

Prof. Dr. Josef Schmid | Prof. Dr. Karin Amos |  
Prof. Dr. Josef Schrader | Prof. Dr. Ansgar Thiel [Hrsg.]

# Welten der Bildung?

Vergleichende Analysen von Bildungspolitik  
und Bildungssystemen

Sonderdruck



**Nomos**

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

ISBN 978-3-8329-7018-5

1. Auflage 2011

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| Vorwort: Welten der Bildung? Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten                              | 7   |
| <i>Josef Schmid, Karin Amos, Josef Schrader, Ansgar Thiel</i>  |     |
| Einleitung – International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat: Grundlagen und Perspektiven                  | 11  |
| <i>Karin Amos, Josef Schmid, Josef Schrader und Ansgar Thiel</i>   |     |
| Bildungspolitik als Gesellschaftspolitik. Eine neue Form der Wohlfahrtsstaatlichkeit?  | 29  |
| <i>Michael Opielka</i>   |     |
| Wohlfahrtsstaaten und Bildungspolitik. Nachzügler, Vorreiter oder Ausreißer? Die Schweiz und die Vereinigten Staaten in vergleichender Perspektive | 53  |
| <i>Gunther M. Hega</i>   |     |
| Lehren aus der bundesländervergleichenden Bildungspolitikanalyse: Zehn Thesen im Lichte des Wohlfahrtsstaats                                       | 101 |
| <i>Frieder Wolf, Carolin Knoll</i>   |     |
| Vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell? Zur Empirie neuer Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem                             | 121 |
| <i>Rolf G. Heinze, Jörg Bogumil, Sascha Gerber</i>   |     |
| University governance reforms, global scripts and the „Nordic Model”. Accounting for policy change?  | 149 |
| <i>Åse Gornitzka, Peter Maassen</i>  |     |

|   |     |
|---|-----|
| Divergenz in der Konvergenz: Studiengebührenpolitik im Europäischen Hochschulraum – die Beispiele Deutschland, England und Österreich                                 | 179 |
| <i>Christian Förster</i>  |     |
| Politische Steuerung beruflicher Bildung zwischen betrieblichen Bedarfen und gesellschaftlicher Verantwortung   | 203 |
| <i>Ute Clement</i>  |     |
| Selbstkoordination statt staatlicher Gestaltung – die Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens als Prototyp neuer Bildungspolitik?                             | 223 |
| <i>Johannes Klenk</i>   |     |
| Bildungspolitik im Transformationsprozess. International vergleichende Forschung zu Educational Governance und Regimetheorie  | 245 |
| <i>Marcelo Parreira do Amaral</i>   |     |
| Governance im transnationalen Bildungsraum: Von der nationalstaatlichen Steuerung zur transnationalen Governance  | 267 |
| <i>Alexandra Ioannidou</i>  |     |
| Cooperation in the Promotion of Physical Activity: The Function of the WHO and the Role of Sports in the <i>Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health</i> | 287 |
| <i>Enrico Michelini</i>   |     |
| Themen und Arbeitsbereiche des Promotionskollegs „International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“                            | 317 |
| <i>Lisa Damaschke, Inga Schwarz, Ilze Skuja</i>   |     |
| Die Analyse bildungspolitischer Bestimmungsfaktoren und eine ergänzende Perspektive auf den „cultural turn“   | 331 |
| <i>Lisa Damaschke, Christian Förster, Johannes Klenk, Enrico Michelini, Josef Schmid, Inga Schwarz, Ilze Skuja</i>  |     |

# Vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell? Zur Empirie neuer Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem

*Rolf G. Heinze, Jörg Bogumil, Sascha Gerber*

## *Hochschulreformen als Wandel der Staatlichkeit*

In den Sozialwissenschaften wird seit geraumer Zeit ein Wandel der Staatlichkeit von epochalem Charakter konstatiert. Er wird in sozialwissenschaftlichen Debatten mit verschiedenen Begriffen, wie kooperativer Staat, aktivierender Staat, Gewährleistungsstaat, Präventionsstaat, postmoderner Staat oder auch zerfaserter Staat diskutiert (vgl. Genschel/Zangl 2007; Heinze 2009). Einen Kern dieser Diskussion bildet die Sichtweise, dass der Staat nicht mehr das Steuerungszentrum der Gesellschaft ist – wie in einigen klassischen Theorien politischer Steuerung angenommen (vgl. Mayntz 2008) – sondern dass jenseits staatlicher Regulierungen auch Selbstregelungsmechanismen relevant sind. Insgesamt bedeutet Wandel der Staatlichkeit also einen Formwandel der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. Während darüber, dass ein Wandel der Staatlichkeit empirisch zu beobachten ist, weitgehende Einigkeit in den Sozialwissenschaften besteht, differieren die Diagnosen über dessen Ausmaß und Folgen (vgl. Grande 2008). Im Hinblick auf das Ausmaß reichen die Diagnosen von einem extremen Steuerungsverlust des Staates zugunsten des Marktes bis hin zu weitgehender Konstanz oder sogar Zunahme hierarchischer Steuerungs- und Koordinationskapazitäten des Staates.

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

In der Hochschulforschung wird dieser Formwandel von Staatlichkeit im Hochschulsystem in der Regel unter dem Begriff „Governance“ diskutiert. Kennzeichen der Governance-Perspektive ist, dass die Vorstellung, dass der Staat das Steuerungszentrum der Gesellschaft bildet, aufgegeben wird. Neben der hierarchischen Steuerung durch den Staat wirken auch gesellschaftliche Steuerungs- und Koordinationsmechanismen, die als gesellschaftliche Selbstregelungsmechanismen betrachtet werden können (vgl. Benz 2004; Mayntz 2004).

In Anlehnung an die Governance-Perspektive werden in der Hochschulforschung zwei idealtypische Governance-Regime unterschieden, welche auf der Kombination unterschiedlicher staatlicher Regelungsmechanismen und Selbstregelungsmechanismen basieren: das Selbstverwaltungsmodell und das Managementmodell. Auf einem Kontinuum bilden das Selbstverwaltungs- und das Managementmodell zwei Extremformen. Auf der einen Seite das durch die wissenschaftlichen Professionen geprägte Selbstverwaltungsmodell als klassisches Governance-Regime des deutschen Hochschulsystems und auf der anderen Seite das Managementmodell als ein nach dem Leitbild des NPM reformiertes Hochschulsystem. Analytisch lassen sich drei Möglichkeiten der Entwicklung des deutschen Hochschulsystems unterscheiden:

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

Im Folgenden wird die Frage untersucht, welche der drei beschriebenen Entwicklungslinien momentan kennzeichnend für das deutsche Hochschulsystem ist. Zunächst wird der Kontext dargestellt, vor dessen Hintergrund die Reformen im deutschen Hochschulsystem vonstattengehen. Daran anschließend werden die Idealtypen des Selbstverwaltungs- und Managementmodells expliziert. Zudem wird aufgezeigt, anhand welcher Indikatoren die Entwicklung des deutschen Hochschulsystems beurteilt werden kann. Die Bearbeitung der Untersuchungsfrage erfolgt dann anhand einer Analyse vorhandenen Schrifttums zur Thematik und von Ergebnissen aus den Projekten „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von

Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“<sup>1</sup> und „Hochschulen und Hochschulrat – Mitglieder und Aufgabenbereiche“<sup>2</sup>.

### *Kontext der Reform des deutschen Hochschulsystems*

Angesichts der zunehmenden Herausforderungen, mit denen sich die deutschen Hochschulen konfrontiert sahen und sehen, forderten sie lange Zeit eine Erhöhung der für sie aufgewendeten Ressourcen. Dies wurde vor dem Hintergrund der Finanzkrise der öffentlichen Hand von Politik und Öffentlichkeit regelmäßig mit der Forderung nach einer Erhöhung der Effizienz und Effektivität hochschulischer Leistungserbringung beantwortet (vgl. Schimank 2001; Minssen/Wilkesmann 2003).

In diesem Kontext wurden seit den 1990er Jahren massive Reformanstrengungen im Hochschulsystem unternommen. Neben den Studienreformen des Bologna-Prozesses stehen seit Mitte der 1990er Jahre die Binnenmodernisierung und die Neuordnung der Außenverhältnisse von Hochschulen im Mittelpunkt der Hochschulmodernisierung. Durch die vierte Novelle des Hochschulrahmengesetzes im Jahre 1998 wurden die hochschulpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Bundesländer massiv erweitert. Infolgedessen lassen sich in den einzelnen Ländern unterschiedliche Strategien der Hochschulreform beobachten (vgl. Lanzendorf/Pasternack 2009). Neue Steuerungsinstrumente werden in den einzelnen Bundesländern mit unterschiedlichen Bezeichnungen, nach differierenden Modellen in uneinheitlicher Reihenfolge und zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt. Nichtsdestotrotz kann – mit zeitlicher Variation – ein relativ fester Satz von Instrumenten identifiziert werden, welchen eine gemeinsame Grundorientierung am NPM-Leitbild zugrunde liegt (vgl. Bogumil/Heinze 2009; Kehm/Lanzendorf 2006).

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

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

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

Sozialsektor (vgl. Heinze et al. 2011) und in Arbeitsagenturen implementiert (vgl. Bender et al. 2006). Auch andere Länder, wie beispielsweise die Niederlande, Österreich und Großbritannien, haben in den letzten Jahren damit begonnen NPM-orientierte Hochschulreformen einzuleiten (vgl. Schimank 2009). Im Hinblick auf derartige Reformen ist Deutschland im internationalen Vergleich eher ein Nachzügler (vgl. Schimank/Lange 2009).

Analytisch können zwei Dimensionen von am NPM orientierten Reformen unterschieden werden. Zum einen die Binnendimension, in der es vor allem um die Einführung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten in die öffentliche Verwaltung geht und zum anderen die Außendimension, in der es um die Neuordnung der Außenverhältnisse der öffentlichen Verwaltung und um die Privatisierung öffentlicher Aufgaben geht (vgl. Bogumil et al. 2006; Hood 1991).

Vor allem in der Öffentlichkeit werden private Hochschulen als Alternative zu staatlichen Hochschulen diskutiert (vgl. Reisz/Stock 2008). In Deutschland sind bisher nur selten staatliche Hochschulen privatisiert worden (vgl. Sperlich 2008), aber der Privathochschulsektor hat durch Neugründungen privater Hochschulen in den letzten zwanzig Jahren in bedeutendem Ausmaß expandiert. So wurden von den 90 staatlich anerkannten Privathochschulen, welche es im Jahr 2010 gibt, 47 erst nach 1999 gegründet. Trotz dieser Expansion hat der Privathochschulsektor im Hinblick auf die Studierendenzahlen eine eher geringe Bedeutung. Nur 95.000 Studierende, also nur 5% aller Studierenden in Deutschland studieren im Jahr 2010 an einer privaten Hochschule. Auch bezüglich der Fächerstruktur und der Studierendenzahl unterscheiden sich private Hochschulen von staatlichen Hochschulen. So studieren an einer privaten Hochschule im Durchschnitt 1.051 Studierende, während an einer staatlichen im Durchschnitt 8.053 Studierende eingeschrieben sind. Das Studienangebot beschränkt sich zumeist auf wirtschaftsnahe und kostengünstige Studiengänge, wie beispielsweise Betriebswirtschaftslehre. Vor diesem Hintergrund nehmen private Hochschulen in Deutschland eher eine Nischenfunktion ein. Sie ziehen überwiegend Personen an, die ohne ein privathochschulisches Studienangebot gar nicht studieren würden, die vor allem ein berufsorientiertes Fach studieren wollen und/oder sich neben einer bestehenden Berufstätigkeit weiterbilden wollen (vgl. Frank et al. 2010; Sperlich 2008). Zudem weisen einzelne Medienberichte auf tiefer gehende Probleme vor allem im Hinblick auf die finanzielle Situation von privaten Hochschulen hin. So mussten einige private Hochschulen, wie die International University Bruchsal und die Private Hanseuniversität in Rostock aufgrund von Finanzierungsproblemen sogar schließen (vgl. Fiedler 2009). Das populärste Beispiel einer privaten Hochschule mit chronischen Finanzierungsproblemen bildet die Privathochschule Witten/Herdecke. Hier musste mehrfach das Land Nordrhein-Westfalen einspringen, um Finanzlöcher der Hochschule zu stopfen. Auch andere private Hochschulen gerieten aufgrund ihrer finanziellen Abhängigkeit von staatlichen Geldern in die Schlagzeilen.



Wenn diese Medienberichte mehr als nur anekdotische Evidenz sind, dann wären im Hinblick auf eines der wichtigsten Argumente für die Privatisierung hochschulischer Leistungserbringung, nämlich die finanzielle Entlastung der öffentlichen Hand, bedeutende Zweifel anzubringen.

Privatisierung bildet in Deutschland also nicht den Schwerpunkt von NPM-orientierten Hochschulreformen. Vielmehr sind es Reformen der Binnenorganisation und die Neuordnung der Außenverhältnisse von staatlichen Hochschulen, welche im Mittelpunkt stehen. Im Folgenden werden deshalb nur diese beiden Aspekte betrachtet und nicht weiter auf die Privatisierung von Hochschulen eingegangen.

### *Das Governance-Regime des deutschen Hochschulsystems*

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

In der Hochschulforschung wird versucht, den Wandel der Staatlichkeit im Hochschulsystem aus der Governance-Perspektive zu erfassen. Der Begriff „Governance“ bezeichnet in diesem Zusammenhang:

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

Der Wandel der Staatlichkeit im Hochschulsystem durch NPM-orientierte Reformen wird in der Governance-Perspektive als Governance-Reform<sup>3</sup> betrachtet, die eine Transformation der Governance-Strukturen vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell intendiert. Die beiden Governance-Regime setzen sich aus jeweils unterschiedlichen staatlichen Regelungsmechanismen und Selbstregelungsmechanismen zusammen. Diese Governance-Mechanismen werden als staatliche Regulierung, akademische Selbstorganisation, zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder, hierarchisch-administrative Steuerung und Wettbewerb bezeichnet (vgl. Schimank 2009). Im Selbstverwaltungsmodell dominieren die Governance-Mechanismen staatliche Regulierung und akademische Selbstorganisation. Das Managementmodell ist hingegen eine Konfiguration aus zielbezogener Außensteuerung durch externe Stakeholder, hierarchisch-administrativer Selbststeuerung und Wettbewerb.

Für die Governance-Strukturen des deutschen Hochschulsystems ist eine starke Nähe zum Selbstverwaltungsmodell kennzeichnend. Staatliche Regulierung als staatlicher Regelungsmechanismus und akademische Selbstorganisation als Selbstregelungsmechanismus sind somit die Governance-Mechanismen, durch welche sich das deutsche Hochschulsystem traditionell charakterisieren lässt.

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

Im deutschen Hochschulsystem wirkt traditionell aber, neben einem starken staatlichen Regelungsmechanismus, auch noch ein starker gesellschaftlicher Selbstregelungsmechanismus. Dieser wird in der Hochschulforschung als akademische Selbstorganisation bezeichnet. Dieser Selbstregelungsmechanismus schränkt die hierarchischen Steuerungs- und Koordinationsmöglichkeiten des Staates ein. Der Staat kann vor allem im Hinblick auf die sogenannten staatlichen Angelegenheiten, also Haushalts- und Personalangelegenheiten Einfluss ausüben. Forschung und Lehre sind hingegen akademische Angelegenheiten und unterliegen der akademischen Selbstverwaltung. Diese ist das wesentliche Element des Selbstregelungsmechanismus akademische Selbstorganisation. Die Trennung von staatlichen und akademischen Angelegenheiten lässt sich jedoch nur idealiter aufrecht erhalten.

3 Mit dem Begriff „Governance-Reform“ werden alle planvollen Veränderungen der Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsmechanismen in oder zwischen Organisationen bezeichnet (vgl. Klenk 2005; Klenk/Nullmeier 2003).

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

Der Selbstregelungsmechanismus der akademischen Selbstorganisation bezieht sich auf die Koordination des Wissenschaftssystems durch die wissenschaftlichen Professionen. Diese „scientific communities“ legen im Wesentlichen fest, welchen Standards Wissenschaft folgen soll und vergeben die für Wissenschaftler bedeutendste Ressource: die wissenschaftliche Reputation. Diese Selbstregelungsmöglichkeiten der wissenschaftlichen Professionen sind in Deutschland im Grundgesetz durch die Wissenschaftsfreiheit abgesichert und finden in verschiedenen Einrichtungen ihren Niederschlag. Typische Beispiele, welche die hohe Bedeutung dieses Selbstregelungsmechanismus verdeutlichen, sind Einrichtungen wie der Wissenschaftsrat oder die Deutsche Forschungsgemeinschaft. Innerhalb der Hochschulen lässt sich die hohe Relevanz dieses Governance-Mechanismus anhand der Machtposition von Kollegialorganen, wie dem Senat, Konzil oder Fakultätsrat erkennen. Insgesamt sind die Kompetenzen in akademischen Angelegenheiten bei diesen Kollegialorganen, welche sich primär aus Wissenschaftlern und unter diesen vor allem aus Professoren zusammensetzen, angesiedelt (vgl. Gläser/Lange 2007; Schimank 2005).

Wie erörtert sind im Managementmodell im Gegensatz zum Selbstverwaltungsmodell die Mechanismen zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder, hierarchisch-administrative Selbststeuerung und Wettbewerb dominant. Der Mechanismus der zielbezogenen Außensteuerung durch externe Stakeholder bezieht sich auf die Außenbeziehungen von Hochschulen zu den Stakeholdern Staat und Gesellschaft. Es handelt sich also zum einen um einen staatlichen Regelungsmechanismus und zum anderen um einen gesellschaftlichen Selbstregelungsmechanismus. Im Hinblick auf den Staat bedeutet zielbezogene Außensteuerung, dass der Staat nicht wie im Rahmen der staatlichen Regulierung über Struktur- und Prozesssteuerung die Hochschulen steuert, sondern über Instrumente die Ziele für Hochschulen vorgeben und die Zielerreichung kontrollieren. Um dies zu realisieren, verwendet der Staat u.a. Instrumente wie Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe (vgl. Schimank 2000; Ziegele 2008).

Bei der zielbezogenen Steuerung durch die Gesellschaft handelt es sich um einen gesellschaftlichen Selbstregelungsmechanismus. Er unterscheidet sich von dem Selbstregelungsmechanismus der akademischen Selbstorganisation dadurch, dass nicht exklusiv die wissenschaftlichen Professionen, sondern auch andere gesellschaftliche Akteure in die Steuerung und Koordination von Hochschulen

einbezogen werden. Diese Einbeziehung der Gesellschaft in die Steuerung von Hochschulen soll vor allem durch Hochschulräte erfolgen. In Hochschulräten sind nicht nur hochschulinterne, sondern auch hochschulexterne Mitglieder vertreten. Ziel ist es die Fixierung auf die von wissenschaftlichen Professionen gesetzten Erwartungen zu brechen und die Hochschulen zugänglicher für gesellschaftliche Erwartungen zu machen. In Deutschland erhalten Hochschulräte häufig Kompetenzen, die vormals bei der Ministerialverwaltung oder den Kollegialorganen der akademischen Selbstverwaltung angesiedelt waren (vgl. Gerber et al. 2009).

Der Governance-Mechanismus hierarchisch-administrative Selbststeuerung ist ein Selbstregelungsmechanismus. Im Gegensatz zur akademischen Selbstorganisation sind hier aber nicht die wissenschaftlichen Professionen die dominanten Akteure. Dieser Governance-Mechanismus impliziert einen Wandel der Hochschulen von „Korporationen“ zu Organisationen. Innerhalb der Hochschulen sollen vor allem die monokratischen Leitungsorgane, also Rektoren und Dekane gestärkt werden. Um erweiterte Handlungsspielräume zu nutzen, benötigen diese aber auch einen administrativen Unterbau, welcher im Hinblick auf die Steuerung und Koordination hochschulischer Prozesse professionalisiert ist und der über Instrumente verfügt, welche für diese Aufgabe geeignet sind. Insgesamt soll die Macht innerhalb der Hochschulen von den Kollegialorganen auf die monokratischen Leitungsorgane verlagert werden. Diese Hierarchisierung soll auch dazu beitragen Hochschulen als Organisationen zu stärken. Hochschulen werden in der Regel eher als lose gekoppelte Systeme betrachtet, in denen die Macht vor allem auf der operativen Ebene der einzelnen Professoren und Fachkulturen angesiedelt ist (vgl. Weick 1976). Zwischen der akademischen Selbstorganisation und der staatlichen Regulierung stellen Hochschulen als Organisationen lediglich einen administrativen Unterstützungsapparat bereit. Durch eine Hierarchisierung der Leitungsstrukturen innerhalb der Hochschulen sollen die organisationalen Steuerungskapazitäten erhöht werden und die Hochschulen sollen sowohl im Außenverhältnis zum Staat als auch im Binnenverhältnis gestärkt werden (vgl. Krücken/Meier 2006). Vereinfacht geht es also um weniger Hierarchie im Außenverhältnis und mehr Hierarchie im Binnenverhältnis.

Den elementaren Bestandteil der NPM-orientierten Hochschulreform bildet der Governance-Mechanismus Wettbewerb. Wettbewerb kann als ein gesellschaftlicher Selbstregelungsmechanismus betrachtet werden. Da im öffentlichen Sektor aber häufig nicht durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ein Wettbewerb erzeugt werden kann, muss Wettbewerb durch verschiedene Instrumente quasi künstlich erzeugt werden. Wenn der Staat diese Instrumente anwendet, kann Wettbewerb auch als staatlicher Regelungsmechanismus betrachtet werden. So kann der Staat bei Instrumenten, wie Zielvereinbarungen oder leistungsorientierten Finanzierungsformeln Einfluss auf die Kriterien nehmen, anhand derer

wissenschaftliche Leistungen bewertet werden (vgl. Bogumil et al. 2008). Dies unterscheidet sich vom Wettbewerb im Rahmen der akademischen Selbstorganisation, in dem exklusiv Wissenschaftler festlegen, anhand welcher Kriterien Leistungen beurteilt werden. Dabei kann Wettbewerb im Hinblick auf verschiedene Kriterien, wie z.B. Drittmittel, Grundmittel, Absolventenzahlen, Publikationsdichten, Transferleistungen oder wissenschaftliche Reputation stattfinden. Eine neue Qualität erhält Wettbewerb im Managementmodell aber auch, weil es nicht nur um Wettbewerb zwischen einzelnen Wissenschaftlern, sondern auch um Wettbewerb von Hochschulen als Organisationen geht. Dies wird zum Beispiel darin deutlich, dass sich politische Programme, wie bspw. die Exzellenzinitiative direkt an Organisationen und nicht an Einzelwissenschaftler richten. Exzellente ist nicht ein einzelner Wissenschaftler, sondern eine Hochschule als Ganzes.

### *Operationalisierung von Governance-Mechanismen*

Die explizierten Governance-Mechanismen sind abstrakte Kategorien. Wenn diese einer empirischen Erfassung zugänglich gemacht werden sollen, müssen die einzelnen Governance-Mechanismen operationalisiert werden. Eine praktikable Vorgehensweise ist den einzelnen Governance-Mechanismen konkrete neue Steuerungsinstrumente zuzuweisen und aufzuzeigen, welche Kompetenzen die monokratischen Leitungsorgane, die Kollegialorgane und die Ministerialverwaltung innehaben (vgl. Jaeger/Leszczynsky 2008). Vor diesem Hintergrund wird die folgende Operationalisierung<sup>4</sup> gewählt:

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

Tabelle 1: Operationalisierung der Governance-Mechanismen

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

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

## *Wandel vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell?*

Im Folgenden wird anhand von Ergebnissen aus unserer Befragung von Rektoren, Kanzlern und Dekanen im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“ und der Ergebnisse unserer Befragung von Rektoren im Projekt „Hochschulen und Hochschulrat – Mitglieder und Aufgabenbereiche“ aufgezeigt, inwieweit für die einzelnen Governance-Mechanismen einen Bedeutungsgewinn oder -verlust zu verzeichnen ist. Im Projekt zur Neuen Steuerung von Universitäten wurden Vollerhebungen von Rektoren, Kanzlern und Dekanen an deutschen Universitäten angestrebt. Es konnten ausgezeichnete Rücklaufquoten realisiert werden: Rektoren (45%), Kanzler (63%) und Dekane (45%). Diese Ergebnisse sind aber auf Universitäten beschränkt; über Fachhochschulen wurden im Rahmen dieses Projektes hingegen keine Daten erhoben. Die Befragung von Rektoren zum Thema Hochschulräte richtete sich an alle Hochschulen in Deutschland, also auch Fachhochschulen und private Hochschulen. Auch hier konnte eine hervorragende Rücklaufquote von 81% realisiert werden. Neben den Ergebnissen aus unseren Umfragen wird für die Analyse der formalen Ausgestaltung der Kompetenzen von Ministerialverwaltung, monokratischen Leitungsorganen, Kollegialorganen und Hochschulräten vor allem auf die Ergebnisse von Hüther zurück, der die Kompetenzverteilung in den Landeshochschulgesetzen im Jahr 2008 untersucht hat (vgl. Hüther 2010).

## *Wettbewerb*

Beim Wettbewerbsmechanismus ist zunächst zwischen Instrumenten zu differenzieren, welche im Verhältnis Staat-Hochschulen eingesetzt werden und Instrumenten, welche innerhalb der Hochschulen zum einen im Verhältnis zwischen Hochschulleitung und Fakultäten und zum anderen im Verhältnis Fakultätsleitung und fakultätsinterne Organisationseinheiten eingesetzt werden.

Werden zunächst die Instrumente betrachtet, die im Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen eingesetzt werden, wird deutlich, dass eine umfangreiche Implementation von Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe auf dieser Ebene zu verzeichnen ist. 91% der Hochschulen geben an Zielvereinbarungen mit dem Land abgeschlossen zu haben und 89% geben an, dass sie vom Land durch ein Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe Ressourcen zugewiesen bekommen (vgl. Tabelle 2). Die Bedeutung des Wettbewerbsmechanismus hat auf dieser Ebene also deutlich zugenommen.

Tabelle 2: Umsetzungsstand neuer Steuerungsinstrumente in deutschen Universitäten

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

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

Auch hochschulintern werden Zielvereinbarungen und Finanzierungsformeln in bedeutendem Ausmaß eingesetzt. In drei Viertel der Universitäten werden Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und einzelnen Fakultäten abgeschlossen. Die Zielvereinbarungen werden jedoch nicht in allen Universitäten flächendeckend eingesetzt. Einen bemerkenswert hohen Umsetzungsstand weisen auch formelgebundene Mittelvergabeverfahren zwischen Hochschulleitung und Fakultäten auf. An 96% der Hochschulen werden diese Steuerungsinstrumente auf dieser Ebene eingesetzt (vgl. Tabelle 2).

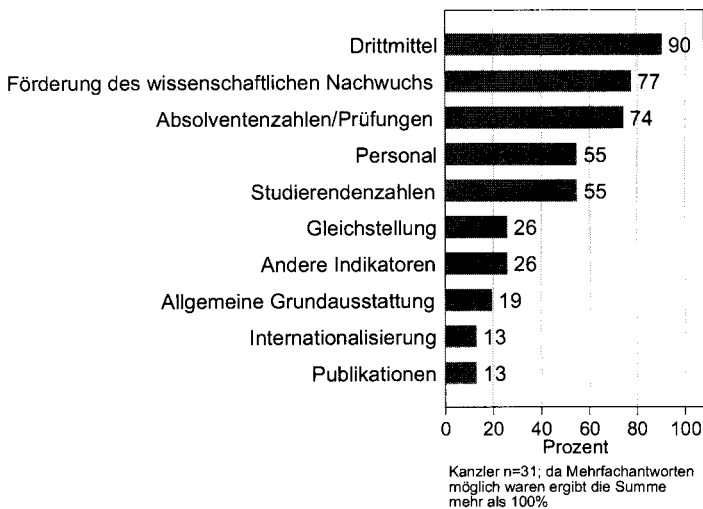
Während der Implementationsstand von Zielvereinbarungen und formelgebundener Mittelvergabe auf der Ebene Hochschulleitung-Fakultäten ähnlich groß ist, zeigt sich auf der Ebene Fakultätsleitung-Fakultätsinterne Organisationseinheiten ein wesentlich differenzierteres Bild. Während an 91% der Universitäten zumindest für einige Fakultäten angegeben wird, dass sie ein Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe anwenden, werden Zielvereinbarungen nur in knapp einem Viertel der Hochschulen zumindest von einzelnen Fakultäten eingesetzt. Werden die Angaben nicht bezogen auf die Anzahl der Universitäten, sondern auf die Anzahl der Dekane betrachtet, werden diese Ergebnisse nochmals gestützt. Während 67% der Dekane (n=251) angeben ein Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe in ihrer Fakultät einzusetzen, geben nur 12% der Dekane (n=251) an in ihrer Fakultät Zielvereinbarungen abzuschließen. Insgesamt weisen diese Ergebnisse jedoch trotzdem auf eine hochschulinterne Stärkung des Governance-Mechanismus Wettbewerb hin.

Bei der Beurteilung, ob Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe und Zielvereinbarungen wirklich Leistungsanreize setzen und somit mehr Wettbewerb



initiiert, ist auch die Ausgestaltung der Instrumente zu beachten. So müssen in Zielvereinbarungen nicht zwangsläufig Ziele vereinbart werden, welche leistungsbezogen sind, sondern es kann auch die Implementierung von Verfahren geregelt werden. In Finanzierungsformeln müssen auch nicht unbedingt leistungsorientierte Indikatoren eingesetzt werden, sondern es können auch belastungsorientierte Indikatoren eingesetzt werden (vgl. Jaeger et al. 2005). Zumindest für die formelgebundene Mittelvergabe zwischen Universitätsleitung und Fakultäten kann aber gezeigt werden, dass zumindest der Intention nach leistungsorientierte Kriterien gegenüber belastungsorientierten Kriterien dominieren. So wird in 90% der Universitäten (n=31) angegeben, dass Drittmittel ein Kriterium der Mittelvergabe bilden, gefolgt von Indikatoren zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (77%) und Absolventenzahlen (74%). Mit einigem Abstand folgen dann eher belastungsorientierte Indikatoren, wie Personal (55%) und Studierendenzahlen (55%) (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Indikatoren der formelgebundenen Mittelvergabe zwischen Universitätsleitung und Fakultäten.

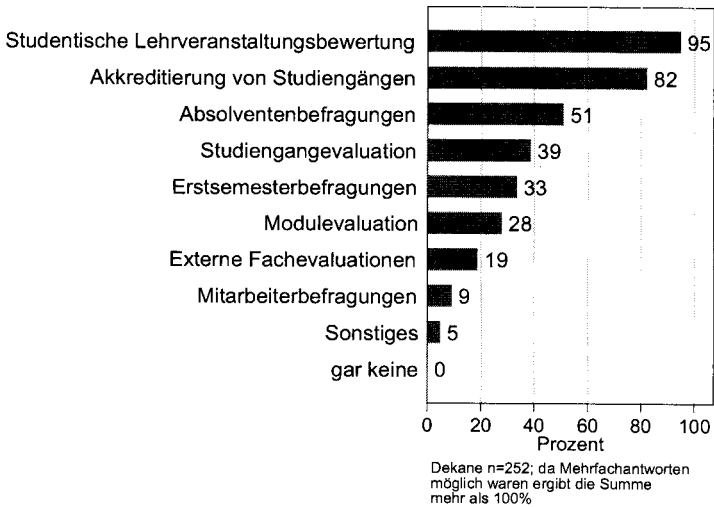


Quelle: Kanzlerbefragung im Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“

Ein weiteres Verfahren, welches durch Leistungsbewertungen Wettbewerb anregen soll, sind Verfahren zur Evaluation der Lehre. Alle von uns befragten Dekane haben angegeben, dass derartige Verfahren in ihrer Fakultät eingesetzt werden. Am häufigsten eingesetzt werden studentische Lehrveranstaltungsbewertungen (95%), gefolgt von der Akkreditierung von Studiengängen (82%) und Absolventen-

befragungen (51%). Alle anderen Evaluationsverfahren werden wesentlich seltener eingesetzt (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Umsetzung von Verfahren zur Evaluation der Lehre



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

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

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

kann also eine Bedeutungszunahme des Governance-Mechanismus Wettbewerb konstatiert werden.

### Zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder

Bei der Analyse der zielbezogenen Außensteuerung durch externe Stakeholder können die Stakeholder Staat und Gesellschaft unterschieden werden. Im Hinblick auf den Staat können neue Steuerungsinstrumente, wie Zielvereinbarungen und Finanzierungsformeln, als Indiz dafür betrachtet werden, dass dieser Governance-Mechanismus gestärkt wurde. Wie bereits erörtert wurde, werden diese beiden Instrumente umfangreich eingesetzt, um Hochschulen zu koordinieren und zu steuern. Dies spricht eindeutig für eine Stärkung dieses staatlichen Regelungsmechanismus. Der Einsatz von Zielvereinbarungen ist aber nicht zwangsläufig ein Indiz für einen Formwandel der Staatlichkeit. Um dies zu beurteilen, ist eine detaillierte Betrachtung der Ausgestaltung von Zielvereinbarungen notwendig. Zielvereinbarungen müssen empirisch nicht so ausgestaltet sein, dass sie nur Ziele festlegen, sondern, können auch konkret die Verfahren regeln, mit denen gewisse Ziele realisiert werden sollen. Eine Festlegung der Verfahren, durch welche Ziele erreicht werden sollen, widerspricht aber dem NPM-Gedanken einer Steuerung über Outputs und einer weitgehenden Autonomie der Hochschulen. Die Literatur in der Hochschulforschung legt zumindest nahe, dass es in einigen Fällen tatsächlich dazu gekommen ist, dass der Staat Zielvereinbarungen einfach als ein weiteres Instrument genutzt hat, um klassische Detailsteuerung zu betreiben. Wenn dies der Fall ist, würde durch Zielvereinbarungen also eher der Mechanismus der staatlichen Regulierung gestärkt werden. Die Potenziale der Hochschulen sich gegen eine derartige Detailsteuerung über Zielvereinbarungen zu wehren, sind begrenzt, weil die Ministerialverwaltung als Ressourcengeber gegenüber den Hochschulen als Ressourcennehmern einen Machtvorteil hat. Diese asymmetrische Beziehung wird in sieben Bundesländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) sogar formal zementiert, indem explizit geregelt wird, dass bei Scheitern von Verhandlungen über Zielvereinbarungen zwischen Land und einzelnen Hochschulen die Zielvereinbarungen durch einseitige staatliche Zielvorgaben substituiert werden können (vgl. Hüther 2010: 208; König 2009).

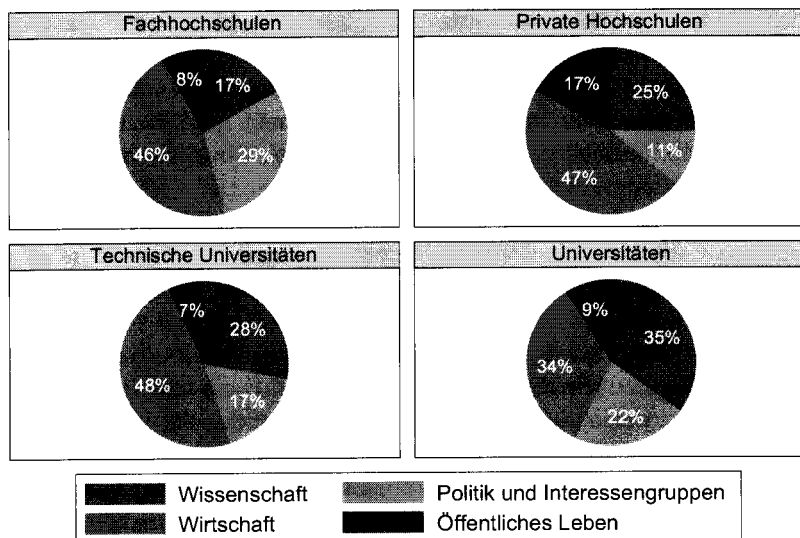
Die Gesellschaft soll über die Einführung von Hochschulräten an der Governance der Hochschulen beteiligt werden. In 14 Bundesländern ist landeshochschulrechtlich festgelegt, dass die einzelnen Hochschulen einen Hochschulrat einrichten müssen. Bremen ist das einzige Bundesland, das die Einführung von Hochschulräten nicht für seine Hochschulen ermöglicht. Brandenburg weist die Besonderheit eines Landeshochschulrates auf, der nicht für einzelne Hochschulen,

sondern für alle Hochschulen im Bundesland zuständig ist (vgl. Gerber et al. 2009). Wird die formale Einführung eines Hochschulrates als Indiz dafür betrachtet, dass die zielbezogene Außensteuerung durch die Gesellschaft gestärkt wurde, kann eine Stärkung dieses gesellschaftlichen Selbstregelungsmechanismus in nahezu allen Bundesländern festgestellt werden.

Eine tiefergehende Analyse darüber, ob dieser Governance-Mechanismus an Bedeutung gewonnen hat, erfordert jedoch zusätzlich eine Betrachtung der Kompetenzen und Zusammensetzung von Hochschulräten. Bezüglich der Kompetenzen lässt sich eine hohe föderale Varianz beobachten. Wird beispielsweise die Wahl und Abwahl der Hochschulleitung als eine äußerst wichtige Kompetenz betrachtet, zeigt sich, dass in nahezu allen Landeshochschulgesetzen eine Beteiligung des Hochschulrates vorgeschrieben ist, wenn diese Aufgabe nicht sogar in dessen alleinigen Zuständigkeitsbereich fällt. Nur zwei Bundesländer (Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt) sehen gar keine Beteiligung des Hochschulrates vor (vgl. Behm/Müller 2010). Von untergeordneter Bedeutung sind hingegen die Kompetenzen von Hochschulräten im Hinblick auf den Abschluss von Zielvereinbarungen. Lediglich in zwei Bundesländern (Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen) ist die Zustimmung des Hochschulrates zu Zielvereinbarungen bzw. zum Entwurf der Zielvereinbarung notwendig. In den anderen Bundesländern wird der Hochschulrat hingegen im Wesentlichen auf beratende Funktionen beschränkt (vgl. Hüther 2010). Die Beschlussfassung über Struktur- und Entwicklungspläne liegt in zehn Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) beim Hochschulrat. Insgesamt verfügt der Hochschulrat somit über enorme Kompetenzen im Hinblick auf Struktur- und Entwicklungspläne (vgl. Behm/Müller 2010). Allerdings werden diese in der Regel durch starke Kompetenzen der Ministerialverwaltung eingeschränkt. In den meisten Bundesländern wird der Hochschulrat auch an der Verteilung von Finanzmitteln beteiligt. Seine Handlungsspielräume werden hier aber durch starke Kompetenzen der Hochschulleitung eingeschränkt (vgl. Hüther 2010). Im Hinblick auf Hochschulräte wird die föderale Varianz von Kompetenzverteilungen im Hochschulbereich besonders deutlich, aber insgesamt kann durchaus davon gesprochen werden, dass Hochschulräten bedeutende Kompetenzen zukommen. Dies spricht zunächst für eine Stärkung des Mechanismus der Außensteuerung durch die Gesellschaft.

Wenn Hochschulräte tatsächlich dazu dienen sollen gesellschaftliche Perspektiven in die angeblichen „Elfenbeintürme“ Hochschulen einzubringen, dann müssten sie zu erheblichen Anteilen nicht mit Personen aus dem Wissenschaftssystem, sondern aus anderen gesellschaftlichen Bereichen, wie beispielsweise der Wirtschaft besetzt werden (vgl. Hüther 2009). Soll außerdem der Einfluss der Politik zurückgedrängt werden, müssten Akteure aus dem politischen Leben in geringem Ausmaß in Hochschulräten vertreten sein.

Abbildung 3: Herkunft von externen Hochschulratsmitgliedern



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

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

Wie in Abbildung 3 deutlich wird, sind vor allem an Universitäten Personen aus dem Wissenschaftssystem in signifikantem Ausmaß unter den externen Hochschulratsmitgliedern vertreten; 35% der externen Hochschulratsmitglieder stammen aus diesem Bereich. Personen aus der Wirtschaft sind in einem ähnlich hohen Ausmaß vertreten. Anders stellt sich die Situation an Fachhochschulen dar, an denen externe Mitglieder aus dem Wissenschaftssystem nur die drittstärkste Gruppe nach Personen aus der Wirtschaft und dem öffentlichen Leben sind. An den Technischen Universitäten sind externe Hochschulratsmitglieder aus der Wirtschaft mit einem Anteil von 48% die stärkste Gruppe, die zweitstärkste Gruppe sind Personen aus dem Wissenschaftssystem mit 28%, gefolgt von Personen aus dem öffentlichen Leben mit 17%. Wenn zusätzlich berücksichtigt wird, dass eine Reihe von Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen) die Beteiligung von hochschulinternen Mitgliedern verpflichtend macht oder zumindest optional (Nordrhein-Westfalen und Thüringen) macht, wird deutlich, dass in Hochschulräten zu beträchtlichen Anteilen auch Wissenschaftsvertreter an der Governance von Hochschulen partizipieren. Dies spricht insgesamt eher gegen eine Stärkung des externen Stakeholders Gesellschaft.

Wenn nur die Kompetenzen von Hochschulräten betrachtet werden, kann eine Stärkung der zielbezogenen Außensteuerung durch die Gesellschaft festgestellt werden. Ein Blick auf die Zusammensetzung von Hochschulräten relativiert dieses Ergebnis aber deutlich. Der Mechanismus der zielbezogenen Außensteuerung durch die Gesellschaft erscheint vor dem Hintergrund der Zusammensetzung von Hochschulräten eher von untergeordneter Bedeutung. Zudem müssen Hochschulräte ihre Kompetenzen im Wesentlichen mit der Ministerialverwaltung und der Hochschulleitung teilen.

## Staatliche Regulierung

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

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

Das die Ministerialverwaltung immer noch über umfangreiche Möglichkeiten verfügt, um die Handlungsspielräume der Hochschulen zu beschränken, wird vor allem im Hinblick auf Organisationsstrukturentscheidungen, wie die Einrichtung,

Veränderung oder Schließung von Fakultäten und Studiengängen deutlich. So unterliegen die Hochschulen in nur fünf Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern) keinen ministeriellen Genehmigungsvorbehalten. In allen anderen Bundesländern sind derartige Organisationsstrukturentscheidungen immer noch von der staatlichen Genehmigung abhängig. Der Einfluss der Ministerialverwaltung auf die Organisationsstruktur von Hochschulen ist in diesen Bundesländern somit beträchtlich (vgl. Hüther 2010). Bezüglich der Einrichtung, Veränderung oder Schließung von Studiengängen werden die Kompetenzen der Ministerialverwaltung noch deutlicher. Nur in zwei Bundesländern (Hamburg und Nordrhein-Westfalen) ist keine Genehmigung durch das Ministerium notwendig. Somit sind die Handlungsspielräume im Hinblick auf die Profilbildung in Forschung und Lehre bedeutend durch die Kompetenzen der Ministerialverwaltung eingeschränkt. Andere Bereiche, in denen die Ministerialverwaltung in den meisten Bundesländern noch über einen starken Einfluss aufgrund von Genehmigungsvorbehalten verfügt, sind die Verabschiedung und Änderung der Grundordnung und Personalentscheidungen, wie die Wahl des Rektors und/oder Kanzlers.

Im Detail haben sich die Kompetenzen der Ministerialverwaltung zwar im Rahmen von NPM-orientierten Hochschulreformen verändert, aber eine tiefgehende Schwächung des Mechanismus der staatlichen Regulierung ist aus unserer Perspektive in den meisten Bundesländern nicht zu beobachten. Insgesamt ist die Bedeutung dieses staatlichen Regelungsmechanismus immer noch enorm und durch politische Programme (wie die Exzellenzinitiative) lässt sich teilweise sogar eine zunehmende Bedeutung der Ministerialverwaltung beobachten.

### Akademische Selbstorganisation und hierarchisch-administrative Selbststeuerung

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

Bezüglich der Aushandlung von Zielvereinbarungen mit der Ministerialverwaltung verfügt die Hochschulleitung in den meisten Bundesländern eindeutig über stärkere Kompetenzen als der Senat. Lediglich in einem Bundesland (Rheinland-Pfalz) stellt der Abschluss von Zielvereinbarungen eine Kompetenz des Senats dar. In allen anderen Bundesländern fällt diese Kompetenz eindeutig

in den Bereich der Hochschulleitung, während der Senat in der Regel nur über die Möglichkeit einer Stellungnahme zur Zielvereinbarung verfügt (vgl. Hüther 2010). Im Hinblick auf Zielvereinbarungen mit dem Land ist in der Tendenz also eher eine Stärkung des Selbstregelungsmechanismus der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung gegenüber der akademischen Selbstorganisation festzustellen.

Weniger deutlich stellt sich das Bild im Hinblick auf Struktur- und Entwicklungspläne dar. In 13 Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) bestehen bei den Struktur- und Entwicklungsplänen zwar erhebliche Kompetenzen der Hochschulleitung, aber in sechs Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) sind auch oder ausschließlich die Kollegialorgane für die Aufstellung und den Beschluss über die Struktur- und Entwicklungspläne verantwortlich. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass durch Vorgaben der Ministerialverwaltung die Handlungsspielräume der Akteure in den Hochschulen bei der Gestaltung von Struktur- und Entwicklungsplänen wesentlich eingeschränkt werden.

Die Bestimmung über die Einrichtung, Veränderung und Schließung von Fakultäten stellte im Hochschulrahmengesetz innerhalb der Hochschulen eine alleinige Kompetenz des Senats dar. Diese alleinige interne Zuständigkeit ist inzwischen in einigen Bundesländern aufgeweicht worden. In diesen hat auch die Hochschulleitung erweiterte Kompetenzen erhalten. In sieben Bundesländern (Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) liegt der Beschluss über diesen Sachverhalt immer noch beim Senat. In vier Bundesländern (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen) ist diese Kompetenz hingegen bei weitgehender Reduktion der Kompetenzen des Senats auf die Hochschulleitung übergegangen. Allerdings liegen auch hier wesentliche Einflussmöglichkeiten, aufgrund von Genehmigungsvorbehalten, bei der Ministerialverwaltung (vgl. Hüther 2010). Während in einigen Bundesländern also die hierarchisch-administrative Selbststeuerung signifikant gestärkt wurde, ist in anderen Bundesländern nach wie vor das Gewicht der akademischen Selbstorganisation hoch.

Auch bezüglich der Einrichtung, Veränderung oder Schließung von Studiengängen ist die alleinige Zuständigkeit des Senats aufgeweicht worden, indem anderen Akteuren wie der Hochschulleitung oder dem Hochschulrat Kompetenzen in diesem Bereich zugestanden wurden. In sieben Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) liegt der Beschluss bzw. die Entscheidung über die Einrichtung, Veränderung oder Schließung von Studiengängen weiterhin beim Senat. Demgegenüber wurde die Entscheidung über diesen Gegenstand nur in zwei Bundesländern (Brandenburg und Schleswig-Holstein) auf die Hochschulleitung übertragen (vgl. Hüther 2010).



Aber auch in diesem Bereich werden die Handlungsmöglichkeiten der hochschulinternen Akteure wesentlich durch die Kompetenzen der Ministerialverwaltungen beschränkt. Da im Gegensatz zum Hochschulrahmengesetz vor der Novelle im Jahr 1998 die Kompetenzen des Senats beschränkt wurden, kann eine Schwächung des Selbstregelungsmechanismus der akademischen Selbstorganisation festgestellt werden. Gleichzeitig wurde die hierarchisch-administrative Selbststeuerung gestärkt, aber die wesentliche Entscheidung liegt in diesem Bereich in den meisten Bundesländern nach wie vor beim Senat.

Im Hinblick auf die Entscheidung über die Verabschiedung und Änderung der Grundordnung zeigen die Landeshochschulgesetze deutlich, dass keine Änderung im Verhältnis zum Hochschulrahmengesetz vor 1998 vorgenommen wurde. Der Beschluss über die Verabschiedung oder Änderung der Grundordnung liegt nur in einem Bundesland (Bayern<sup>5</sup>) nicht beim Senat. Die Kompetenzen der Hochschulleitung wurden lediglich in drei Bundesländern (Bayern, Berlin und Schleswig-Holstein) erweitert. Der Hochschulleitung wurden jedoch nur relativ schwache Kompetenzen wie ein Vorschlagsrecht zugestanden. Wiederum hat die Ministerialverwaltung ihre Kompetenzen in diesem Bereich konservieren können und verfügt in den meisten Bundesländern über die Möglichkeit die Genehmigung zu verweigern (vgl. Hütter 2010). Im Hinblick auf diese Kompetenz ist also eine weitgehende Erhaltung der Handlungsmöglichkeiten der Kollegialorgane und somit der Bedeutung des Mechanismus der akademischen Selbstorganisation zu erkennen, während der Mechanismus der hierarchischen Selbststeuerung tendenziell nicht an Bedeutung gewonnen hat.

Im Hinblick auf die Verteilung von Finanzmitteln wurde im Wesentlichen die Kompetenz der Hochschulleitung zu Ungunsten des Senats gestärkt, während die Ministerialverwaltung zumindest im Hinblick auf die interne Mittelverteilung in den meisten Bundesländern über keine wesentlichen Kompetenzen verfügt. Dies wird alleine schon daran deutlich, dass die Hochschulleitung umfangreich administrative Steuerungsinstrumente, wie Zielvereinbarungen, Finanzierungsformeln oder Globalbudgets implementiert hat, über die sie vorher schlichtweg nicht verfügt hat (vgl. Tabelle 1). So sind die Kompetenzen des Senats in acht Bundesländern (Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) bezüglich der internen Mittelverteilung auf die Möglichkeit der Stellungnahme reduziert. Über die Grundsätze und die Kriterien der hochschulinternen Mittelverteilung entscheidet hingegen in der Regel die Hochschulleitung. Im Hinblick auf die Mittelverteilung lässt sich somit

5 In Bayern liegt diese Kompetenz beim Hochschulrat. Die internen Mitglieder des Hochschulrates rekrutieren sich aber in Bayern aus dem Senat.

eindeutig eine Stärkung des Mechanismus der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung beobachten. Ein noch höheres Gewicht erhält dies dadurch, dass parallel dazu der Mechanismus der akademischen Selbstorganisation in diesem Bereich an Bedeutung verloren hat und dadurch, dass die Ministerialverwaltung über keine wesentlichen formalen Kompetenzen zur Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Hochschulleitung verfügt. Freilich ist die Ministerialverwaltung als größter Geldgeber der Hochschulen und im Zuge von Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe, wenn auch nicht direkt, dann doch zumindest indirekt dazu in der Lage auch die hochschulinternen Finanzverteilungsentscheidungen zu beeinflussen. Ebenfalls für eine Stärkung der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung spricht die forcierte Professionalisierung der Hochschulverwaltung. Als Indiz hierfür kann die Einführung von neuen Verwaltungs- und Serviceeinheiten betrachtet werden. An 95% der Hochschulen wurden den Ergebnissen unserer Umfrage zufolge in den letzten zehn Jahren derartige Organisationseinheiten eingerichtet.

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

### *Fazit – Hybride Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem*

Wie deutlich geworden ist, ist ein Formwandel der Staatlichkeit im Hochschulbereich, zumindest wenn die formale Implementation betrachtet wird, deutlich zu erkennen. Dieser Formwandel stellt sich aber nicht als Funktionsverlust des Staates dar. Vielmehr spricht einiges dafür, dass der Staat auf der einen Seite seine althergebrachten Kompetenzen weitgehend erhalten konnte und gleichzeitig durch neue Steuerungsinstrumente sogar noch Kompetenzen hinzugewonnen hat,

also insgesamt eher gestärkt wurde. Gleichzeitig hat auch der Mechanismus der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung an Bedeutung gewonnen.

So ist der Wettbewerbsmechanismus deutlich gestärkt worden. Dies gilt zum einen bezüglich staatlicher Regelungsmechanismen, wie Zielvereinbarungen und formelgebundener Mittelvergabe, aber auch im Hinblick auf hochschulinterne Selbstregelungsmechanismen. Da die zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder auf den erörterten Wettbewerbsinstrumenten Zielvereinbarungen und formelgebundener Mittelvergabe fußt, ist auch diesbezüglich eine Stärkung des externen Stakeholders Staat zu beobachten. Die Gesellschaft als externer Stakeholder hat über Hochschulräte zwar an Einfluss auf die Hochschulen gewonnen. Wird aber die Zusammensetzung von Hochschulräten betrachtet, ist der gesellschaftliche Einfluss jedoch eindeutig zu relativieren. Insgesamt scheint die zielbezogene Außensteuerung durch die Gesellschaft eher von untergeordneter Bedeutung zu sein. Im Hinblick auf die staatliche Regulierung ist eine partielle Schwächung zu beobachten. Hier liegt in den meisten Bundesländern ein Mischsystem von Globalbudgets und kameralistischer Titelwirtschaft vor, das für einen moderaten Rückgang staatlicher Regelungskompetenzen spricht. Bezüglich anderer Kompetenzen ist aber eine weitgehende Konservierung der staatlichen Handlungsspielräume in Form von Genehmigungsvorbehalten in den meisten Bundesländern zu beobachten. Bezüglich der Selbstregelungsmechanismen der akademischen Selbstorganisation und der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung ist auf der einen Seite zwar eine Konservierung der akademischen Selbstorganisation zu beobachten. Auf der anderen Seite hat die hierarchisch-administrative Selbststeuerung vor allem in finanziellen Fragen einen signifikanten Bedeutungsgewinn erlangt. Insgesamt spricht dies also für eine Stärkung der hierarchisch-administrativen Selbststeuerung gegenüber der akademischen Selbstorganisation.

Für das deutsche Hochschulsystem sind momentan somit hybride Governance-Strukturen zwischen den Idealtypen des Selbstverwaltungs- und Managementmodells zu konstatieren. Die staatliche Regulierung ist mehr oder weniger stark konserviert worden. Gleichzeitig hat die akademische Selbstorganisation in Teilen einen Bedeutungsverlust erlitten, konnte aber in anderen Bereichen ihre Bedeutung auch erhalten. Relativ eindeutig wurde auch die hierarchisch-administrative Selbststeuerung gestärkt, während die zielbezogene Außensteuerung durch die Gesellschaft eine eher untergeordnete Rolle spielt. Eindeutig gestärkt wurde der Wettbewerbsmechanismus. Ein im Wesentlichen gestärkter Staat steht somit neben einer wesentlich gestärkten Hochschulleitung.

Freilich handelt es sich hier nur um eine Momentaufnahme. Es kann sich auch um eine Übergangsphase vom Selbstverwaltungs- zum Managementmodell handeln, aber die Konservierung des Mechanismus der staatlichen Regulierung spricht eher dagegen, dass es sich nur um eine Übergangsphase handelt. Für eine vertiefende

Beurteilung darüber, wie weitgehend der Wandel vom Selbstverwaltungs- zum Managementmodell ist, ist jedoch eine Ergänzung der hier vorgestellten Ergebnisse zur formalen Umsetzung durch Untersuchungen, welche die informellen Regeln und das tatsächliche Verhalten von den Akteuren Ministerialverwaltung, Hochschulleitung und Kollegialorgane analysieren, notwendig.

Vor dem Hintergrund der Möglichkeit einer Entkopplung von Formal- und Aktivitätsstruktur oder auch von rules-in-form und rules-in-use ist es plausibel anzunehmen, dass formale Strukturen und Prozesse sich nicht zwangsläufig auch in der Veränderung von tatsächlichem Verhalten niederschlagen und das neben formalen Regeln noch abweichende informelle Regeln existieren können. Diese theoretischen Annahmen werden auch durch empirische Ergebnisse der Implementationsforschung gestützt (vgl. Grohs 2010). Es gibt eben auch Formen der „brauchbaren Illegalität“ (Luhmann 1964), welche in der Rationalität von Akteuren sinnvoll erscheinen. Ein wesentlicher Faktor, welcher in Hochschulen Verhaltensänderungen verhindern kann, ist in der Zielambiguität zu sehen, welche sich im Rahmen der am NPM orientierten Hochschulreformen nicht verringert haben dürfte. Wenn Akteure in Hochschulen ihre Ressourcen durch NPM-orientierte Reformen gefährdet sehen, kann dies deren mikropolitischen Widerstandspotenzial aktivieren. Da rein hierarchische Steuerung nur idealtypisch funktioniert (vgl. Schmid 2011), dürften empirisch auch Fälle beobachtbar sein, in denen neue Steuerungsinstrumente trotz formaler Implementierung de facto keine Veränderungen bewirken und die Muster der akademischen Selbstorganisation unverändert informell weiter existieren oder informell mit den Regelungsmechanismen des Managementmodells koexistieren.

## *Literatur*

- Behm, Britta/Müller, Ulrich, 2010: Erfolgsfaktoren für Hochschulräte, in: Meyer-Guckel, Volker/Winde, Matthias/Ziegele, Frank (Hrsg.): Handbuch Hochschulräte. Denkanstöße und Erfolgsfaktoren für die Praxis. Essen, 16-105.
- Bender, Gerd/Bieber, Daniel/Hielscher, Volker/Marschall, Jörg/Ochs, Peter/Vaut, Simon, 2006: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Saarbrücken.
- Benz, Arthur, 2004: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützlichliches sozialwissenschaftliches Konzept, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 11-28.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg, 2007: Einleitung, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 9-25.
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.

- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G., 2009: Einleitung, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin, 7-12.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhmann, Sabine, 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37. Wiesbaden, 151-184.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan/Gerber, Sascha unter Mitarbeit von Lenz, Katrin/Wannöffel, Manfred, 2008: Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument. Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche. Bochum.
- Brinckmann, Hans, 1998: Die neue Freiheit der Universität. Operative Autonomie für Lehre und Forschung an Hochschulen. Berlin.
- Burgi, Martin/Gräf, Ilse-Dore, 2010: Das (Verwaltungs-)organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 125, 1125-1188.
- Dörre, Klaus/Neis, Matthias, 2010: Das Dilemma der unternehmerischen Universität. Hochschulen zwischen Wissensproduktion und Marktzwang. Berlin.
- Fiedler, Franziska, 2009: Privathochschulen. Bildung nach Maß, in: <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/karriere/0,2828,643334,00.html>; 19.08.2009.
- Frank, Andrea/Hieronimus, Solveigh/Killius, Nelson/Meyer-Guckel, Volker, 2010: Rolle und Zukunft privater Hochschulen in Deutschland. Essen.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard, 2007: Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 20-21, 10-16.
- Gerber, Sascha/Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan, 2009: Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Berlin, 93-122.
- Gläser, Jochen/Lange, Stefan, 2007: Wissenschaft, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 437-451.
- Grande, Edgar, 2008: Reflexive Modernisierung des Staates, in: der moderne staat, 1, 7-28.
- Grohs, Stephan, 2010: Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus. Wiesbaden.
- Heinze, Rolf G., 2009: Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten. Wiesbaden.
- Heinze, Rolf G./Schneiders, Katrin/Grohs, Stephan, 2011: Social Entrepreneurship im deutschen Wohlfahrtsstaat. Hybride Organisationen zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft, in: Hackenberg, Helga/Empter, Stefan (Hrsg.): Social Entrepreneurship – Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden, 86-102.
- Hüther, Otto, 2009: Hochschulräte als Steuerungsakteure?, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 31, 50-73.
- Hüther, Otto, 2010: Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen. Wiesbaden.
- Jaeger, Michael/Leszczensky, Michael, 2008: Governance als Konzept sozialwissenschaftlicher Hochschulforschung – am Beispiel neuer Modelle und Verfahren der Hochschulsteuerung und Finanzierung, in: Das Hochschulwesen, 1/2008, 17-25.

- Jaeger, Michael/Leszczensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid, 2005: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung, in: HIS-Kurzinformation, A13. Hannover.
- Jann, Werner, 2011: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Auflage. Wiesbaden, 98-108.
- Kamm, Ruth/Köller, Michaela, 2010: Hochschulsteuerung im deutschen Bildungsföderalismus, in: Swiss Political Science Review, 16, 649-686.
- Kehm, Barbara M./Lanzendorf, Ute, 2006: Germany. 16 Länder Approaches to Reform, in: Kehm, Barbara M./Lanzendorf, Ute (Hrsg.): Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries. Bonn, 135-186.
- Klenk, Tanja, 2005: Governance-Reform und Identität. Zur Mikropolitik von Governance-Reformen, in: Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung. Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin, 31-52.
- König, Karsten, 2009: Hierarchie und Kooperation. Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin, 29-44.
- Krücken, Georg/Meier, Frank, 2006: Turning the University into an Organizational Actor, in: Drori, Gili S./Meyer, John W./Hwang, Hokyū (Hrsg.): Globalization and Organization. World Society and Organizational Change. Oxford, 241-257.
- Lange, Stefan/Schimank, Uwe, 2007: Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit. New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD-Länder, in: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38. Wiesbaden, 522-548.
- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer, 2009: Hochschulpolitik im Ländervergleich, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin, 13-28.
- Luhmann, Niklas, 1964: Funktion und Folgen formaler Organisation. Berlin.
- Mayntz, Renate, 2004: Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 65-76.
- Mayntz, Renate, 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41. Wiesbaden, 43-60.
- Meyer, John W./Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, 83, 340-363.
- Minssen, Heiner/Wilkesmann, Uwe, 2003: Lassen Hochschulen sich steuern?, in: Soziale Welt, 54, 123-144.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen.
- Ostrom, Elinor, 2007: Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework, in: Sabatier, Paul (Hrsg.): Theories of the Policy Process. Boulder, 35-71.
- Reisz, Robert D./Stock, Manfred, 2008: Private Hochschulen. Perspektiven der Forschung, in: Reisz, Robert D./Stock, Manfred (Hrsg.): Private Hochschulen – Private Higher Education, die hochschule, 2/2008, 6-18.

- Schimank, Uwe, 2000: Welche Chancen und Risiken können unterschiedliche Modelle erweiterter Universitätsautonomie für die Forschung und Lehre der Universitäten bringen, in: Titscher, Stefan von/Winckler, Georg/Biedermann, Hubert/Gatterbauer, Helmuth/Laske, Stephan/Kappler, Ekkehard/Moser, Reinhard/Strehl, Franz/Wojda, Franz/Wulz, Heribert (Hrsg.): Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten. München, 94-147.
- Schimank, Uwe, 2001: Festgefahrene Gemischtwarenläden. Die deutschen Hochschulen als erfolgreich scheiternde Organisationen, in: Stölting, Erhard/Schimank, Uwe (Hrsg.): Die Krise der Universitäten. Leviathan, Sonderheft 20. Wiesbaden, 223-242.
- Schimank, Uwe unter Mitarbeit von Meier, Frank, 2002: Neue Steuerungssysteme an Hochschulen. Hagen.
- 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, 143-164.
- Schimank, Uwe, 2009: Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin, 123-137.
- Schimank, Uwe/Lange, Stefan, 2009: Germany. A Latecomer to New Public Management, in Paradiise, Catherine/Reale, Emanuela/Bleiklie, Evar/Ferlie, Ewan (Hrsg.): University Governance. Western Europe Comparative Perspectives. Dordrecht, 51-75.
- Schmid, Josef, 2011: Mikropolitik – Pluralismus mit harten Bandagen?, in: Bandelow, Nils ? (im Erscheinen)
- Schröter, Eckhard, 2011: New Public Management, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Auflage. Wiesbaden, 79-89.
- Sperlich, Andrea, 2008: Private Hochschulen in der deutschen Hochschulforschung. Oder: „Noch nicht mal ignorieren!“, in: Reisz, Robert D./Stock, Manfred (Hrsg.): Private Hochschulen – Private Higher Education. die hochschule, 2/2008, 126-139.
- Weick, Karl E., 1976: Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: Administrative Science Quarterly, 21, 1-19.
- Ziegele, Frank, 2008: Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen. Münster.