befürworter dieser Reformen oder kopierten sie zur Wiederherstellung der Legitimation, wie von der neo-institutionalistischen Theorie vermutet. Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente führen zu Standardisierung, zu Professionalisierung und schaffen Transparenz über die Mittelverwendung. Sie brechen Routine auf, verändern aber auch die tradierten Entscheidungsstrukturen. Die Auswertung der Fallstudien zeigte, dass im Untersuchungszeitraum in allen drei Bundesländern kontinuierlich Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen, und zwar sowohl der externen staatlichen Steuerung, als auch der internen Entscheidungsstrukturen und -verfahren vorgenommen wurden. In allen drei Bundesländern erfolgte eine Autonomieübertragung an die Hochschulen, die einherging mit Deregulierung und der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an die Hochschulen, allerdings in unterschiedlicher Stärke. Durch die erweiterte institutionelle Autonomie sind Hochschulen nicht mehr als passive Agenten

---

<sup>1139</sup> Zu diesem Erklärungsfaktor für institutionellen Wandel vgl. Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik, 1996: a. a. O., 498 und Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited, 155.

einzustufen; sie haben sich zu eigenständig agierenden Wissenschafts- und Bildungsorganisationen gewandelt, die eigene Entwicklungspfade einschlagen möchten und dies dem Staat gegenüber aktiv einfordern. Eine besonders hohe Lern- und Veränderungsbereitschaft konnte dabei an der Universität Mainz festgestellt werden.

Wie in der Hypothese 4.1 vermutet wurde, konnten mikropolitische Prozesse, die zum Scheitern von Reformvorhaben führten, an allen drei Hochschulen nachgewiesen werden. Durch die Stärkung der Hochschulleitung und der Dekane bei gleichzeitiger Verantwortungsübertragung an die dezentrale Ebene erfolgte eine interne Hierarchisierung, am stärksten in Hessen, am wenigsten in Rheinland-Pfalz. In allen drei Bundesländern ist gleichzeitig ein Bedeutungsverlust der traditionellen Hochschulgremien und Statusgruppen festzustellen, allerdings mit den eben genannten länderspezifischen Unterschieden. Zudem wurden Mitwirkungsbefugnisse auf den Hochschulrat übertragen. Es wurden an allen untersuchten Universitäten neue Kooperationsorgane zur Verbindung der dezentralen Ebene mit der Hochschulleitung geschaffen (Erweiterte Hochschulleitung), sowie expertokratische Projekt- und Arbeitsgruppen eingerichtet. Diese sollten eine breitere Beteiligungsorientierung ermöglichen, einen umfassenderen Rekrutierungspool bilden und zur Entpolitisierung beitragen. Die oben genannten vermeintlichen Nachteile der Selbstverwaltung sollten so umgangen werden. Aufgrund dessen wurde vor Ort jedoch auch von Tendenzen des abnehmenden Engagements für Gremientätigkeiten und Desinteresse für die Gesamtorganisation berichtet. Dies ist eine Entwicklung, die den Zielen des New Public Management widerspricht. Es muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass Zielvereinbarungen und Leitbildprozesse neue Möglichkeiten der Beteiligung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bieten.<sup>1140</sup>

Die Abschaffung von Senatskommissionen und die Verkleinerung von Gremien, die Straffung von Willensbildungsprozessen und die Übertragung von Mitwirkungsbefugnissen an den Hochschulrat erfolgte an allen drei Universitäten. Die in den Experteninterviews befragten Personen bestätigten, dass die Änderungen der Mitbestimmungsverfahren der Selbstverwaltung sowie der Personalvertretung wichtige, durch den Staat bestimmte Kontextfaktoren zur Eliminierung von Widerständen und der Reduzierung des zuweilen defensiven Einflusses von Gruppenvertretungen darstellten. Diese Veränderungen führten an allen drei Hochschulen zu neuen Verhandlungsarenen und Vetoakteuren. Dennoch konnten Reformvorhaben durch die akademische Ebene erfolgreich behindert werden: Nicht umgesetzt wurde in Mainz das *Facility Management*, in Erlangen die Bindung der Dekane an die Hochschulleitung und in Gießen das neue Berufungsverfahren. Der Berufungspolitik wird

---

<sup>1140</sup> Allerdings gelten diese neuen Partizipationschancen für begrenzte Bereiche, sind überwiegend anlassbezogen und nicht institutionalisiert. Daher bieten sie nur selektiv Möglichkeiten, Beteiligungsansprüche gegenüber dem Hochschulmanagement aktiv geltend machen zu können. Vgl. Jochheim, Linda; Wannöffel, Manfred, 2010: a. a. O., 520.

eine entscheidende Rolle bei der Neuausrichtung und Profilierung im Rahmen des nationalen und internationalen Wettbewerbs beigemessen.<sup>1141</sup> Berufungsverfahren befinden sich an der Schnittstelle zwischen der strategischen Hochschulentwicklung, deren Bedeutung auch aufgrund der anstehenden Emeritierungswelle und der Exzellenzinitiative anstieg, sowie fachlichen Entscheidungsgründen. Pellert weist darauf hin, dass Personalentscheidungen im wissenschaftlichen Bereich bislang in fast ausschließlich fachbezogener Orientierung dezentralisiert getroffen wurden, orientiert an der Logik des Faches und nicht an der Logik der Organisation.<sup>1142</sup> Das Vorhaben der Hochschulleitung der Universität Gießen, die diesbezüglichen Entscheidungsprozesse stärker zu hierarchisieren, führte daher zu Konflikten und zur Ablehnung durch die Fakultäten.

Somit kann festgehalten werden, dass tradierte Machtstrukturen und normative Werte (hier: die professionelle Autonomie der Professoren) Wandel behindern können und zur Beibehaltung des Status quo führen können. Die theoretischen Vorannahmen aus der Diffusionsforschung, wonach die Charakteristika die Umsetzung einer Policy beeinflussen, konnten somit nachgewiesen werden (Hypothese 4.2). Die Hypothese 4.3 konnte dennoch nicht bestätigt werden, da die Universität Mainz den höchsten Umsetzungsstand der drei untersuchten Universitäten aufweist, dort jedoch die Kollegialorgane weiterhin über Einfluss und Macht verfügten. Hierfür sind andere Faktoren verantwortlich, wie weiter oben deutlich wurde.

An zwei Universitäten war die Einführung der output- und belastungsorientierten Mittelverteilung stark umstritten. Die Konflikte wurden auch in die Öffentlichkeit und auf die juristische Ebene verlagert. Allerdings konnte an den untersuchten Universitäten keine undifferenzierte Blockade oder grundlegende Reformverweigerung nachgewiesen werden. Auch sind die Einstellungen nicht, wie angenommen, pauschal nach Disziplinen unterscheidbar. In den Analysen wurde zwar von einem Spannungsfeld zwischen den Geistes- und den Naturwissenschaften berichtet, es kommt dabei jedoch auch auf die lokal anzutreffende historische Ausstattung, Größe und Arbeitsweise der Fächer an. Aufgrund der zusätzlichen Aufgabe der Krankenversorgung wurden an allen drei Universitäten die Universitätskliniken stärker auf eine betriebswirtschaftliche Steuerung ausgerichtet. Die hier gemachten Erfahrungen boten den institutionellen Unternehmern die Gelegenheit der Einschätzung der Wirkungen betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente.

Der anstehende Generationenwechsel auf der Ebene der Professorinnen und Professoren wurde als *window of opportunity* für strukturelle Veränderungen betrachtet. In Gesprächen mit Hochschullehrern und Verwaltungsmitarbeitern wurde bestätigt, dass die Sozialisierung

---

<sup>1141</sup> Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003–2008, 31.

<sup>1142</sup> Vgl. Pellert, Ada, 2005: Personalmanagement an Universitäten, 34.

jüngerer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit der Neuen Steuerung den Widerstand gegen dieses Governance-Regime verringert.

Alle drei untersuchten Universitäten veränderten im Untersuchungszeitraum die Binnenstruktur der zentralen Universitätsverwaltung sowie der Fachbereiche und Fakultäten. Diese Reformen hatten externe (Vorgaben des Staates) und interne Auslöser (Wunsch nach effizienteren Verwaltungsstrukturen und damit nach höherer Wettbewerbsfähigkeit, Vorbereitung auf die Bologna-Reform, Dezentralisierung im Rahmen der Neuen Steuerung). In allen drei Universitäten wurde von negativen Einflüssen durch sich stetig verändernde staatliche Erlasse und Verordnungen, insbesondere im Bereich des Personals und des Vermögens, berichtet. Hinzu kamen Unsicherheitssituationen und mangelnde Verlässlichkeit auf Seiten des Staates. In Mainz erachtete die Hochschulleitung die Gleichzeitigkeit der aufgezählten Reformen als Erfolgsfaktor, an den übrigen Hochschulen wurden zeitgleiche Veränderungen jedoch als Belastung bezeichnet. Diese Frage (Hypothese 4.4) kann somit nicht eindeutig entschieden werden.

Als Reformerfolgsinstrumente erwiesen sich ein partizipatives Vorgehen, die Orientierung an staatlichen Landesmodellen, Dämpfungsfaktoren sowie die Einbindung von externen Beratungsunternehmen.

Die Auswirkung endogener Faktoren auf Strukturangleichungsprozesse konnte somit nachgewiesen werden. Es hat sich bewahrheitet, dass auch Art und Umfang der intern wahrgenommenen Probleme reformauslösende Faktoren sind und interne Entscheidungsstrukturen und -verfahren den angetroffenen Konvergenzgrad erklären können.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass sich das Isomorphie-Konzept als nicht ausreichend für die Zielsetzung dieser Arbeit herausstellte, da es nicht alle Bedingungsfaktoren für Strukturangleichung vorhersagen konnte und Heterogenität ausblendet. Die wesentlichen kausalen Mechanismen Zwang, normativer Druck und mimetischer Politiktransfer konnten in den Fallstudien zwar nachgewiesen werden, der Umsetzungsstand an den untersuchten Universitäten widerspricht jedoch dem theoretischen Postulat und konnte nicht vollständig mit isomorphen Prozessen erklärt werden. Die Ergebnisse zeigen, dass bei der Analyse der derzeitigen Veränderungen im Hochschulwesen und Wissenschaftssystem auch jüngere Entwicklungen der neo-institutionellen Theorie antizipiert werden müssen.<sup>1143</sup>

Das Neue Steuerungsmodell stärkt nicht nur die Akteursfähigkeit der Hochschulorganisationen. Es bedeutet auch die Ausrichtung des deutschen Hochschulwesens auf ein stärker wettbewerblich orientiertes System. Wie in den Fallstudien deutlich wurde, ist

---

<sup>1143</sup> So auch: Krücken, Georg; Rübken, Heinke, 2009: a.a.O., 327 f.

in derartigen Situationen das Erklärungsmodell des Isomorphie-Konzepts nicht ausreichend. Die große Wirkung des Wettbewerbsmechanismus, strategisch handelnder Akteure in der Hochschulleitung sowie die nachgewiesenen Fälle mikropolitische Blockade von Reformvorhaben in den Fallstudien zeigten die theoretischen Schwächen und Einseitigkeit der Isomorphie. Deutlich wurde: Wettbewerb schafft neben Homogenität auch Divergenz. Letzteres wird etwa durch hochschulgesetzliche Erprobungs- und Öffnungsklauseln auch von politischer Seite gefördert. Die Hochschulakteure nutzten diese Innovationsfenster, um individuelle Wege bei der Veränderung der Organisationsstrukturen und den Entscheidungsverfahren zu gehen. In ihrer Autonomie gestärkte Organisationen wählen diejenigen institutionellen Modelle, die sie für am Sinnvollsten erachten. Diese „rationale, evaluativen Wahlhandlungen“ blendet das Isomorphie-Konzept aus. Dies führt uns zurück auf die eingangs dargestellte grundlegende Kritik an der neo-institutionalistischen Organisationstheorie. Beckert hat Recht, wenn er diesem Konzept eine Überbetonung institutioneller Dynamiken und Einseitigkeit vorwirft.<sup>1144</sup>

Es erscheint daher erforderlich, die institutionelle Umwelt als eigenständige Einflussvariable hervorzuheben, da sie das Verhaltensrepertoire von Organisationen prägt. Strategisches, zielorientiertes Handeln ist in Wettbewerbssituationen überlebensnotwendig. Der analytische Blick kann dann handelnde Akteure, konkrete Machtkonstellationen und Ressourcenausstattungen nicht völlig unbeachtet lassen: Eine akteurszentrierte Perspektive auf institutionellen Wandel ist somit unerlässlich. Die empirischen Befunde dieser Arbeit zeigen, dass in marktlichen Systemen, wie von Beckert vorgeschlagen, strategisches Handeln als „vierter Erklärungsmechanismus“ einbezogen werden muss. Dies ist ein Versuch, die vielfach kritisierte mangelnde Mikrofundierung des Neo-Institutionalismus und seine inhärente „Rhetorik der Passivität“<sup>1145</sup> aufzuheben. Die neo-institutionalistische Theorie wird somit erweitert; die Abgrenzung zum Rational-Choice-Ansatz bleibt jedoch weiterhin bestehen: Rationales Entscheiden wird hier stets in institutionellen Zusammenhängen gesehen; die Wahrnehmung der eigenen Interessen kann allerdings aufgrund von anderen institutionellen Einflüssen limitiert sein.

Beckert fasst die Bedingungen, unter denen kausale Mechanismen Institutionen in Richtung Konformität oder Beibehaltung institutioneller Heterogenität und Pfadabhängigkeit leiten, folgendermaßen zusammen:

*„Strong exogenous powers, perceived functional or normative attraction of institutional models, cognitive and normative congruencies among institutional entrepreneurs across national boundaries, the legitimation of institutional models*

---

<sup>1144</sup> Vgl. Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited, 151.

<sup>1145</sup> Senge, Konstanze, 2011: Das Neue am Neo-Institutionalismus. Der Neo-Institutionalismus im Kontext der Organisationswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 158.

*among stakeholders, and direct competitive pressures in undifferentiated markets are conditions favorable to institutional homogenization.*<sup>1146</sup>

Alle diese Aspekte konnten in dieser Arbeit in den untersuchten Fällen im organisationalen Feld „Hochschule“ nachgewiesen werden. Bei entsprechender Erweiterung bietet der neo-institutionalistische Theorierahmen somit die Möglichkeit, ein stabiles Gerüst zur Erklärung und Vorhersage von institutionellem Wandel zu erstellen.

---

<sup>1146</sup> Vgl. Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited, 163.



## 12. Grenzen der Untersuchung und Ausblick

Das Ziel dieser Arbeit war die Herausarbeitung und Überprüfung der Faktoren, die zu homogenen Steuerungs- und Organisationsstrukturen führten sowie die Gründe, die zu heterogenem Verhalten und Varianz im Rahmen der Einführung des New Public Management-Modells an deutschen Universitäten führten. Diese Fragen wurden anhand von drei Fallstudien empirisch untersucht. Qualitative Fallstudien mit kleinen Stichproben haben den Nachteil der beschränkten Generalisierbarkeit.<sup>1147</sup> Ohne weitere Prüfungen kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die hier nachgewiesenen Kausalmechanismen auch über den untersuchten Politikbereich der Wissenschafts- und Bildungspolitik hinaus Gültigkeit haben. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind daher beschränkt auf die besonderen Entscheidungsstrukturen und Charakteristika von Bildungsorganisationen. Quantitative Studien mit hohen Fallzahlen könnten helfen, die hier gewonnenen Erkenntnisse triangulativ zu bestätigen und weitere institutionelle Variablen in die Betrachtung einzubeziehen. Fraglich ist zum Beispiel, welchen Einfluss Faktoren wie das Alter oder die Größe einer Universität bei der Umsetzung der hier untersuchten Reformen haben.

Jedes mechanismenbasierte Erklärungsmodell hat seine eigene, disziplin- und designbezogene „theoretische Linse“, die tiefere Mechanismen nicht in ihre Betrachtung mit einbezieht.<sup>1148</sup> Aufgrund des retrospektiven Forschungsdesigns konnten interne Ablaufprozesse an den untersuchten Hochschulen nur unzureichend aufgedeckt werden. Der institutionelle Rahmen und „Standardinteressen“ der unterschiedlichen Akteursgruppen als Handlungsantrieb wurden vorausgesetzt, jedoch nicht differenzierter untersucht. Akteurspezifische, individuelle Perzeptionen und Präferenzen konnten daher nicht herausgearbeitet werden. Begleitende Feldstudien von Reformvorhaben aus der ethnomethodologischen Perspektive im Sinne eines *institutional research* könnten diesen zusätzlichen Erkenntnisgewinn erbringen. Dadurch könnten Handlungen und ihre sozialen Effekte sowie Akteurskonstellationen auf der Mikroebene dargestellt und mikropolitische Spiele zu einer handlungsbasierten Erklärung herausgearbeitet werden. Auch diese *black box* könnte so geöffnet werden.

Der hier vorliegenden Arbeit lag eine kausal-analytische Herangehensweise für die Erklärung und die Herausarbeitung der Hindernisse für institutionellen Wandel zugrunde. Jenseits dieser Fragestellung ergeben sich in Bezug auf die Entwicklung des deutschen Bildungs- und Wissenschaftssystems sowie hinsichtlich der Verwaltungsmodernisierung diverse Anknüpfungspunkte für weitergehende Untersuchungen. Wirkstudien können einen Beitrag dazu leisten, zu überprüfen, wie groß der tatsächliche Einfluss dieser Hochschul-Governancereformen sein wird. Die ökonomische Hochschulforschung muss die Frage

---

<sup>1147</sup> Vgl. Van de Ven, Andrew H.; Poole, Marshall Scott, 2005: a. a. O., 1385.

<sup>1148</sup> Vgl. Hedström, Peter, 2008: a. a. O., 45.

beantworten, ob die vom Neuen Steuerungsmodell erwartete Zielsetzung der Qualitäts- und Effizienzsteigerung erreicht werden kann. In den Verwaltungswissenschaften werden derartige Fragen nach den Wirkungen des Neuen Steuerungsmodells an kommunalen Einrichtungen bereits seit einigen Jahren intensiv diskutiert.<sup>1149</sup> Auch an Hochschulen sollten die einzelnen Instrumente einer Kosten-Nutzenanalyse unterzogen werden; hier ist auch eine juristische Evaluation der Strukturveränderungen im Lichte der Wissenschaftsfreiheit erforderlich.<sup>1150</sup> Wie bereits erwähnt, wird die motivationale Anreizwirkung monetärer Belohnungssysteme im Wissenschaftsbereich bezweifelt. Auch in diesem Bereich gibt es noch nicht genügend empirische Untersuchungen.<sup>1151</sup>

Auf der Makroebene gilt es zu untersuchen, welchen Entwicklungsweg das deutsche Hochschulsystem nehmen wird. Aufgrund der Rückbindung an nationale Hochschultraditionen ist auch in Zukunft hinsichtlich der nationalen Umsetzung global diffundierender Modelle eine große Heterogenität zu erwarten. Es besteht daher ein großer Forschungsbedarf hinsichtlich des Anpassungsverhaltens und des Lernens im Rahmen des globalen Wettbewerbs der nationalen Hochschulsysteme.<sup>1152</sup>

Welche Auswirkungen werden marktliche Steuerungsmechanismen in diesem Politikfeld haben? Wettbewerbliche Fördersysteme und Profilschärfungsaktivitäten können zu einer stärkeren Diversifizierung des Leistungsangebotes führen. Organisationale Ausprägungen wären dann z. B. international kompetitive Forschungsuniversitäten und kleinere regionale Serviceuniversitäten mit einem Schwerpunkt auf der Ausbildungsfunktion.<sup>1153</sup> Hinzu kommen die Gründung privater Hochschulen und die eingangs genannte Einebnung der Unterschiede zwischen Universitäten und Fachhochschulen durch die Einführung des Bachelor- und Master-Systems. Daneben sind durch marktliche Steuerungsinstrumente intrainstitutionelle Auswirkungen zu erwarten.<sup>1154</sup> Auf der anderen Seite führt Wettbewerb nicht nur zu Vereinheitlichung, sondern fördert auch die individuelle, innovative Organisationsentwicklung, wie in den Fallstudien deutlich wurde.

---

<sup>1149</sup> Vgl. Proeller, Isabella; Siegel, John Philipp, 2012: Vom Versuch, über die Ergebnisse kommunaler Verwaltungsreformen zu diskutieren. Anmerkungen zur Debatte über das (vermeintliche) Scheitern des NSM und des NKF, in: *Verwaltung und Management*, 18. Jg., Heft 3, 136–140, 136.

<sup>1150</sup> Sieweke sieht die Beweislast für den Nachweis der Ungefährlichkeit der Hochschulstrukturen für die Wissenschaftsfreiheit beim Staat und kritisiert, dass bislang mit Ausnahme der Hansestadt Hamburg weder die Bundesländer noch die Hochschulen systematische Verfahren zur Auswertung der Hochschulreformen durchgeführt haben. Vgl. Sieweke, Simon, 2012: a. a. O., 154 f.

<sup>1151</sup> Erste empirische Befunde für den Einfluss der leistungsorientierten Ressourcensteuerung liefert Schröder, Thomas, 2003: a. a. O., 248. Siehe auch die negativen Befunde in Bezug auf die formelgebundene Mittelvergabe von Jaeger: Jaeger, Michael, 2005: HIS-Kurzinformation A12, 69.

<sup>1152</sup> Vgl. Krücken, Georg, 2003: *Path Dependency*, 335.

<sup>1153</sup> Die funktionale Differenzierung unterstützt auch der Wissenschaftsrat. Vgl. Wissenschaftsrat, 2006: *Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem*, 18 f.

<sup>1154</sup> Wolf sieht etwa durch die Förderung von Kompetenzzentren einen Bedeutungsverlust von Instituts- und Fakultätsstrukturen, vgl. Wolf, Klaus Dieter, 2007: a. a. O., 21.

Wie oben erwähnt, käme der neo-institutionalistischen soziologischen Organisationsforschung eine Rezipierung der durch die politikwissenschaftliche Diffusions- und Politiktransferforschung herausgearbeiteten Erklärungsfaktoren für Konvergenz zugute (siehe Abbildung Nr. 2.3). Sie erwiesen sich in dieser Arbeit als sehr hilfreich.

An den bereits bei der Analyse des Forschungsstandes festgestellten grundlegenden Nachholbedarf der politikwissenschaftlichen Forschung in Bezug auf die Modernisierung von Staat und Verwaltung soll hier nur kurz erinnert werden.<sup>1155</sup> Daran schließt sich auch die Kritik an, dass bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Bedingungen und der Realisierung dieser Reformen derzeit oftmals normative Bezugskriterien fehlen. Dies mag mit der Hinwendung zu einem outputbezogenen Politikbegriff zu tun haben,<sup>1156</sup> oder auch mit dem heute gängigen problemlösungsorientierten, technischen Politikverständnis. Es ist jedoch festzustellen, dass demokratietheoretische und verfassungsrechtliche Fragestellungen heutzutage bei der Diskussion um Staatsreformen im Hintergrund stehen.<sup>1157</sup> In diesem Zusammenhang sollten sich zukünftige Studien auch mit den Effekten der hier angesprochenen Steuerungsinstrumente auf Forschung und Lehre auseinandersetzen. So sind durch dieses Governance-Regime negative Auswirkungen und Fehlsteuerungseffekte zu befürchten. Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente wie Zielvereinbarungen werden auf der akademischen Seite kritisch gesehen, da sie die selbständige Aufgabenwahrnehmung einschränken können und über Anreizmechanismen Einfluss auf die Forschung genommen werden könnte.<sup>1158</sup> Die Grundlagenforschung gilt durch das Neue Steuerungsmodell als benachteiligt, da es für sie schwieriger ist, Drittmittel einzuwerben. Auch die Geisteswissenschaften sehen sich durch eine „Ökonomisierung“ der Wissenschaften unter Druck, da auch sie oftmals keinen unmittelbar wirtschaftlich verwertbaren Output aufweisen können. Befürchtet wird eine unkoordinierte Schließung kleinerer Fächer mit bis zu drei Professuren und aufgrund dessen eine „Verödung“ der Bildungslandschaft.<sup>1159</sup> Daneben drohen nichtintendierte, opportunistische Anpassungseffekte an leistungsorientierte Elemente, etwa die Absenkung der Anforderungen zur Erhöhung der Absolventenzahlen. Wenn finanzielle Mittel zunehmend anhand von Kriterien außerhalb der akademischen Welt vergeben werden, ist weiterhin zu befürchten, dass Forscher sich am förderungswürdigen *Mainstream* und nicht am Erkenntnisinteresse orientieren.<sup>1160</sup>

Welche Auswirkungen wird das Management-Modell auf die akademische Selbstverwaltung haben? Das Engagement in den Hochschulgremien wird durch die Reduzierung der

<sup>1155</sup> Vgl. Jann, Werner, 2009: a. a. O., 487. Siehe auch Wolf, Klaus Dieter, 2007: a. a. O., 20.

<sup>1156</sup> Vgl. Wolf, Klaus Dieter, 2007: a. a. O., 22 f.

<sup>1157</sup> Vgl. ebd., 21 und 24.

<sup>1158</sup> Vgl. Hartmer, Michael, 2004: a. a. O., 187.

<sup>1159</sup> Vgl. Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: a. a. O., 188.

<sup>1160</sup> Hierzu und zu weiteren möglichen Fehlsteuerungseffekten siehe Jaeger, Michael, 2005: HIS-Kurzinformation A12, 30.

Mitbestimmungsgegenstände immer weniger attraktiv. Wird es dadurch zu einer „Depolitisierung“ innerhalb der Hochschulen kommen?

Für die Sozialwissenschaften besteht somit ein großer Bedarf nach der Untersuchung der Veränderung institutioneller Steuerungsstrukturen und deren Auswirkungen. Wichtig ist hierbei, zwischen der diskursiven Ebene<sup>1161</sup> und der empirischen Realität zu unterscheiden. Wie oben dargelegt wurde, ist Isomorphie als eine Art Erduldung nur eine Variante möglicher Reaktionen auf Umwelterwartungen. Daneben hat die neo-institutionalistische Forschung bereits weitere Strategien als Reaktionen auf Umwelterwartungen herausgearbeitet: die der Kompromissuche, der Manipulation und der „Entkopplung“. Letzteres basiert auf der Betrachtungsweise von Organisationen als „Hypokrasien“, denn oftmals erfolgt die Übernahme externer Strukturelemente nur in formaler Weise; sie wirkt sich dann jedoch nicht auf das tatsächliche Organisationshandeln, den technischen Arbeitsvollzug, aus.<sup>1162</sup> Ursache dafür sind Widersprüche zwischen den institutionalisierten externen Anforderungen und den Erfordernissen einer effizienten Produktion und Bereitstellung von Leistungen. Dies kann zu nicht intendierten und paradoxen Effekten führen. Es kann weiterhin vermutet werden, dass gerade in den als lose gekoppelt geltenden Bildungsorganisationen bei der Umsetzung des New Public Managements derartige Inkonsistenzen zwischen den Reformervorstellungen und den Veränderungen auf der Arbeitsebene angetroffen werden. Entkopplungsprozesse konnten bereits in zahlreichen Studien zum Hochschulwesen nachgewiesen werden.<sup>1163</sup>

Weiterhin gilt es zu untersuchen, ob die staatlichen Hochschulen nachweislich eine größere institutionelle Autonomie erhalten werden und ob die Politik ihren Einfluss zurücknehmen wird. Erste Befunde zeigen, dass der Staat nur seine Rolle verändert und dass durch die Etablierung neuer Steuerungsinstrumente sogar eine Zunahme der Steuerungskompetenzen des Staates festzustellen ist.<sup>1164</sup> Kann man also tatsächlich von einem paradigmatischen Wandel in der Hochschulsteuerung sprechen? Es sind somit noch zahlreiche, vielfältige Fragen in Bezug auf den Wandel der Hochschul-Governance in Deutschland zu beantworten.

---

<sup>1161</sup> Winter bezeichnet diese als „entrepreneuriale“ Reformrhetorik, vgl. Winter, Martin, 2004: a. a. O., 131.

<sup>1162</sup> Vgl. Meyer, John W.; Rowan, Brian, 1977: a. a. O., 355.

<sup>1163</sup> Für eine Übersicht siehe Krücken, Georg; Röbbken, Heinke, 2009: a. a. O., 335.

<sup>1164</sup> Vgl. Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: a. a. O., 142 f.

## Literaturverzeichnis

### Aufsätze und Monographien

Arbeitsgemeinschaft der Fakultätentage, 1999: Von der HRK nicht mehr angemessen repräsentiert. Presseerklärung vom 12.10.1999, in: *Forschung & Lehre*, 6. Jg., Heft 11, 578–579

Argyris, Chris, 1999: *On Organizational Learning*, 2<sup>nd</sup> Ed., Malden: Blackwell Publishers

Bandelow, Nils C., 2003: Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung, in: Maier, Matthias Leonhard; Hurrelmann, Achim; Nullmeier, Frank et al. (Hrsg.): *Politik als Lernprozeß? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*, Opladen: Leske + Budrich Verlag, 98–121

Bauer, Hartmut, 2002: Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, 55. Jg., Heft 20, 837–845

Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Hrsg.), 2006: *Bayerische Hochschulen im Aufbruch. Freiräume und Verantwortung*, München

Beckert, Jens, 1999: Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations, in: *Organization Studies*, Vol. 20, No. 5, 777–799

Beckert, Jens, 2010: Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change, in: *Sociological Theory*, Vol. 28, No. 2, 150–166

Bennhold, Martin, 2005: Bertelsmann und andere Medienriesen. Nationale und internationale Interessen an Reformpolitik als einer Unterwerfungspolitik, in: Wernicke, Jens; Brodowski, Michael; Herwig, Rita (Hrsg.): *Denkanstöße. Wider die neoliberale Zurichtung von Bildung, Hochschule und Wissenschaft*. Münster: LIT Verlag, 61–79

Benz, Arthur, 2001: From Cooperation to Competition? The Modernization of the German Federal System, in: Greß, Franz; Janes, Jackson (Eds.): *Reforming Governance. Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany*, Frankfurt: Campus Verlag, 135–152

Bernhardt, Rolf, 2006: Die Rolle des Präsidenten im Zeitalter der autonomen Hochschulen, in: *hi – hochschule innovativ. Der Newsletter der Darmstadt-Kassel-Runde*, Ausgabe 17, 8–9

Blancke, Susanne, 2003: Die Diffusion von Innovationen im deutschen Föderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 31–48

Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan, 2009: Von Äpfeln, Birnen und Neuer Steuerung. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Reformprojekten in Hochschulen und Kommunalverwaltungen, in: Bogumil, Jörg; Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, Berlin: edition sigma, 139–149

Borchert, Jens, 1998: Strategie – Struktur – Transformation. Der Umbau des Wohlfahrtsstaates in historisch-institutionalistischer Perspektive, in: Schmid, Josef; Niketta, Reiner (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich*, Marburg: Metropolis-Verlag, 33–63

Borins, Sandford; Grüning, Gernod, 1998: New Public Management – Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik, in: Budäus, Dietrich; Conrad, Peter; Schreyögg, Georg (Hrsg.): *New Public Management*, Berlin und New York: De Gruyter Verlag, 11–53

Bortz, Jürgen; Döring, Nicola, 2006: *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler*, 4., überarbeitete Auflage, Heidelberg: Springer Medizin Verlag

- Braun, Dietmar, 2001: Regulierungsmodelle und Machtstrukturen an Universitäten, in: Stölting, Erhard; Schimank, Uwe (Hrsg.): Die Krise der Universitäten, Leviathan Sonderheft 20, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 243–263
- Breitbach, Michael, 2008: Entscheidungen delegieren – Verantwortung tragen – Ressourceneinsatz optimieren. Zur Einführung der Personalkostenbudgetierung an der Justus-Liebig-Universität Gießen, in: *uniforum: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen*, 21. Jg., Ausgabe 1, <<http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2008/5524/pdf/uniforum-2008-03-13.pdf>>, Zugriff am 19.03.2013, 4
- Brückner-Ihl, Charlotte, 2001: 100 Tage...Neues Steuerungsmodell. Interview mit Dr. Michael Breitbach, in: *uniforum: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen*, 14. Jg., Ausgabe 2, 6–7
- Brückner-Ihl, Charlotte, 2004: Quo vadis JLU?, in: *uniforum: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen*, 17. Jg., Ausgabe 4, <<http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2004/1893/>>, Zugriff am 10.12.2012, 3
- Brunsson, Nils; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000: Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, in: *Organization Studies*, Vol. 21, No. 4, 7251–746
- Brüsemeister, Thomas, 2000: Qualitative Forschung. Ein Überblick, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Budäus, Dietrich, 1998: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: Budäus, Dietrich; Conrad, Peter; Schreyögg, Georg (Hrsg.): *New Public Management*, Berlin und New York: de Gruyter Verlag, 1–10
- Clegg, Stewart, 2010: The State, Power, and Agency: Missing in Action in Institutional Theory?, in: *Journal of Management Inquiry*, Vol. 19, No. 1, 4–13
- Crouch, Colin; Farrell, Henry, 2004: Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism, in: *Rationality and Society*, Vol. 16, No. 1, 5–43
- De Boer, Harry, 1998: Vom partizipatorischen System zum Managerialismus? Internationale Trends in der Leitung von Hochschulen, in: Müller-Böling, Detlef; Fedrowitz, Jutta (Hrsg.): *Leistungsstrukturen für autonome Hochschulen: Verantwortung – Rechenschaft – Entscheidungsfähigkeit*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 59–83
- Der Präsident der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Universitätsprofessor Dr. med. Jörg Michaelis (Hrsg.), 2003: *Forschung und Lehre an den Grenzen des Wissens. Strategiekonzept der Johannes Gutenberg-Universität Mainz*, Mainz
- Deubel, Ingolf; Keilmann, Ulrich, 2005: Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung, in: *Verwaltung und Management*, 11. Jg., Heft 5, 236–243
- Deutscher Hochschulverband, 2003: *Organisation und Leitung der Universität. Positionspapier des Deutschen Hochschulverbandes*, 24.11.2003, <<http://www.hochschulverband.de/cms1/fileadmin/redaktion/download/pdf/resolutionen/Organisation.pdf>>, Zugriff am 15.04.2013
- DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W., 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, 147–160
- DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W., 1991: Introduction, in: Powell, Walter W.; DiMaggio, Paul J. (Eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1–38
- Djelic, Marie-Laure, 2008: Marketization: From Intellectual Agenda to Global Policy-Making, in: Dies.; Sahlin-Andersson, Kerstin (Eds.): *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Reprinted Version, Cambridge, New York, Melbourne et al.: Cambridge University

Press, 53–73

Elkins, Zachary; Simmons, Beth, 2005: On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, No. 1, 33–51

Epping, Volker, 2008: Verwaltungsreform als Verwaltungsaufgabe. Akteure, Mechanismen, Instrumente, in: *Verwaltungsarchiv*, 99. Bd., 423–449

Evers, Hans-Dieter; Gerke, Solvay; Menkhoff, Thomas, 2006: Wissen und Entwicklung – Strategien für den Aufbau einer Wissensgesellschaft, in: *ZEF Policy Brief*, No. 6, April 2006, Bonn

Fehér, István M., 2007: Schelling – Humboldt. Idealismus und Universität. Mit Ausblicken auf Heidegger und die Hermeneutik, Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag

Frey, Hans-Erich, 1994: Agonie des Bürokratiemodells? Wo fehlt der politische Wille, wo hemmen Vorschriften die Reform des öffentlichen (kommunalen) Sektors?, in: Steger, Ulrich (Hrsg.): *Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance*, Frankfurt, 23–47

Genschel, Philipp, 1996: Variationen des Wandels. Institutionelle Evolution in der Telekommunikation und im Gesundheitssystem, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 37. Jg., Heft 1, 56–79

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Hessen, 2009: Eckpunkte für eine Novellierung des Hessischen Hochschulgesetzes. Beschluss der Landesdelegiertenversammlung vom 27.–29. November 2008 in Wetzlar

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Hessen, 2004: GEW kritisiert hessischen Hochschulgesetzentwurf: „Maulkorb für demokratische Gremien“, Pressemitteilung vom 14.07.2004, Frankfurt

Giegerich, Petra, 2003: Qualitätsmanagement im Visier: Hochschulevaluierungsverbund Südwest gegründet, Pressemitteilung der Johannes Gutenberg-Universität Mainz vom 31.07.2003, Mainz

Giegerich, Petra, 2003: Reformprozess an der Mainzer Universität schreitet voran: Neue Software für Hochschulverwaltung, Pressemitteilung der Johannes Gutenberg-Universität Mainz vom 25.02.2003, Mainz

Grüning, Gernod, 2000: Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA, Münster: LIT Verlag

Grüske, Karl-Dieter, 2002: Gedanken zum neuen Amt, in: *Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg* (Hrsg.): *Rektorenwechsel. Reden und Ansprachen*, Erlanger Universitätsreden Nr. 62, 3. Folge, Erlangen, 34–47

Hahnelt, Oliver K., 2002: Die Novellierung des hessischen Hochschulgesetzes und ihre Auswirkungen auf die Autonomie der Hochschulen. Eine Analyse der Hochschulreform 2000, Berlin, Bern u. a.: Peter Lang Verlag

Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in: *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, 275–296

Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Studies*, Vol. 44, Nr. 5, 936–957

Hall, Richard H.; Tolbert, Pamela S., 2005: *Organizations. Structures, Processes, and Outcomes*, 9<sup>th</sup> International Ed., Pearson Education

Hamschmidt, Martin; Sehl, Ilka; Stratmann, Friedrich, 2009: Blinde Flecken. Kaufmännisches Rechnungswesen an Hochschulen, in: *Wissenschaftsmanagement*, 15. Jg., Heft 6, 33–39

- Hartmer, Michael, 2004: Das Binnenrecht der Hochschule, in: Hartmer, Michael; Detmer, Hubert (Hrsg.): Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 167–203
- Hartwig, Lydia, 2006: Neue Finanzierungs- und Steuerungsstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Universitäten. Zur Situation in vier Bundesländern, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 28. Jg., Heft 1, 6–25
- Hedström, Peter, 2008: Anatomie des Sozialen – Prinzipien der analytischen Soziologie, Hrsg.: Kron, Thomas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Heichel, Stephan; Sommerer, Thomas, 2007: Unterschiedliche Pfade, ein Ziel? Spezifikationen im Forschungsdesign und Vergleichbarkeit der Ergebnisse bei der Suche nach der Konvergenz nationalstaatlicher Politiken, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 38, 107–130
- Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha, 2011: Vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell? Zur Empirie neuer Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem, in: Schmid, Josef, Amos, Karin; Schrader, Josef; Thiel, Ansgar (Hrsg.): Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 121–147
- Heitmann, Matthias, 1998: Streit um das hessische Hochschulgesetz, in: Die Welt, Nr. 51, 02.03.1998, 21
- Hessisches Ministerium des Innern, 2004: Hessen präsentiert die Zukunft der Landesverwaltung, Presseerklärung vom 03.03.2004, Wiesbaden
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst, 2004: Kabinett billigt Entwurf des neuen Hessischen Hochschulgesetzes, Pressemeldung Nr. 95, 25.06.2004, Heppenheim
- Hilgers, Dennis, 2010: Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Das Wirtschaftsstudium. Zeitschrift für Ausbildung, Prüfung, Berufseinstieg und Fortbildung, 39. Jg., Heft 8–9, 1101–1107
- Hochschulrektorenkonferenz, 1998: Empfehlungen zum Dienst- und Tarif-, Besoldungs- und Vergütungsrecht sowie zur Personalstruktur in den Hochschulen. EntschlieÙung des 186. Plenums vom 2. November 1998,  
<[http://www.hrk.de/positionen/gesamtliste-beschluesse/position/?tx\\_szconvention\\_pi1\[decision\]=191&cHash=6aa3908ec0e1107e6b532cc254e0f4b7](http://www.hrk.de/positionen/gesamtliste-beschluesse/position/?tx_szconvention_pi1[decision]=191&cHash=6aa3908ec0e1107e6b532cc254e0f4b7)>, Zugriff am 13.03.2013
- Hochschulrektorenkonferenz, 2007: Zur Einführung der Vollkostenrechnung an deutschen Hochschulen. EntschlieÙung der 2. Mitgliederversammlung der HRK am 27.11.2007,  
<<http://www.hrk.de/positionen/gesamtliste-beschluesse/position/convention/zur-einfuehrung-der-vollkostenrechnung-an-deutschen-hochschulen/>>, Zugriff am 01.09.2013
- Hödl, Erich; Zegelin, Wolf, 1999: Hochschulreform und Hochschulmanagement: Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion, Marburg
- Hoffmann, Jörg, 2005: Personalentwicklung unter dem Neuen Steuerungsmodell: Erfahrungsbericht aus der Universität Mainz, in: Fisch, Rudolf; Koch, Stefan (Hrsg.): Human Resources für Hochschule und Forschung. Leistungsprozesse – Strategien – Entwicklung, Bonn: Lemmens Verlag, 97–106
- Jäckle, Sebastian, 2009: Deutschland im Vergleich internationaler Reformindizes, in: Wagschal, Uwe (Hrsg.): Deutschland zwischen Reformstau und Veränderung. Ein Vergleich der Politik- und Handlungsfelder, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 33–58
- Jacobsson, Bengt; Sahlin-Andersson, Kerstin, 2008: Dynamics of Soft Regulations, in: Djelic, Marie-Laure; Sahlin-Andersson, Kerstin (Eds.): Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation, Reprinted Version, Cambridge, New York, Melbourne et al.: Cambridge University

Press, 247–265

Jaeger, Michael, 2005: Leistungsbezogene Mittelvergabe und Qualitätssicherung als Elemente der hochschulinternen Steuerung, HIS-Kurzinformation A12/2005, Hannover: Hochschul-Informationssystem GmbH

Jaeger, Michael, 2006: Leistungsorientierte Budgetierung: Analyse der Umsetzung an ausgewählten Universitäten und Fakultäten/Fachbereichen, HIS-Kurzinformation A1/2006, Hannover: Hochschul-Informationssystem GmbH

Jaeger, Michael; Leszczensky, Michael; Orr, Dominic; Schwarzenberger, Astrid, 2005: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung, HIS-Kurzinformation A13/2005, Hannover: Hochschul-Informationssystem GmbH

Jann, Werner, 2009: Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung, in: Politische Vierteljahresschrift, 50. Jg., Heft 3, 476–505

Jochheim, Linda; Wannöffel, Manfred, 2010: Neue Steuerung an Hochschulen: Auswirkungen auf Mitbestimmungs- und Partizipationsmöglichkeiten der Hochschulbeschäftigten, in: WSI Mitteilungen, 63. Jg., Heft Nr. 10, 515–522

Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Hrsg.), 2012: Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Im Wissensaustausch mit Gesellschaft und Wirtschaft, Mainz

Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2001: Eine Hochschule im Aufbruch. Das Neue Steuerungsmodell, Mainz

Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2006: Leiten – Entscheiden – Steuern: Kanzler diskutieren über adäquate Strukturen für zukunftsfähige Universitäten, 07.09.2006, <<http://www.uni-protokolle.de/nachrichten/id/123577/>>, Zugriff am 15.02.2013

Kaase, Max, 1999: Politik im Zwiespalt zwischen Wandel und Status Quo. Eine Analyse im Hinblick auf den deutschen Wissenschaftsrat, in: Gerhards, Jürgen; Hitzler, Ronald (Hrsg.): Eigenwilligkeit und Rationalität sozialer Prozesse. Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedhelm Neidhardt, Opladen: Westdeutscher Verlag, 234–257

Kaiser, André, 1999: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen, in: Brodocz, André; Schaal, Gary S. (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart, Opladen: Leske + Budrich Verlag, 189–211

Kaiser, André, 2007: Neuere Beiträge zur empirischen Institutionenanalyse: Von der Gegenstands- zur Problemorientierung, in: Politische Vierteljahresschrift, 48. Jg., Heft 1, 119–135

Kannengießer, Christoph, 2011: Artikel 5, in: Hofmann, Hans; Hopfau, Axel (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl., Köln: Carl Heymanns Verlag, 251–267

Kehm, Barbara M., 2004: Hochschulen in Deutschland. Entwicklung, Probleme und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25, 6–17

Keller, Andreas, 2009: Wir können auch anders. Das neue wissenschaftspolitische Programm der Bildungsgewerkschaft GEW als Leitbild für eine alternative Hochschulreform, in: Ders.; Staack, Sonja (Hrsg.): Innovation durch Partizipation. Steuerung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen im 21. Jahrhundert, Bielefeld: Bertelsmann Verlag, 189–197

Keman, Hans, 1999: Comparative Methodology, in: Pennings, Paul; Keman, Hans; Kleinnijenhuis, Jan: Doing Research in Political Science. An Introduction to Comparative Methods and Statistics, London, New Delhi, Thousand Oaks: Sage Publications, 1–70

Kempen, Bernhard, 2004: Grundfragen des institutionellen Hochschulrechts, in: Hartmer, Michael;

- Detmer, Hubert (Hrsg.): Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1–45
- Kern, Kristine, 2000: Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA, Opladen: Leske + Budrich Verlag
- Klug, Friedrich, 2000: Die öffentliche Finanzkontrolle im New Public Management, in: Fellmann, Ilan (Hrsg.): New Public Management. Fallbeispiele aus Österreich, Wien: Verlag Österreich, 43–50
- Knill, Christoph, 2005: Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors, in: Journal of European Public Policy, Vol. 12, Issue 5, 764–774
- Knill, Christoph; Balint, Tim, 2007: Managementreformen in internationalen Organisationen: Eine vergleichende Analyse der Europäischen Kommission und des OECD-Sekretariats, in: Politische Vierteljahresschrift, 48. Jg., Heft 3, 434–460
- Knoke, Mareike, 2009: Wie in Mainz der Hase läuft, in: duz Magazin, 65. Jg., Nr. 01–02, 20–21
- Koch, Sascha, 2009: Die Bausteine neo-institutionalistischer Organisationstheorie – Begriffe und Konzepte im Lauf der Zeit, in: Ders.; Schemmann, Michael (Hrsg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 110–131
- König, Klaus, 2001: „Public Sector Management“ oder Gouvernanz-, Steuerungs- und Strukturierungsprobleme öffentlicher Verwaltung, in: Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 293–314
- König, Klaus, 2001: Reinventing Government: The German Case, in: Greß, Franz; Janes, Jackson (Eds.): Reforming Governance. Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany, Frankfurt: Campus Verlag, 33–54
- Kraft, Nadine, 2007: Reform häppchenweise, in: duz Magazin, 63. Jg., Nr. 01, 20–21
- Kronthaler, Ludwig, 1999: Greifswalder Grundsätze. Warum Hochschulen ein modernes Rechnungswesen brauchen, in: Forschung & Lehre, 6. Jg., Heft 11, 582
- Krücken, Georg, 2002: Hinab in den Maelström. Drei Szenarien der Hochschulentwicklung, in: die hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung, 11. Jg., Nr. 1, 16–28
- Krücken, Georg, 2003: Learning the ‘New, New Thing’: On the Role of Path Dependency in University Structures, in: Higher Education, Vol. 46, No. 3, 315–339
- Krücken, Georg, 2004: Hochschulen im Wettbewerb – eine organisationstheoretische Perspektive, in: Böttcher, Wolfgang; Terhart, Ewald (Hrsg.): Organisationstheorie in pädagogischen Feldern. Analyse und Gestaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 286–301
- Krücken, Georg; Rübken, Heinke, 2009: Neo-institutionalistische Hochschulforschung, in: Koch, Sascha; Schemmann, Michael (Hrsg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 326–346
- Kühne, Anja, 2009: Was das „Kopfgeld“ kann. In Rheinland-Pfalz haben die Unis das für Berlin geplante Finanzierungsmodell schon lange erprobt, in: Der Tagesspiegel, Nr. 20152, 23.01.2009, 28
- Kuntz-Brunner, Ruth, 2005: „Inseln des Gelingens“ schaffen. Hochschule: Auf Betreiben einer Expertenkommission unter Vorsitz von Wilhelm Krull kommt wieder Leben in die Exzellenzinitiative, Interview mit Dr. Wilhelm Krull, in: VDI-Nachrichten, 59. Jg., Nr. 25, 24.06.2005, 33
- Künzel, Rainer, 1998: Verantwortliche Leitung und korporative Verfassung, in: Müller-Böling, Detlef; Fedrowitz, Jutta (Hrsg.): Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen: Verantwortung –

- Rechenschaft – Entscheidungsfähigkeit, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 159–180
- Lamnek, Siegfried, 2005: Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch, 4., vollständig überarbeitete Aufl., Weinheim, Basel: Beltz Verlag
- Lange, Stefan, 2000: Politische Steuerung als systemtheoretisches Problem, in: Lange, Stefan; Braun, Dietmar: Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen: Leske + Budrich Verlag, 15–97
- Lange, Stefan; Schimank, Uwe, 2007: Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit: New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD-Länder, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38, 522–548
- Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer, 2008: Landeshochschulpolitiken, in: Hildebrandt, Achim; Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 43–66
- Lenschow, Andrea; Liefferink, Duncan; Veenman, Sietske, 2005: When the Birds Sing. A Framework for Analysing Domestic Factors behind Policy Convergence, in: Journal of European Public Policy, Vol. 12, Issue 5, 797-816
- Leszczensky, Michael, 2004: Paradigmenwechsel in der Hochschulfinanzierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25, 18–25
- Levy, Jack S., 2007: Qualitative Methods and Cross-Method Dialogue in Political Science, in: Comparative Political Studies, Vol. 40, No. 2, 196–214
- Lewentz, Roger, 2008: Moderne Verwaltung in Rheinland-Pfalz auf dem Weg zur Bürgergesellschaft, in: Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Entwicklungslinien der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 195–227
- Löwer, Wolfgang, 2000: Die HRK – Repräsentationsorgan der Hochschulrektoren? Eine hochschulverfassungsrechtliche Analyse, in: Forschung & Lehre, 7. Jg., Heft 3, 134–138
- Lüthje, Jürgen, 1997: Qualität in Lehre und Studium. Evaluation im Verbund norddeutscher Universitäten, in: Forschung & Lehre, 4. Jg., Heft 3, 126–127
- Lüthje, Jürgen, 2001: Leitungsstrukturen, in: Hanft, Anke (Hrsg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements, Neuwied: Luchterhand Verlag, 267–275
- Lütz, Susanne, 2007: Policy-Transfer und Policy-Diffusion, in: Benz, Arthur; Lütz, Susanne, Schimank, Uwe et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 132–143
- Mahoney, James, 2000: Path Dependence in Historical Sociology, in: Theory and Society, Vol. 29, No. 4, 507–548
- Mai, Manfred, 2008: Der Beitrag von Professionen zur politischen Steuerung und Governance, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, 57. Jg., Heft 1, 14–18
- Malek, Tanja; Hilkermeier, Lena, 2003: Überlegungen zur Bedeutung organisationaler Lernansätze in der und für die Politikwissenschaft, in: Maier, Matthias Leonhard; Hurrelmann, Achim; Nullmeier, Frank et al. (Hrsg.): Politik als Lernprozeß? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen: Leske + Budrich Verlag, 78–97
- Martens, Kerstin; Wolf, Klaus Dieter, 2006: Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 13. Jg., Heft 2, 145–176
- Mayntz, Renate, 2002: University Councils: An Institutional Innovation in German Universities, in:

- European Journal of Education, Vol. 37, No. 1, 21–28
- Mayntz, Renate, 2004: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, MPIfG Working Paper 04/1, März 2004,  
<<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>>, Zugriff am 05.04.2013
- Mayntz, Renate, 2009: Kausale Rekonstruktion: Theoretische Aussagen im akteurzentrierten Institutionalismus (2002), in: Dies.: Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie, Frankfurt und New York: Campus Verlag, 83–95
- Meseguer, Covadonga, 2005: Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 598, No. 1, 67–82
- Metz-Göckel, Sigrid, 2008: Hochschulforschung als Ko-Produktion von Erkenntnissen. Bemerkungen zum produktiven Verhältnis von Wissenschaft und Verwaltung, in: Scholkmann, Antonia; Roters, Bianca; Ricken, Judith; Höcker, Marc (Hrsg.): Hochschulforschung und Hochschulmanagement im Dialog. Zur Praxisrelevanz empirischer Forschung über die Hochschule, Münster, München et al.: Waxmann Verlag, 139–169
- Meyer, John W.; Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, Vol. 83, No. 2, 340–363
- Meyer-Guckel, Volker, 2006: Best Practice als Methode. Funktion, Bewertung und Kommunikation von Beispielen guter Praxis im Rahmen von Wettbewerben im Hochschulsystem, in: Benz, Winfried; Kohler, Jürgen; Landfried, Klaus (Hrsg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre, Kapitel E 7.9, Stuttgart: Raabe Verlag
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Rheinland-Pfalz, 2005: Zöllner: Wir machen 2005 zum Jahr der Wissenschaften in Rheinland-Pfalz, Pressemitteilung vom 14.01.2005, Mainz
- Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2005: Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept. Mehr Finanzverantwortung für die Hochschulen – der rheinland-pfälzische Weg, Mainz
- Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Rheinland-Pfalz, 2005: Globalhaushalt erweitert Autonomie der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Pressemeldung vom 24.02.2005, Mainz
- Mintzberg, Henry, 1998: The Professional Organization, in: Mintzberg, Henry; Quinn, James Brian (Eds.): Readings in the Strategy Process, 3<sup>rd</sup> Ed., New Jersey: Prentice Hall, 288–299
- Mintzberg, Henry, 1998: The Structuring of Organizations, in: Mintzberg, Henry; Quinn, James Brian (Eds.): Readings in the Strategy Process, 3<sup>rd</sup> Ed., New Jersey: Prentice Hall, 143–161
- Müller-Böling, Detlef; Küchler, Tilman, 1998: Zwischen gesetzlicher Fixierung und gestalterischem Freiraum: Leitungsstrukturen für Hochschulen, in: Müller-Böling, Detlef; Fedrowitz, Jutta (Hrsg.): Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen: Verantwortung – Rechenschaft – Entscheidungsfähigkeit, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 13–36
- Müller-Jentsch, Walther, 2003: Organisationssoziologie. Eine Einführung, Frankfurt a.M.: Campus Verlag
- Müller-Terpitz, Ralf, 2011: Neue Leitungsstrukturen als Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit?, in: Wissenschaftsrecht, 44. Bd., Heft 3, 236–263
- Nee, Victor, 2005: The New Institutionalism in Economics and Sociology, in: Smelser, Neil J.; Swedberg, Richard (Eds.): The Handbook of Economic Sociology, 2<sup>nd</sup> Ed., Princeton: Princeton University Press, 49–74

- Nickel, Sigrun, 2007: Partizipatives Management von Hochschulen. Zielvereinbarungen – Leitungsstrukturen – Staatliche Steuerung, München und Mering: Hampp Verlag
- Nullmeier, Frank; Klenk, Tanja, 2006: Das Ende der funktionalen Selbstverwaltung?, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37, 299–324
- o.A., 1999: Neustrukturierung der Fachbereiche beschlossen, in: uniform: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen, 12. Jg., Ausgabe 1, 1
- o.A., 2001: Konvent verabschiedete neue Grundordnung, in: uniform: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen, 14. Jg., Ausgabe 2, 2
- o.A., 2009: Europa evaluiert Mainz, in: Jogu. Das Magazin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Nr. 208, 4–5
- Paris, Rainer, 2001: Machtfreiheit als negative Utopie. Die Hochschule als Idee und Betrieb, in: Stölting, Erhard; Schimank, Uwe (Hrsg.): Die Krise der Universitäten, Leviathan Sonderheft 20, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 194–222
- Pasternack, Peer, 2006: Was ist Hochschulforschung? Eine Erörterung anlässlich der Gründung der Gesellschaft für Hochschulforschung, in: Das Hochschulwesen, 54. Jg., Nr. 3, 105–112
- Pelizarri, Alessandro, 2001: Die Ökonomisierung des Politischen: New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste, Konstanz: UVK Verlag
- Pellert, Ada, 2001: Organisationsentwicklung, in: Hanft, Anke (Hrsg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements, Neuwied: Luchterhand Verlag, 342–348
- Pellert, Ada, 2005: Personalmanagement an Universitäten, in: Fisch, Rudolf; Koch, Stefan (Hrsg.): Human Resources für Hochschule und Forschung. Leistungsprozesse – Strategien – Entwicklung, Bonn: Lemmens Verlag, 25–45
- Peters, B. Guy, 2000: Institutional Theory: Problems and Prospects, in: Reihe Politikwissenschaft, Nr. 69, Wien: Institut für Höhere Studien,  
<[http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_69.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_69.pdf)>, Zugriff am 05.05.2013
- Petrick-Löhr, Christina, 2005: Stifterverband startet Exzellenz-Initiative für unabhängige Hochschulen, in: Die Welt, 01.10.2005, Ressort Berufe, Heft 230, B11
- Philipps, Holger, 2005: Fernziel internationale Standards. Aktuelle Herausforderungen für das universitäre Rechnungswesen, in: Wissenschaftsmanagement, 11. Jg., Heft 3, 11–19
- Popper, Karl R., 2005: Logik der Forschung, 11. Aufl., Hrsg.: Keuth, Herbert, Tübingen: Mohr Siebeck Verlag
- Proeller, Isabella; Siegel, John Philipp, 2012: Vom Versuch, über die Ergebnisse kommunaler Verwaltungsreformen zu diskutieren. Anmerkungen zur Debatte über das (vermeintliche) Scheitern des NSM und des NKF, in: Verwaltung und Management, 18. Jg., Heft 3, 136–140
- Pressestelle der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 2007: Zukunftsweisende Erneuerung. Universität Erlangen-Nürnberg reformiert Hochschulstrukturen, Uni Mediendienst Aktuell Nr. 137/2007 vom 06.07.2007, Erlangen
- Pressestelle der Universität Erlangen-Nürnberg, 2000: Neue Aufgabe für Kanzler Thomas A.H. Schöck. Jahrestagung der Kanzler der deutschen Universitäten wählt neue Bundessprecher in Frankfurt/O, Mediendienst FAU-Aktuell Nr. 2176 vom 29.09.2000, Erlangen
- Pressestelle der Universität Erlangen-Nürnberg, 2003: Benchmarking G 21. Qualitätsinitiative großer Universitäten, Gemeinsame Presseinformation der Universitäten FU Berlin, Bonn, Bochum, Dresden, Erlangen-Nürnberg, Frankfurt (Main), Freiburg, Göttingen, Hamburg, Heidelberg, Mainz, LMU München, Münster, Tübingen und Würzburg, Mediendienst FAU-Aktuell Nr. 3240 vom 15.07.2003,

Erlangen

Pressestelle der Universität Erlangen-Nürnberg, 2005: Reformprozess mit weitreichenden Folgen. Rede des Rektors beim Neujahrsempfang des Fakultätenclubs, Mediendienst FAU-Aktuell Nr. 3993 vom 25.01.2005, Erlangen

Pressestelle der Universität Erlangen-Nürnberg, 2006: Treffen der Institutional Experts Subgroup der Funding Working Group der EUA. Tagung zur Vergleichbarkeit der Finanzsituation Europäischer Universitäten, Mediendienst FAU-Aktuell Nr. 4739 vom 07.07.2006,

Pressestelle der Universität Erlangen-Nürnberg, 2007: Große Herausforderungen für die Kostenabrechnung der Universitäten. Experten diskutieren 7. EU-Forschungsrahmenprogramm, Mediendienst FAU-Aktuell Nr. 18/2007 vom 31.01.2007, Erlangen

Reich, Andreas, 2007: Hochschulrahmengesetz mit Wissenschaftszeitvertragsgesetz. Kommentar, 10., neubearbeitete Aufl., Bad Honnef: Verlag Karl Heinrich Bock

Reiners, Markus, 2003: Wandlungsfähigkeit des Staates. Anspruch und Wirklichkeit im politisch-administrativen System, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51, 23–29

Rektorat der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (Hrsg.), 2005: Symposiumsbericht „Impulse für Eliten – Gestaltungsfreiräume für deutsche Spitzenuniversitäten“, 07. – 09.04.2005, Heidelberg

Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik (übersetzt von Streissler, Monika), 1996: Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen

Ritz, Adrian; Thom, Norbert, 2000: Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements. Vergleichende Analyse von 11 Ländern, Arbeitsbericht Nr. 45, Bern: IOP-Verlag

Sandberger, Georg, 2002: Organisationsreform und -autonomie – Bewertung der Reformen in den Ländern, in: Wissenschaftsrecht, Bd. 35, Heft 1, 125–150

Scharpf, Fritz W., 1997: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder: Westview Press

Schedler, Kuno, 2000: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung, in: Pulitano, Donatella (Hrsg.): New Public Management: Terminologie – terminologie – terminologia, Bern: Haupt Verlag, 31–47

Schedler, Kuno, 2007: Public Management und Public Governance, in: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 253–267

Schimank, Uwe, 2005: Die akademische Profession und die Universitäten: „New Public Management“ und eine drohende Entprofessionalisierung, in: Klatetzki, Thomas; Tacke, Veronika (Hrsg.): Organisation und Profession, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 143–164

Schimank, Uwe, 2007: Neoinstitutionalismus, in: Benz, Arthur; Lütz, Susanne, Schimank, Uwe et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 161–175

Schmid, Josef, 2003: Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18–19, 32–38

Schmidt, Marion, 2006: Kalifornien liegt an der Ostsee, in: duz Magazin, 62. Jg., Nr. 6, 23–25

Schöck, Thomas A. H., 2009: I. Grundzüge, in: Geis, Max-Emanuel (Hrsg.): Hochschulrecht im Freistaat Bayern. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Kapitel VIII. Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 477–499

Schöck, Thomas A.H., 2009: II. Einnahmen und Ausgaben, in: Geis, Max-Emanuel (Hrsg.):

- Hochschulrecht im Freistaat Bayern. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Kapitel VIII. Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 500–512
- Schöck, Thomas A.H., 2009: III. Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, in: Geis, Max-Emanuel (Hrsg.): Hochschulrecht im Freistaat Bayern. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Kapitel VIII. Hochschulfinanzierung/Rechnungswesen, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 513–515
- Scholz, Christian, 2006: Markt oder Nicht-Markt?, in: Forschung & Lehre, 13. Jg., Heft 8, 449
- Scholz, Götz; Gorges, Herbert, 2002: Hochschulsteuerung und Planung an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz vor dem Hintergrund der Ressourcenverteilungsmodelle des Landes Rheinland-Pfalz, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 24. Jg., Heft 3, 42–59
- Schraad-Tischler, Daniel; Hellmann, Thorsten; Azahaf, Najim; Schwarz, Robert, 2011: Nachhaltiges Regieren in der OECD – Wie zukunftsfähig ist Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2011, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Schröder, Thomas, 2003: Leistungsorientierte Ressourcensteuerung und Anreizstrukturen im deutschen Hochschulsystem. Ein nationaler Vergleich. Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht, herausgegeben von Jach, Frank-Rüdiger; Jenkner, Siegfried, Bd. 13, Berlin: Duncker & Humblot Verlag
- Scott, W. Richard, 1994: Institutional Analysis: Variance and Process Theory Approaches, in: Scott, W. Richard; Meyer, John W., with Collaboration of Boli, John et al.: Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 81–99
- Scott, W. Richard, 2001: Institutions and Organizations, 2<sup>nd</sup> Ed., Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications
- Selbständigkeit für die Universitätsklinik. Umwandlung in öffentlich-rechtliche Anstalt / Maximalversorgung und Forschung sichern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 289, 11.12.1996, 51
- Senge, Konstanze, 2011: Das Neue am Neo-Institutionalismus. Der Neo-Institutionalismus im Kontext der Organisationswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Sieweke, Simon, 2012: Das Erfordernis der empirischen Bestimmung der Gefährlichkeit von Hochschulstrukturen, in: Wissenschaftsrecht, Bd. 45, 149–158
- Stellungnahme des Konvents der Justus-Liebig-Universität Gießen zur zweiten Novellierung des HHG, Beschluss vom 19.04.2000, in: uniforum: Zeitung der Justus-Liebig-Universität Gießen, 13. Jg., Ausgabe 3, 11
- Stock, Manfred, 2004: Steuerung als Fiktion. Anmerkungen zur Implementierung der neuen Steuerungskonzepte an Hochschulen aus organisationssoziologischer Sicht, in: Winter, Martin (Hrsg.): Gestaltung von Hochschulorganisation. Über Möglichkeiten und Unmöglichkeiten, Hochschulen zu steuern, in: die hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung, 13. Jg., Nr. 1, 30–48
- Stratmann, Friedrich, 2005: Einleitung, in: HIS-Kurzinformation B5/2005, Hannover: Hochschul-Informationen-System GmbH, 1–12
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian 2000: Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden: Gabler Verlag
- Tondorf, Karin; Bahn Müller, Reinhard; Klages, Helmut, 2002: Steuerung durch Zielvereinbarungen: Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen, Berlin: edition sigma
- Van de Ven, Andrew H.; Poole, Marshall Scott, 2005: Alternative Approaches for Studying

- Organizational Change, in: *Organization Studies*, Vol. 26, No. 9, 1377–1404
- von Humboldt, Wilhelm, 1810: Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, in: Trabant, Jürgen (Hrsg.), 2010: Wilhelm von Humboldt. Das große Lesebuch, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 358–369
- Wagschal, Uwe, 2009: Deutschland im Reformstau? Eine Einleitung, in: Ders. (Hrsg.): Deutschland zwischen Reformstau und Veränderung. Ein Vergleich der Politik- und Handlungsfelder, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 13–31
- Wätjen, Hans-Joachim, 1995: Hochschulbibliotheken und Globalhaushalt am Beispiel Niedersachsens – Chancen und Risiken, in: Wimmer, Ulla (Hrsg.): Verwaltungsreform: Bibliotheken stellen sich der Herausforderung, Berlin: Deutsches Bibliotheksinstitut, 139–154
- Weber, Wolfgang; Habich, Jörg, 2000: Corporate Governance und Hochschulmanagement, in: Matiaske, Wenzel; Mellewig, Thomas; Stein, Friedrich A. (Hrsg.): Empirische Organisations- und Entscheidungsforschung: Ansätze, Befunde, Methoden, Heidelberg: Physica-Verlag, 124–135
- Webler, Wolff-Dietrich, 2006: Zur Reformstrategie des Stifterverbandes. Interview mit dem stellv. Generalsekretär des Stifterverbandes, Dr. Volker Meyer-Guckel, in: *Hochschulmanagement*, 1. Jg., Heft 4, 95–99
- Webster, Frank, 2000: Higher Education, in: Browning, Gary K.; Halcli, Abigail; Webster, Frank (Eds.): *Understanding Contemporary Society: Theories of the Present*, London et al.: Sage Publications, 312–327
- Weibler, Jürgen, 2007: Führung von Universitäten? Anmerkungen zu einem verordneten Wandel, in: *Forschung & Lehre*, 14. Jg., Heft 1, 13–15
- Weick, Karl E., 1976: Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, Issue 1, 1–19
- Wejnert, Barbara, 2002: Integrating Models of Diffusion of Innovations: A Conceptual Framework, in: *Annual Review of Sociology*, Vol. 28, 297–326
- Wimmer, Ulla, 1995: Rechtsformänderung – Allheilmittel oder Kosmetik?, in: Dies. (Hrsg.): Verwaltungsreform: Bibliotheken stellen sich der Herausforderung, Berlin: Deutsches Bibliotheksinstitut, 31–43
- Wimmer, Ulla, 1995: Worum geht es bei der Verwaltungsreform?, in: Dies. (Hrsg.): Verwaltungsreform: Bibliotheken stellen sich der Herausforderung, Berlin: Deutsches Bibliotheksinstitut, 11–30
- Winter, Martin, 2004: Fachbereiche und Fakultäten. Bestehende Organisationsstrukturen und aktuelle Reformprojekte an Universitäten, in: *die hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung*, 13. Jg., Nr. 1, 100–142
- Wissenschaftsrat, 1993: 10 Thesen zur Hochschulpolitik, Ds. 1001/93, Berlin, 22.01.1993
- Wissenschaftsrat, 2000: Thesen zur künftigen Entwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland, Ds. 4594/00, Berlin, 07.07.2000
- Wissenschaftsrat, 2006: Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem, Ds. 7065/06, Berlin, 27.01.2006
- Witte, Johanna, 2002: Uni Mainz und FH München überzeugen die Jury, in: *CHEck up. Dialogforum des Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH*, Heft 1, Mai 2002, 1–3
- Wolf, Klaus Dieter, 2007: Einführungsvortrag: Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?, in: Ders. (Hrsg.): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? 23. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 19–33

Wooldridge, Adrian, 2005: The Brains Business, in: The Economist Print Edition, 08.09.2005,  
<<http://www.economist.com/node/4339960>>, Zugriff am 26.02.2014

Zoske, Sascha, 2002: Zurück zur guten alten Fakultät. Hochschulen im Fusionsfieber: Überall werden Fachbereiche zusammengelegt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 162, 11.06.2002, 61

## Internetquellen

CHE: Projekt Best practice-Auszeichnung,

<[http://www.che-concept.de/cms/?getObject=260&strAction=show&PK\\_Projekt=161&getLang=de](http://www.che-concept.de/cms/?getObject=260&strAction=show&PK_Projekt=161&getLang=de)>, Zugriff am 30.01.2014

Deutscher Hochschulverband: Leitbild des DHV,

<<http://www.hochschulverband.de/cms1/703.html>>, Zugriff am 18.05.2013

Die Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands: Arbeitskreise,

<<http://www.uni-kanzler.de/82.html>>, Zugriff am 02.05.2013

Die Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands: Organisation,

<<http://www.uni-kanzler.de/83.html>>, Zugriff am 24.02.2014.

European University Association: Governance, Autonomy & Funding,

<<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding.aspx>>, Zugriff am 02.06.2012

Goethe-Universität Frankfurt, Abteilung Marketing und Kommunikation (Hrsg.): Die Johann Wolfgang Goethe-Universität auf dem Weg zu Autonomie und Exzellenz,

<<http://www.stiftungsuni.uni-frankfurt.de/38073667/uni-frankfurt-auf-dem-weg-zur-autonomie-exzellenz.pdf>>, Zugriff am 10.10.2012

Hochschul-Informationssystem GmbH: Unternehmen,

<[http://www.his.de/unternehmen/index\\_html](http://www.his.de/unternehmen/index_html)>, Zugriff am 12.05.2013

Hochschulrektorenkonferenz: Aufgaben und Struktur,

<<http://www.hrk.de/hrk/aufgaben-und-struktur/>>, Zugriff am 30.01.2014

Hochschulrektorenkonferenz: Workshopreihe „Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung“,

<[http://www.hrk.de/de/projekte\\_und\\_initiativen/121\\_2055.php](http://www.hrk.de/de/projekte_und_initiativen/121_2055.php)>, Zugriff am 12.11.2009

Johannes Gutenberg-Universität Mainz: Innenrevision / Organisationsentwicklung,

<[http://www.uni-mainz.de/organisation/255\\_DEU\\_HTML.php](http://www.uni-mainz.de/organisation/255_DEU_HTML.php)>, Zugriff am 02.05.2013

Johannes Gutenberg-Universität Mainz: Interuniversitäre Weiterbildung,

<<http://www.personalentwicklung.uni-mainz.de/130.php>>, Zugriff am 17.07.2013

Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD Higher Education Programme IMHE,

<<http://www.oecd.org/edu/imhe/>>, Zugriff am 23.07.2013

Scholz, Götz, 2004: Steuerungsinstrumente an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Beitrag zum CHE-Hochschulkurs Neue Steuerungsinstrumente am 15. und 16. März 2004 in Bielefeld,

<[http://www.hochschulkurs.de/sf5\\_2003\\_sch.doc](http://www.hochschulkurs.de/sf5_2003_sch.doc)>, Zugriff am 11.04.2009

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft: Die deregulierte Hochschule,  
<[http://www.stifterverband.info/wissenschaft\\_und\\_hochschule/hochschulen\\_im\\_wettbewerb/deregulierte\\_hochschule/index.html](http://www.stifterverband.info/wissenschaft_und_hochschule/hochschulen_im_wettbewerb/deregulierte_hochschule/index.html)>, Zugriff am 03.09.2012

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft: Qualitätsmanagement an Hochschulen,  
<[http://www.stifterverband.info/wissenschaft\\_und\\_hochschule/hochschulen\\_im\\_wettbewerb/qualitaetsmanagement/index.html](http://www.stifterverband.info/wissenschaft_und_hochschule/hochschulen_im_wettbewerb/qualitaetsmanagement/index.html)>, Zugriff am 10.02.2014

UNESCO: International Standard Classification of Education. ISCE 1997,  
<[http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm)>, Zugriff am 02.05.2013

Verbund Norddeutscher Universitäten, 2007: Förderung von Wissenschaftlerkarrieren – Dual Career Couples (DCC),  
<<http://www.uni-nordverbund.de/print/archiv/foerderung-von-wissenschaftlerkarrieren.html?L=0>>, Zugriff am 04.06.2012

Verbund Norddeutscher Universitäten: Prüfungsorganisation und Verwaltung (2004 – 2005),  
<<http://www.uni-nordverbund.de/archiv/pruefungsorganisation-und-verwaltung.html>>, Zugriff am 05.03.2012

Wachter, Clemens, 2011: Kleine Geschichte der Friedrich-Alexander-Universität,  
<<http://uni-erlangen.de/universitaet/historie.shtml>>, Zugriff am 01.10.2013

## Rechtsgrundlagen, Berichte, Vereinbarungen und Statistiken

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 07.05.2008, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 54. Jg., Heft 19, 2008, 592–597

Bayerisches Hochschulgesetz (BayHSchG) vom 23.05.2006, Bayerisches GVBl., 29.05.2006, München, 245–284

Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007: Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung, November 2007,  
<[http://www.bmbf.de/pubRD/foerderung\\_der\\_empirischen\\_bildungsforschung.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/foerderung_der_empirischen_bildungsforschung.pdf)>, Zugriff am 01.02.2014

Bundesverfassungsgericht, 2012: W 2-Besoldung der Professoren in Hessen verfassungswidrig, Urteil v. 14. 2. 2012, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 31. Jg., Heft 6, 357–366

Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 91 b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, Exzellenzvereinbarung (ExV) vom 18.07.2005, BAnz. 2005, 13347 ff.,  
<<http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/exzellenzvereinbarung.pdf>>, Zugriff am 13.07.2013

BVerfGE, 111. Bd., Beschluss vom 26.10.2004, 333–365

BVerfGE, 127. Bd., Beschluss vom 20.07.2010, 87–132

Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2002: Bericht des Präsidiums der Justus-Liebig-Universität Gießen, für die Jahre 2000–2001, Gießen

Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2005: Bericht des Präsidiums der Justus-Liebig-Universität Gießen für die Jahre 2002–2003, Gießen

- Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2007: Bericht des Präsidiums der Justus-Liebig-Universität Gießen für die Jahre 2004 bis 2006, Gießen
- Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2009: Bericht des Präsidiums der Justus-Liebig-Universität Gießen für die Jahre 2007 bis 2008, Gießen
- Der Rektor der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2008: Universitätsbericht 2003 bis 2008, Erlangen
- Europäische Kommission, 2010: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Bewertung der Lissabon-Strategie, Brüssel, 02.02.2010, <[http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_de.pdf)>, Zugriff am 01.02.2014
- Expertenkommission Wissenschaftsland Bayern 2020 (Hrsg.), 2005: Wissenschaftsland Bayern 2020. Empfehlungen einer internationalen Expertenkommission, München: Eigenverlag Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
- Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 01.01.2002–30.06.2003, Erlangen
- Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Hrsg.), 2003: Jahresbericht 01.01.1999–31.12.2001, Erlangen
- Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, Amtsblatt der Europäischen Union C 323, 30.12.2006, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der EU
- Gesetz zur Neuregelung des Hochschulrechts und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, 03.11.1998, Wiesbaden, 431–465
- Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt (TUD-Gesetz) vom 05. Dezember 2004, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, 09.12.2004, Wiesbaden, 382–384
- Hessisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 31.07.2000, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, 16.08.2000, Wiesbaden, 374–404
- Hochschulgesetz vom 21.07.2003, GVBl. für das Land Rheinland-Pfalz, 05.08.2003, Mainz, 167–209
- Innovationsbündnis Hochschule 2008 zwischen den staatlichen Universitäten und Fachhochschulen und dem Freistaat Bayern zur Sicherung und Optimierung der Leistungsfähigkeit der bayerischen Hochschullandschaft, München, 11.05.2005, <[http://www.stmwfk.bayern.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/Hochschule/innovationsbuenndnis\\_2008.pdf](http://www.stmwfk.bayern.de/fileadmin/user_upload/PDF/Hochschule/innovationsbuenndnis_2008.pdf)>, Zugriff am 11.02.2013
- Johann Wolfgang Goethe-Universität (Hrsg.): Grundordnung der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Stiftung des öffentlichen Rechts, in: UniReport Aktuell. Satzungen und Ordnungen, 25.06.2008, Frankfurt
- Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), 2000: Bericht des Präsidenten der Justus-Liebig-Universität Gießen, Prof. Dr. Stefan Hormuth, für die Zeit 1998–99, Gießen
- Landtag Rheinland-Pfalz, 2007: Unterrichtung durch die Landesregierung: Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz. Bericht gemäß § 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG), LT-Ds. 15/1774, 18.12.2007, Mainz
- Rahmenzielvereinbarung zur Sicherung der Leistungskraft der Hochschulen in den Jahren 2002 bis 2005 (Hochschulpakt), Wiesbaden, 21.01.2002, <<http://www.uni-marburg.de/administration/recht/hsp2002-2005.pdf>>, Zugriff am 13.04.2013

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Bildungsfinanzbericht 2011, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Hochschulen auf einen Blick. Ausgabe 2011, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2011: Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2010/2011, Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden

Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen der staatlichen Hochschulen in Hessen (Hochschulfinanzverordnung – HFVO) vom 12. Januar 2000, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, 27.01.2000, Wiesbaden, 44–46

Zielvereinbarung zwischen dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst und der Justus-Liebig-Universität Gießen für den Zeitraum 2006 bis 2010, Wiesbaden, 26.07.2006,

<<http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2006/3502/pdf/Zielvereinbarung-2006.pdf>>, Zugriff am 21.03.2013

Zielvereinbarung zwischen der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und dem Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Kloster Irsee, 21. Juli 2006,

<<http://www.uni-erlangen.de/universitaet/zielvereinbarung/zielvereinbarung.pdf>>, Zugriff am 13.02.2013

---

## Experteninterviews

<b>Datum</b>	<b>Organisation</b>	<b>Position der befragten Person</b>
29.11.2007	Universität Gießen	Mitglied der Hochschulleitung
29.11.2007	Universität Gießen	Dekan
03.06.2009	Universität Mainz	Mitglied der Hochschulleitung
02.07.2009	Universität Mainz	Professor
02.07.2009	Universität Mainz	Fachbereichsleiterin
26.05.2010	Universität Erlangen-Nürnberg	Mitglied der Hochschulleitung
25.02.2013	Universität Erlangen-Nürnberg	Mitarbeiterin der Hochschulverwaltung