

Andres Friedrichsmeier

## Die unterstellten Wirkungen der universitären Steuerungsinstrumente

Zur hochschulischen Dauerreform  
und den Möglichkeiten ihrer Entschleunigung



Printversion mit identischer Seitennummerierung:  
Andres Friedrichsmeier (2012): Die unterstellten Wirkungen der  
universitären Steuerungsinstrumente. Zur hochschulischen  
Dauerreform und den Möglichkeiten ihrer Entschleunigung.  
Münster: LIT. ISBN 978-3-643-11730-4

Dissertation in der Fakultät Erziehungswissenschaft und Soziologie,  
TU Dortmund, 2010

Titelbild: Stefan Klatt

## Inhalt

1. Steuerungswirkungen als Untersuchungsgegenstand.....	11
1.1. Reform, Steuerung und Planung.....	11
1.2. Blick auf eine Baustelle .....	18
1.3. Steuerungsinstrumente als Untersuchungsgegenstand.....	20
1.4. Die Verwicklung mit einem gewandelten Staatsverständnis .....	21
2. Die thematisch relevante Steuerungstheorie .....	33
2.1. New Public Management und Bürokratiemodell .....	33
2.2. Das Potenzial der Organisationstheorien .....	46
2.3. Ökonomische Wettbewerbskonzepte und Wissensproduktion.....	50
2.4. Psychologische Theorien zu Anreizen .....	62
2.5. Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie.....	96
2.6. Neo-Institutionalismus .....	108
2.7. Systemtheorie und die konstruktivistische Perspektive.....	119
2.8. Poststrukturalismus: Dauerreform als Folge von Selbstführung.....	132
2.9. Organisationstheoretische Aussagen zur neuen Hochschulsteuerung .....	142
3. Steuerungsinstrumente und ihre Referenzbezüge .....	163
3.1. Neue und traditionelle Steuerungsinstrumente.....	163
3.2. Leistungsbezogene Mittelverteilung .....	174
3.3. Zielvereinbarungen.....	193
3.4. Evaluationen .....	215
4. Steuerungsexpertise auf Fachbereichsebene: Eine empirische Studie .....	226
4.1. Innerinstitutionelle Hochschulforschung .....	226
4.2. Untersuchungsgegenstand.....	230
4.3. Expertenwissen und Kompetenzzuschreibungen .....	243
4.4. Raster für die Interpretation der Interviews.....	252
4.5. Rekonstruktion einer Topografie.....	259
4.5.1. Perspektiven.....	259
4.5.2. Signifikation von Akteuren und Arenen .....	268
4.5.3. Machtressourcen .....	289
4.5.4. Die wesentlichen Einflussgrößen im Zusammenhangsbild.....	296
4.5.5. Signifikation der Steuerungsinstrumente .....	297
4.5.6. Moral Rules und Steuerung .....	311
5. Gesamtbetrachtung und Ausblick.....	320
5.1. Ergebnisse .....	320
5.2. Kontextualisierung.....	323
Literatur.....	332
Abkürzungen .....	354
Abbildungen .....	355
Interviewleitfaden .....	357



### *Aufbau und Lesehinweis*

Dieses Buch gründet auf einer wissenschaftlichen Qualifikationsarbeit, folgt in seinem Aufbau aber nicht dem üblichen Schema einer solchen Arbeit. Man sieht dies nicht auf den ersten Blick, denn die Anordnung der Kapitel folgt weitgehend jenem Schema: Auf die Eingrenzung des Themas (Kapitel 1) folgt ein Theorieteil (Kapitel 2) und eine empirische Studie (Kapitel 4). Erst auf den zweiten Blick fällt auf, dass die empirische Studie einen eigenständigen Theorieabschnitt hat (4.1 bis 4.4), während die Theoriebetrachtung in Kapitel 2 in eine eigenständige Auswertung führt. Die Erörterung der relevanten Steuerungstheorie mündet in diesem Buch also zunächst in die analytische Auseinandersetzung mit einem *konzeptionellen Gegenstand*, nämlich den erhofften Wirkungen der Steuerungsinstrumente (Kapitel 3). Wie sich später zeigen wird, hat die allgemeine Steuerungstheorie für den *Gegenstand der empirischen Studie*, die Selbststeuerungsexpertise an universitären Fachbereichen, einen relativ begrenzten Aufklärungswert. Dies ist ein Ergebnis der empirischen Studie, welches aber für das Gesamtvorgehen in diesem Buch Konsequenzen hat.

Um dem Rechnung zu tragen, greife ich diesem und verwandten Ergebnissen an dieser Stelle vorweg. Letztlich ist es nämlich die Auseinandersetzung mit ihrem Gegenstand, welche dieses Buch über das übliche Aufbauschema hat hinauswachsen lassen. Das eigentliche Thema des Buchs ist also nicht erst die empirische Studie in Kapitel 4. Wie schon der Titel verrät, bewegt sich sein thematisches Interesse auf einer allgemeineren Ebene. Anliegen dieses Buches ist es, solche wissenschaftliche Erkenntnisse zu erarbeiten und zusammenzustellen, die Informationswert für den Einsatz von Steuerungsinstrumenten an Hochschulen haben. Es geht mir um erwartbare Wirkungen des Einsatzes von Steuerungsinstrumenten im Organisationskontext einer Universität. Ich versuche von zwei Seiten her Befunde zusammenzutragen. Die eine Seite sind allgemeine Steuerungstheorien (Kapitel 2). Diese Theorien sind implizit oder explizit Grundlage jener Annahmen über Wirkungen, die man beim Einsatz von Steuerungsinstrumenten zu erzielen hofft. Die andere Seite ist die empirische Steuerungswirklichkeit auf der Ebene einzelner Fächer. Kurz gesagt bewegt sich das Thema dieses Buches, also die erwartbaren Wirkungen des Einsatzes von Steuerungsinstrumenten, in einem Überschneidungsgebiet von Theorie und Empirie. Steuerungsinstrumente werden eingesetzt, weil man konzeptionelle bzw. theoretische Vorstellungen darüber hat, wie man steuern kann. D.h. sie sind, an sich, eine praktisch-empirische Anwendung von Steuerungstheorie.

### *Theorie und Empirie*

An einer Universität sind i. d. R. die Fächer die basale Organisationsebene. Die Steuerung auf dieser Ebene wird zumeist von Fachwissenschaftlern<sup>1</sup> und nicht von ausge-

---

1 Bei der Nennung von Akteuren verzichte ich im Folgenden in den meisten Fällen auf weibliche Endungen. Wo ich nur eins der Genera verwende, um den Sprachfluss nicht zu schwerfällig zu machen, sind weibliche Akteure bei der Benutzung der männlichen Benennungsform mit gemeint. Die Alternative dazu – die durchgängige Verwendung einer weiblichen Form – würde geschlechterdiskriminierende Konnotationen konsequenter vermeiden. Zwangsläufig vorzuziehen

bildeten Hochschulmanagern ausgestaltet. Zwar haben sie i.d.R. keine formale Managementausbildung, aber davon abgesehen handelt es sich erkennbar um akademisch ausgebildete Experten. Die auf Fächerebene Tätigen verfügen, nach Ergebnissen der Studie in Kapitel 4, z.T. über umfassendes Steuerungswissen und scheinen direkt oder indirekt sogar mit verschiedenen Steuerungstheorien vertraut zu sein. Das Denken vieler Steuerungsgestalter reicht erheblich an die der Höhe allgemeiner Steuerungstheorie heran. Deshalb hat es wenig zusätzlichen Aufklärungswert, wenn man ihr Denken mit Rückgriff auf einzelne Ansätze aus ebendiesem Theoriebestand weiter abstrahiert. Allerdings stößt man bei der Untersuchung der Steuerungspraxis auch auf eklatante konzeptionelle und theoriebezogene Defizite: Wenn man die Art, wie diese Akademiker Steuerung denken und praktizieren, mit aus der Theorie abgeleiteten möglichen Steuerungswirkungen in Beziehung setzt, zeigen sich erhebliche Unschärfen, Lücken und Widersprüche. Bekannt ist dieses Problem als ‚Fallhöhe jeder Theorie‘. Sie führt dazu, dass jede wissenschaftliche Untersuchung von konkreten Steuerungswirkungen mit zwei trivialen Ergebnissen rechnen darf:

- In der konkreten Steuerungspraxis ist alles unübersichtlicher und komplexer als in den Modellen und Konzeptionen der Steuerer.
- Praktisch beobachtbare Wirkungen sind diffuser und gebrochener, als man selbst oder andere sich das theoretisch bzw. in Konzeptpapieren ausmalen.

Diese beiden Ergebnisse sind, kurz gesagt, deshalb vorprogrammiert, da Modelle immer weniger komplex sind als jene Praxis, deren Grundzüge sie darstellen sollen. Soziale Wirklichkeit ist grundsätzlich komplexer und auch pragmatischer als ihre orthodoxe Deutung durch eine Theorie. Diese Arbeit konzentriert sich deshalb nicht auf den Nachweis, dass die gängigen Modelle der Hochschulsteuerung einzelne Dimensionen der Praxis nicht berücksichtigen; sie will auch nicht abschließend das Resümee ziehen, dass Hochschulsteuerung künftig mehr auf dieses und jenes Detail und die jeweiligen Hochschulspezifika zu achten habe.

Andererseits sind die empirisch vorfindbaren Lücken zwischen Steuerungstheorie und Steuerungsexpertise ihrerseits ein steuerungstheoretisch zu deutenden Befund. Dieser in Abschnitt 4.5.5 diskutierte Befund geht über das genannte Problem der ‚Fallhöhe jeder Theorie‘ hinaus. Mit anderen Worten, die klaren Grenzen der Anwendbarkeit von allgemeiner Steuerungstheorie auf die empirische Studie dieses Buchs sind ihrerseits ein wichtiges Ergebnis. Die Limitierung der Anwendbarkeit von Steuerungstheorie hat ihrerseits Informationswert für die Frage des Einsatzes von Steuerungsinstrumenten. Aus eben diesem Grund benötigt die empirische Studie in diesem Buch den erwähnten eigenständigen Theorieabschnitt.

In diesem Buch deute ich die Lücke zwischen Steuerungstheorie und praktischer Steuerungsexpertise als Indiz für fehlende konzeptionelle Konsistenz der derzeit vorherrschenden Steuerungsansätze. Zwar lassen sich die in den letzten zwei Jahrzehnten im Hochschulbereich neu eingeführten Steuerungsinstrumente (vgl. 3.1) konzeptionell relativ gut der Richtung des New Public Managements zuordnen (vgl. 2.1), also mehr

---

ist sie aber nicht: M.E. hat sich die gendersensitive Schreibweise überwiegend zu einem Formalismus entwickelt, von dem zwar Signale zur politisch-kulturellen Verortung von Texten, aber nur noch wenige Impulse für die Geschlechtergerechtigkeit ausgehen.

oder weniger der neoliberalen Denkrichtung. Anscheinend aber, so ein weiteres der hier vorweggenommen Ergebnisse, bietet diese Denkrichtung keine vollständige Welt-sicht. Nach der hier entfalteteten Sicht baut sie eher auf älteren Steuerungsvorstellungen auf bzw. koexistiert mit diesen (z. B. mit dem Bürokratiemodell, vgl. 2.1.2), selbst wenn sich beide auf den ersten Blick ausschließen (vgl. 2.8 und Kapitel 5). Jedenfalls scheint mir für die Praxis an den Hochschulen ein inkonsistentes Nebeneinander von verschiedenen Steuerungskonzeptionen typisch. Vermutlich könnte dieser Praxis deshalb auch keine Vereinheitlichung auf theoretischer Ebene gerecht werden. Um dieser widersprüchlichen Sachlage Rechnung zu tragen, wird dieses Buch keine optimale Steuerungstheorie und auch keine Theoriesynthese vorschlagen. Statt mit einer Theorie strittige Steuerungsfragen (vermeintlich) zu entscheiden, werde ich argumentieren, dass die Theorien selbst ein Feld darstellen, auf dem über Steuerungsfragen gestritten wird (vgl. 2.2). Entsprechend diskutiere ich dieses Feld in einem eigenen Kapitel. Die in diesem Buch verfolgte Untersuchungsperspektive ist entsprechend, wie man an Hochschulen mit einem sinnvollen Nebeneinander von z. T. auch gegensätzlichen Steuerungsansätzen und Wirkungsannahmen operieren kann. Leitende Frage ist die nach der Möglichkeit des Umgangs mit einer Hochschulsteuerung, die einer starken Veränderungsdynamik unterliegt.

### *Dauerreform*

Über viele Passagen gehe ich der These nach, ob bzw. warum Hochschulsteuerung einer ‚Dauerreform‘ unterliegt, also einem Zustand, in dem die Ergebnisse jeder Reform nach wenigen Jahren wieder ihrerseits von neuen Reformschritten abgelöst werden. Es ist mir ein wesentliches Anliegen, diese These, die in jüngerer Zeit auch von Hochschulforschern wie Jürgen Enders, Ulrich Teichler, Peer Pasternack u. a. artikuliert wird, weiter zu klären. Die These der Dauerreform selbst greife ich erst im weiteren Verlauf auf und streife sie dann immer wieder unter unterschiedlichen Aspekten, darunter dem Anliegen, wie Steuerung mit der Dauerreform umgehen und sie ggf. sogar entschleunigen kann.

Allerdings soll die vermutete Dauerreform auch konzeptionelle Berücksichtigung finden. Die Auswirkung auf das Vorgehen ist folgende: Wenn der Untersuchungsgegenstand nie ‚fertig‘ ist und immer weiter umgewerkelt und reformiert wird, dann kann er auch nicht abschließend beforscht werden. Wer nach dem Lesen dieser Einleitung direkt weiter zum Abschlusskapitel blättert, findet dort keine übersichtliche Ergebnisaufzählung, also z. B. keine Merkliste, was man künftig bei Zielvereinbarungen an Hochschulen stärker beachten müsste. ‚Feste‘ Ergebnisse, nach denen die ‚richtige‘ Hochschulsteuerung künftig so und so aussehen müsse, sind gar nicht beabsichtigt.

Warum nicht? Auf einer Dauerbaustelle, auf der ständig umgebaut und umgeplant wird, gibt es eher zu viele Baupläne als zu wenige. Deshalb bemühe ich mich hier nicht um zusätzliche Bauplanskizzen. Die wesentliche Herausforderung auf der Dauerbaustelle ist eine andere: Wie geht man mit der Vielfalt der immer wieder neuen und widersprüchlichen Baukonzepte um? Diese Arbeit interessiert sich deshalb für Werkzeuge zum Umgang mit immer neuen und widersprüchlichen Steuerungskonzeptionen. Das hat wiederum Auswirkungen auf den Stellenwert der Empirie: Da hier nicht im Vordergrund steht, einzelne Thesen über Steuerungsabläufe zu verifizieren oder falsifi-

zieren, ist der empirische Teil (Kapitel 4) auch nicht über eine solche Beweisführung strukturiert.

Eng verwandt mit dem oben kurz angerissenen Befund eines Missverhältnisses zwischen Steuerungstheorien und praktischer Steuerungsexpertise auf der basalen Organisationsebene ist ein anderer Befund auf der Mikro-Ebene: Wesentliche Steuerungswirkungen lassen sich auf der Ebene einzelner zu steuernder Wissenschaftler derart schlecht plausibilisieren, dass man sich fragen muss, ob es zu trivial sein könnte, diesen Mangel weiter herauszuarbeiten. Statt bei der Feststellung solcher Mängel stehen zu bleiben, will ich hier Möglichkeiten diskutieren, ihnen zu begegnen. Mein Ansatz dazu ist die gegenseitige Relativierung von Steuerungsansätzen und ihren Wirkungsunterstellungen

#### *Vorgeschichte des empirischen Zugangs*

Ab Mitte der 1990-er Jahre war ich Mitglied in unterschiedlichsten Hochschulgremien zwischen Fachbereichs- und Hochschulebene. Dort begegnete ich einer zunächst sonderlich erscheinenden Welt des *academic reasoning*, die es besser zu verstehen galt, um als studentischer Vertreter mitreden zu können. Jene Vorstellungswelt, die die Selbstorganisation meiner Hochschule prägte, wurde zu jenem Zeitpunkt anscheinend durch eine andere sonderliche Vorstellungswelt umgekrempelt: durch den Glauben an die Kraft eines neuen Typus von Steuerungsinstrumenten, u. a. der leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM, vgl. 3.2). Die neu in die Selbstverwaltungsgremien einziehende Steuerungsvorstellung, das bereits angesprochene New Public Management (vgl. 2.1), habe ich weder als neue Rationalität noch als neue Irrlehre erlebt. In meiner Beobachtung wurde sie ein neuer Bestandteil der die Selbstorganisation meiner Hochschule prägenden Steuerungsvorstellung. Allerdings schien es mir geradezu offensichtlich, dass die Welt der akademischen Selbstorganisation bei weitem zu sonderlich war, um jener simplen Mechanik von materiellem Anreiz und Sanktion zu folgen, die das Rückgrat der New Public Management-Perspektive ist.

Besonders vielversprechend schien mir, diesem Defizit auf einer Organisationsebene nachzugehen, die in der Steuerungsdebatte bisher vernachlässigt wurde, nämlich auf der Ebene der Fächer und Fachbereiche. Da ich so unterschiedliche Fächer wie Chemie und Sozialwissenschaft studierte, schien mir eindeutig, dass sich die die Selbstorganisation prägende Vorstellungswelt von Fachkultur zu Fachkultur unterscheidet. Fachkulturelle Unterschiede wurden in der Debatte über den Einsatz von Steuerungsinstrumenten bis dahin kaum berücksichtigt. Wie also würden verschiedene Fachbereiche einer Universität darauf reagieren, wenn ihnen – etwa via LOM – Anreize zur Verfolgung politischer Ziele gesetzt würden, z. B. in Form von Geldprämien für Erfolge in der Gleichstellung? Wie würden die Akademiker mit der Zumutung umgehen, auf individuellen Eigennutz abzielende Steuerungsinstrumente auf sich selbst anwenden zu sollen, noch dazu, um u. a. auch nicht akademische Ziele zu verfolgen?

Ich diesen Fragen nachgegangen. Die besten Antworten sind allerdings weit weniger fokussiert, als die Formulierung der Fragen vermuten ließe. Auch sie zeigen in Teilen das bereits erwähnte inkonsistente Nebeneinander. Ob die Beteiligten an einem Fachbereich z. B. ihre politische Steuerung via LOM als Zumutung einordnen, hängt ganz wesentlich davon ab, *wie* man danach fragt. Das jeweilige Befragungsergebnis

ergibt sich also wesentlich aus der Gesprächssituation, etwa ob der Befragte bereits vorher Gelegenheit zu programmatischen Grundsatzbekenntnissen hatte oder ob er vorher motiviert wurde, die flexibilitätszutraglichen Seiten der Fachbereichsorganisation herauszustellen (vgl. ausführl. 4.5.6). Auch die Teilfrage nach dem Einfluss der Fachkultur gibt letztlich weniger her, als ich zunächst vermutet hatte: Da die Steuerungsvorstellungen der Beteiligten schon an sich, also bezogen auf jeden je einzelnen Befragten, erhebliche Inkonsistenz zeigen, fehlt es an einheitlicher Basis, um den Effekt der Fachzugehörigkeit systematisch herausarbeiten zu können. Fragt man die Beteiligten, hat i. d. R. keiner ein exaktes Bild davon im Kopf, anhand welcher und wie gewichteten Daten die LOM Anreize setzt. Eine Antwort auf die Frage, wie eine LOM dann wirken kann, lässt sich also gar nicht eng mit der formalen Architektur dieses Steuerungsinstrumentes in Verbindung bringen. Als Einzelergebnis ist dieser Sachverhalt nicht uninteressant (vgl. ausführl. 4.5.5), aber was bedeutet dies für die Steuerungsfrage allgemein?

#### *Des Kaisers neue Kleider: Theorie und Empirie*

Man täte den neoliberalen Steuerungsansätzen grob unrecht, wenn man sie für widerlegt erklärte, bloß weil sich die von ihnen postulierten Mechanismen auf der Mikroebene der Arbeitsabläufe einer Organisation gar nicht bestätigen lassen. Im Märchen „Des Kaisers neue Kleider“ nach Hans Christian Andersen führt der unschuldige Hinweis eines Kindes, dass das vermeintlich den Repräsentanten der Gesamtorganisation umhüllende Gewebe gar nicht zu sehen ist, zu Unruhe unter den Regierten. Die Steuerungstheorien, die hinter Instrumenten wie der LOM oder dem New Public Management insgesamt stehen, scheinen mir kein Betrug im Sinne der neuen Kleider des Kaisers zu sein. Ihre Wirkungsmacht ist nicht gebrochen, wenn man darauf hinweist, dass Wissenschaftler gar kein alltäglich abrufbares Wissen von den sie vermeintlich steuernden Anreizen haben oder dass sie überwiegend aus intrinsischer Motivation arbeiten (vgl. ausführl. 2.4). Faktisch kokettieren die Steuerungstheorien des New Public Managements sogar mit einer gewissen ‚Nacktheit‘ (nämlich der Sparsamkeit der Modellannahmen), so dass sie sich über gegenteilige Belege auf Mikroebene kaum erschüttern ließen. Der Versuch, neue Steuerung im Hochschulbereich über die Beobachtung von Wirkungsmechanismen auf Mikroebene zu untersuchen, läuft deshalb Gefahr, der maßgeblichen Theorie hinter diesen neuen Steuerungsansätzen gar nicht auf Augenhöhe zu begegnen: Eventuell vollzieht sich Anreizsteuerung einer LOM maßgeblich hinter dem Rücken der Beteiligten, was bedeuten würde, dass man ihren Mechanismus nicht über deren Erfragung klären kann.

Wie ich weiter entwickeln werde (vgl. 2.9), haben jene Theorien, die für die neue Steuerungsvorstellung maßgeblich sind, einen unklaren Empiriebezug. Ob der Empiriebezug anderer Steuerungstheorien klarer ist, hängt von der Perspektive ab. Wie bereits angesprochen, liefern die Theorien schließlich keine neutralen Untersuchungsfragen, denn ein Bestandteil der gegenwärtigen politischen Hochschulreform ist bereits, welche Art von Fragen man stellt und nach welchem Organisationsmodell man potenziellen Wirkungen nachgeht. All dies hat offensichtlich Auswirkungen auf den Stellenwert der empirischen Teile dieses Buchs. Die in Kapitel 4 dargestellte Studie ist des-

halb ein wesentlicher Baustein, aber sie ist, neben dem Feld der Steuerungstheorie, nur eine von zwei Seiten, von denen her dieses Buch seine Fragestellung angeht.

Im Ergebnis bietet diese Arbeit eher einen Werkzeugkoffer mit drei Fächern als ein ‚festes‘ Set von Einzelergebnissen. Das erste dieser drei ‚Werkzeugfächer‘ sind die thematisch relevanten Steuerungstheorien (Kapitel 2). Damit eng vernetzt enthält das zweite ‚Werkzeugfach‘ (3) in erster Linie Sortiervorschläge, um konkrete Steuerungsinstrumente zuzuordnen und zu differenzieren. Die zuvor diskutierten Theorieansätze liefern dabei Sortierkriterien. Die empirische Untersuchung dieser Arbeit ist das dritte ‚Werkzeugfach‘. Hier stelle ich dar, wie Steuerungsentscheidungen auf der Ebene von Fakultäten praktisch er- und bearbeitet werden. Diese über Experteninterviews mit Pädagogen und Physikern entwickelte empirische Skizze von Steuerungspraxis greift theoretisch abgeleitete Aussagen zu Hochschulsteuerung und konzeptionelle Sortieraspekte auf. Dabei werden einige theoretische Aussagen durch die empirischen Befunde bestätigt. Umgekehrt tragen die zuvor diskutierten theoretischen Annahmen dazu bei, empirische Befunde ihrerseits ordnen oder für die explorative Auswertung vertieft verfolgen zu können. Die Vernetzung zwischen allgemeiner Theorie, konzeptionellen Aspekten der im Hochschulbereich eingesetzten Instrumente und der empirischen Studie ist für diese Arbeit wesentlich. Die Empirie ‚beweist‘ jedoch nicht lediglich theoretische Annahmen, sondern zeigt ihrerseits spezifische Strukturbedingungen von Hochschulsteuerung auf. Es geht bspw. darum, wie sich Entscheidungskompetenz in Fakultäten verteilt und welche regulativen Mechanismen praktisch wirksam sind. Das Anliegen aller drei ‚Werkzeugfächer‘ – also Organisationstheorie, Konzeption der Instrumente und praktische Adaption auf Fakultätsebene – ist letztlich, Wirkungsansprüche von Steuerungsreformen wissenschaftlich begründet einschätzen und ggf. begrenzen zu können. Idealerweise sind zumindest Teile dieses Buchs deshalb auch für eine Leserschaft interessant, die kein spezielles Interesse an dem empirisch untersuchten Gegenstand hat oder die impliziten und expliziten Theoriepräferenzen des Autors nicht teilt.

### ***Danksagung***

Zunächst habe ich meinen Interviewpartnern und ihren Fakultäten zu danken, ohne deren Engagement und Entgegenkommen diese Arbeit nicht möglich geworden wäre. Ebenso gebührt der Hans-Böckler-Stiftung Dank, die meine Arbeit mit einem Stipendium gefördert hat und die den Druck dieses Buchs mit ihren Mitteln großzügig unterstützt. Dem Promotionskolleg „Wissensmanagement und Selbstorganisation“ am Hochschuldidaktischen Zentrum der Universität Dortmund und seinen Kollegiatinnen und Kollegiaten verdanke ich darüber hinaus viele Anregungen und ein produktives Umfeld, gleiches gilt für die beteiligten Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer. Mein ganz besonderer Dank gilt dabei Prof. Dr. Sigrid Metz-Göckel, der ich zentrale Denkanstöße verdanke. Ihr Interesse und ihre Ermutigung gingen weit über das Erwartbare hinaus. Ferner konnte ich von kritischen Hinweisen von Prof. Dr. Uwe Schimank und Prof. Dr. Uwe Wilkesmann profitieren. Last but not least gilt mein persönlicher Dank den vielen Freundinnen und Freunden sowie meinen Eltern, die mich bei der Fertigstellung dieser Arbeit unterstützt haben.

## 1. Steuerungswirkungen als Untersuchungsgegenstand

Hochschulreform ist für die akademische Welt kein neutrales Thema. Die Frage, mit welchen Instrumenten Hochschulen gesteuert werden sollten, betrifft die akademische Selbstbestimmung. Sie wirft für Akademiker wesentliche Anschlussfragen auf: Wie viel Entscheidungsfreiheiten bleiben nach der nächsten Steuerungsreform, verändern sie die Bedingungen für die eigene Karriere oder die weitere Entwicklung des eigenen Fachs? Um welche neuen Berichtspflichten und Zumutungen geht es diesmal? Ich beginne den Gang auf dieses Feld über eine Diskussion der Implikationen verschiedener begrifflicher Zugänge.

### 1.1. *Reform, Steuerung und Planung*

Die Annäherung an das Thema kann mit der Feststellung der Ehrwürdigkeit der Institution „Universität“ oder „Hochschule“ beginnen, was den Zugang zu verschiedenen Besonderheiten dieses Organisationstyps eröffnet (vgl. weiter in Abschnitt 2.9). Dabei ist dieser Wortbestandteil des Titels dieser Arbeit am unproblematischsten. Was „Hochschulen“ und was „Universitäten“ sind, regelt in Deutschland das jeweilige Hochschulgesetz. Trotzdem ist es keine neutrale Entscheidung, Hochschulen als „Organisationen“ zu betrachten. Der Blickwinkel „Organisation“ hat, folgt man John Meyer, eine spezifische Implikation: „The key to concepts of organization as the crucial entity and management as core to administration lies in the extraordinary agentic actorhood attributed to organized entities” (2009: 252). Die Perspektive „Organisation“ legt also nahe, die Existenz handlungsfähiger Kollektivakteure vorauszusetzen. Wer „Organisationen“ betrachtet, unterstellt also ggf. voreilig, eine Universität insgesamt und nicht etwa immer nur einzelne ihrer Mitglieder könnten eine Strategie verfolgen, ggf. sogar lernen usw., ohne dies vorher ausreichend kritisch zu hinterfragen. Solche und ähnliche Implikationen sind Folgenden kritisch im Blick zu halten. Mit welchem Begriffsverständnis man welche Einheiten untersucht, kann sich nämlich darauf auswirken, was man auf diesem Weg herausfindet. Veranschaulicht am Beispiel des Verhältnisses Staat-Hochschulen: Vermutlich wäre es gar nicht interessant „Organisationen“ zu untersuchen, wenn man unterstellen würde, dass der zentrale Staatsapparat die wesentlichen Vorgänge in eben diesen festlegte. Hochschulpolitisch gesehen ist es aber letztlich eine Streitfrage, was der Staat bestimmen soll – darunter, welche Organisationen „Universitäten“ sind und welche nicht – und welche Handlungsfähigkeit den Hochschulen selbst zukommt oder zukommen sollte (z. B. Zechlin 2002).

Aus verwandten Gründen gerät man auch mit Begriffen wie „Reform“, „Steuerung“ oder „Planung“ sofort in unübersichtlich geführte Kontroversen. Ähnlich wie im Alltagssprachgebrauch soll „Hochschulsteuerung“ hier ganz allgemein bedeuten, dass Veränderungen im Hochschulbereich sich nicht gänzlich zufällig vollziehen. Die Änderungen müssen dabei nicht gleich einem vollständigen „Plan“ folgen, allerdings muss eine Intention hinter ihnen stehen. Im technischen Begriffsverständnis ist „Steuerung“ ohne Berücksichtigung des Ausgangszustandes möglich. Man denke an ein Se-

gelschiff,<sup>2</sup> das sich steuern lässt, auch wenn man die eigene Position nicht genau kennt. Dem gegenüber arbeitet „Regelung“ mit einem Ist-Soll-Vergleich. Bei dem Beispiel des Segelschiffs ließe sich von „Navigation“ sprechen. Widrige Winde oder Strömungen können natürlich sowohl die Bemühungen um „Steuerung“ als auch um „Regelung“ konterkarieren. Da im Englischen für „Steuerung“ wie „Regelung“ das Wort „control“ dient, findet diese Unterscheidung zunehmend weniger Beachtung. Auch hier wird im Folgenden vereinfachend „Steuerung“ als Oberbegriff verwendet, der „Regelung“ einschließt. Wie sich zeigen wird, ist damit keine Vorstellung von einfacher Determinierbarkeit verbunden.<sup>3</sup> Zwischen der Vorstellung, auf gesamtgesellschaftlicher Ebene sei eine „Planwirtschaft“ erfolgreich möglich und der Annahme, dass es zielgerichtete Beeinflussungsmöglichkeiten gibt, liegt ein weites Feld. Dieses Feld ist im Folgenden noch genauer auszuloten.

Zu dem Verb „reformieren“ nennt Kluges Etymologie das 14. Jahrhundert als früheste bezeugte Verwendung (Kluge 2002: 751). Mehr oder weniger zufällig erfolgt eben in dieser Zeit die erste Gründungswelle von Universitäten im deutschen Sprachraum (Prag, Heidelberg, Köln und Erfurt). Dem Wortsinn nach wird mit „Reform“ beabsichtigt, einem Gegenstand wieder eine Gestalt zu geben. Das Zielen auf eine „Form“, das wortwörtlich in der Vokabel „Reform“ steckt, liegt also dicht am „Plan“. Anders als das Wort „Reform“, hat die Verwendung von „Plan“ in Bezug auf Hochschulen gegenwärtig keine Konjunktur mehr, der Höhepunkt von „Hochschulplanung“ lag etwa um 1970 (Bartz 2006: 23, 188). Die Ansichten darüber, wer was und wie planen oder steuern sollte, haben sich verschoben – und parallel dazu auch Interessen und Akteure, darunter eine inzwischen erhebliche Zahl von Organisationseinheiten. Entsprechend gab es, der abgebrochenen Konjunktur von „Planung“ zum Trotz, noch nie zuvor ähnlich viele Fakultäten, die eigene „Entwicklungspläne“ verfassen – wenn auch in der Regel ohne die Beteiligung von offiziell so bezeichneten „Hochschulplanern“. Die interessierende Frage ist also: Ist Steuerung möglich und wenn ja, wie? Die Frage, wer sinnvoll steuern *kann*, ist automatisch eine politische und nicht eine rein akademische: Der, von dem allgemein gilt, dass er es gut kann, kann seine entsprechenden Kompetenzen leichter ausbauen; er gewinnt also an Macht (in der soziologischen Systemtheorie ist „Macht innehaben/nicht inne haben“ die Kodierung des politischen Systems).

---

2 Foucault zufolge handelt es sich um die „unausweichliche Metapher“, auf die in „Abhandlungen über die Regierung stets Bezug genommen wird: die Metapher des Schiffes.“ (2008: 158). Gemeint ist die Auseinandersetzung mit der Kunst des Regierens auf verschiedenen Ebenen. Wenn es zutrifft, dass die nautische Metapher bei der Steuerungsthematik unausweichlich mitschwingt, ist es sinnvoll, sie explizit aufzugreifen.

3 Einige Autoren meinen demgegenüber, dass Begriff der „Lenkung“ oder „Steuerung“ aufzugeben sei, etwa da er die Existenz von einseitig aktiv Steuernden und einer Gruppe passiv Gesteuerten impliziere (z. B. Mayntz 2009: 11). Der Gegeneinwand ist, dass man eher noch grundsätzlicher ansetzen sollte und dabei ein naives Verständnis verabschiedet, in welchem Akteure als autonome Ausgangspunkte von Ideen und Entscheidungen gelten und ferner alle sozialen Wirkungen als monokausale gedeutet werden. Die die der Literatur diskutierten Probleme von Begriffen wie „Steuerung“ verschwinden, wenn man Akteure als soziale Konstruktionsleistungen auffasst und praktische Steuerungswirkungen als einen komplexen wechselseitigen Beeinflussungsprozess interpretiert.

Sollten also Experten des nationalen Wissenschaftsrats planen oder die Betroffenen an den Fachbereichen? Oder kann keiner von beiden planvoll steuern? Es gibt zwei prägnante Beispiele, die die Möglichkeit von gerichteten Steuerungseinflüssen plausibel machen:

- Die Frauenanteile konnten in den letzten Jahren deutlich gesteigert werden. Z. B. der Anteil der Professorinnen verdoppelte sich innerhalb von 12 Jahren.<sup>4</sup> Potenzielle Ursache ist das inzwischen in allen Bundesländern verfolgte Konzept des Gender Mainstreamings.
- In fast allen Bundesländern werden mittlerweile Hochschulen finanziell belohnt, die Drittmittel einwerben (vgl. 3.2). Tatsächlich haben alle Fächergruppen zwischen 2000 und 2009 ihr Drittmittelaufkommen im Durchschnitt steigern können (preisbereinigt an den Universitäten eine Steigerung je Professur um insgesamt 34,4%, in der Fächergruppe Mathematik und Naturwissenschaften um 34,3% und bei den Sprach- und Kulturwissenschaften (einschl. Pädagogik) um 36,2%).<sup>5</sup>

Beweisen diese Steigerungen, dass neuere Steuerungsinstrumente die Leistungsfähigkeit der Hochschulen erhöht haben? Zunächst ist festzuhalten: Wenn mehr Drittmittel eingeworben werden, müssen auch mehr Mittel von Dritten, also anderen Gebern als dem jeweiligen Land, bereitgestellt werden. Die Geber sind zu rund zwei Dritteln Verwaltungsträger der öffentlichen Hand in Deutschland oder internationaler Organisationen wie der EU. Der Anteil der aus der gewerblichen Wirtschaft eingeworbenen Drittmittel ist von 2000 bis 2009 geringfügig zurückgegangen (27,5 und 22,9%), der von Stiftungen nahezu konstant geblieben (von 6 auf 6,5%). Wesentliche Ursache des Anwachsens ist also offensichtlich, dass die öffentliche Hand zunehmend auf diesem Weg finanziert. Die Hochschulen haben öffentliches Geld in steigendem Maße über Drittmittelverfahren statt über Grundzuweisungen zur Verfügung gestellt bekommen. Das Anwachsen der Drittmittel indiziert zunächst einmal, dass Steuerung in Form einer Bevorzugung bestimmter Finanzierungsinstrumente stattfindet, aber nicht unmittelbar, ob Steuerung Effekte zeigt.

Abbildung 1 stellt die finanzielle Umschichtung als preisbereinigten Index dar, in absoluten Zahlen machen die Grundmittel 2009 rund das Vierfache der Drittmittelsumme aus. Zeigt sich ein Steuerungseffekt von Instrumenten, die die Einwerbung von Drittmitteln belohnen? Das in dieser Richtung eingesetzte Instrument ist die leistungsbezogene Mittelverteilung (vgl. 3.1.2). NRW führte das Instrument 1993 als erstes Bundesland in die Hochschulsteuerung ein, mehrere Bundesländer folgten erst rund zehn Jahre später (Friedrichsmeier 2003: 9). Die Indexdarstellungen zeigen, dass der Anstieg des Drittmittelaufkommens ein schön länger wirksamer Trend und kein neues Phänomen ist:

---

4 Von 1998 bis 2010, berechnet nach Statistisches Bundesamt 2011d.

5 Alle Verhältniszahlen zu Drittmitteln, einschl. folgender Abschnitt, berechnet nach a. a. O.: 2011e und 2011c. Preisbereinigung nach Verbraucherpreisindex (2011f).

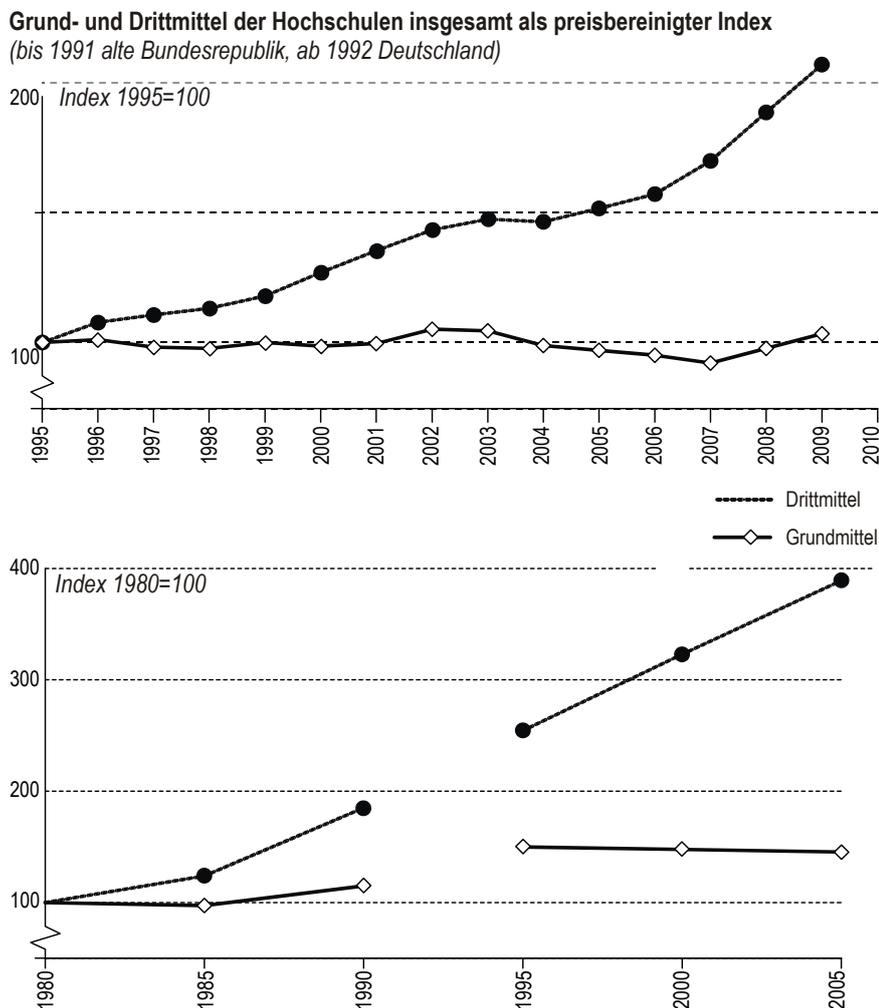


Abbildung 1 (Eigene Berechnung nach Daten des Statistischen Bundesamts)<sup>6</sup>

Das Drittmittelvolumen und damit auch seine Steigerungen gehen maßgeblich auf die Finanzierung durch die öffentliche Hand zurück. Der zwischen 2000 und 2009 nahezu konstante Anteil von Drittmitteln aus der Privatwirtschaft bei insgesamt steigendem Volumen zeigte allerdings bereits, dass auch von Privaten zunehmend Mittel eingewor-

6 Berechnung vgl. FN 5, Preisbereinigung bis 1990 mit Preisindex Lebenshaltungskosten Privathaushalte. Bei den Drittmittelzahlen der Finanzstatistik ist zu berücksichtigen, dass diese mutmaßlich in früheren Jahren weniger vollständig erfasst wurden als in jüngerer Zeit, etwa, da sie häufig über Sonderkonten statt über die Hochschulhaushalte abgewickelt wurden (Wissenschaftsrat 1986: 5). Der Wissenschaftsrat veranschlagt die preisbereinigte Steigerung der Drittmittel von 1970 zu 1980 auf 25% (1993: 55). Der Anstieg der Grundmittel nach 1990 ist mit dem wiedervereinigungsbedingten Anstieg der Zahl der Hochschulen in Beziehung zu setzen.

ben werden. Deutlich wird dies, wenn über den Zeitraum von knapp 30 Jahren hinweg verglichen wird:

### Anteil der Geber an den Drittmitteln der Hochschulen insgesamt

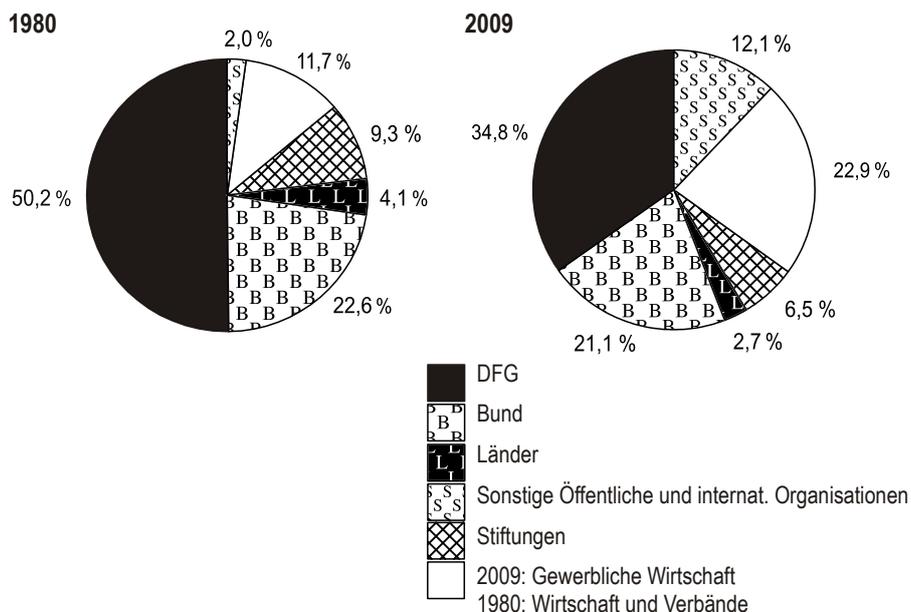


Abbildung 2 (Eigene Berechnung)<sup>7</sup>

Was aber ist die Hauptursache dieser Verschiebungen, welchen Anteil haben Maßnahmen der Hochschulreform und welchen Anteil haben Verlagerungen von Forschungs- und Entwicklungsengagements der Unternehmen an die Hochschulen? Plausibel ist, dass die finanzielle Belohnung von Drittmitteln als Anreiz dazu führt, dass mehr Drittmittel eingeworben werden. Genauso denkbar ist allerdings, dass der zeitlich ältere, mit anderen Ursachen zusammenhängende Trend zu höheren Drittmittelaufkommen eher als Ursache für die Einführung des Steuerungsinstruments gelten kann als umgekehrt. Bildlich gesprochen lässt sich bei einer Segelfahrt in unbekanntem Gewässern nie beweisen, welchen Anteil die Bemühungen am Steuerrad und am Sextanten und welchen Anteil die vorherrschenden Stürme und Strömungen hatten.

Ähnlich wie bei dem Beispiel der Drittmittel sperrt sich auch die „quantitative Feminisierung der Universität“ (Zimmer et al. 2006: 30) dagegen, den Erfolg auf ganz bestimmte Reformschritte zurückzuführen.

<sup>7</sup> Für 1980 berechnet nach 1993: 55, für 2009 vgl. FN 5. Erheblich gewachsen ist der Förderanteil über die EU (in den mit „S“ gemusterten Kreissegmenten enthalten), während der Anteil von DFG und den Ländern an den Drittmitteln insgesamt jeweils um mehr als ein Drittel zurückgegangen ist. Da sich die dargestellten statistisch erfassten Drittmittel zwischen 1980 und 2009 preisbereinigt vervierfacht haben, verbirgt sich hinter dem Rückgang des DFG-Anteils eine erhebliche absolute Steigerung.

**Frauenanteile an den Hochschulen insgesamt**  
(bis 1991 alte Bundesrepublik, ab 1992 Deutschland)

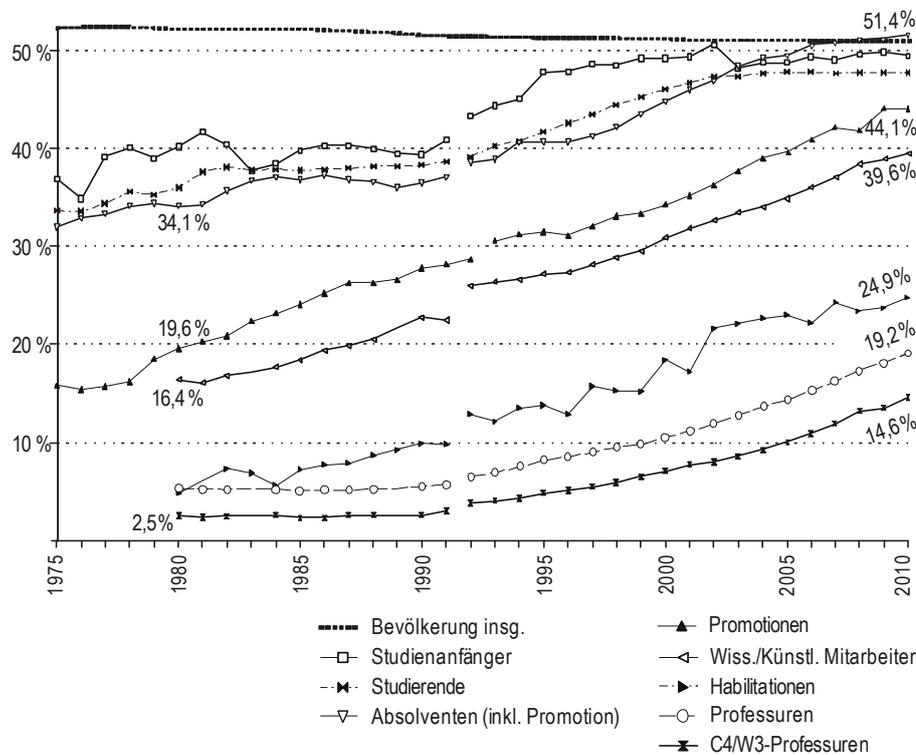


Abbildung 3 (Eigene Berechnung nach Daten des Statistischen Bundesamts)<sup>8</sup>

Förderprogramme für Frauen an Hochschulen existieren seit den späten Siebzigern, Gender Mainstreaming wurde erst mit der Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 als Konzept breiter bekannt (Schmidt 2005: 31). Als Strategie an den Hochschulen ist es adaptiert worden, da sich die herkömmliche Gleichstellungspolitik nur als bedingt wirksam erwies (Kahlert 2001: 147). Als umfassendes Konzept zielt Gender Mainstreaming keineswegs nur auf Erhöhung der Frauenanteile und ist entsprechend auch nicht allein daran zu messen. Im Folgenden soll es auch nicht um die Beurteilung von Gender Mainstreaming gehen, sondern nur um die Frage, ob die letztjährigen Veränderungen der Frauenanteile Gender Mainstreaming zuzurechnen sind. Abbildung 3 weist darauf hin, dass es sich bei der Feminisierung um langfristig wirksame Trends zu han-

<sup>8</sup> Berechnet nach Statistisches Bundesamt 2011a; 2011d; 2011b und vorangehenden Jahrgängen; Angaben zu Promotionen bis einschl. 1992 für die alte Bundesrepublik. 1983 und 1989 erfolgten nur Individualerhebungen zum wissenschaftlichen und künstlerischen Personal. Die Personal-meldungen für die Statistik erfolgen erst ab 1980 für das wissenschaftliche und künstlerische Personal nach Geschlechtern differenziert (1982: 4). Die Angabe von Absolventen einschließlich Promotionen ist inhaltlich veraltet, da kaum noch Studiengänge zu einer Promotion als erstem Studienabschluss führen, ermöglicht aber hier den Vergleich mit früheren Jahren.

deln scheint: Die Kontinuität der Zuwächse lässt auf eine deutliche Dynamik schließen, auch wenn natürlich nicht vergessen werden darf, dass die Männer in der höchsten Gehaltsstufe nach wie vor um das Siebenfache überrepräsentiert sind. An den Hochschulen spürbare Veränderungen zwischen den Geschlechtern sind nicht notwendig durch Gender Mainstreaming verursacht. Es lassen sich eine Vielzahl möglicher Faktoren nebeneinander stellen: Herkömmliche Gleichstellungspolitik, langfristige Folgen des Wirkens der neuen Frauenbewegung ab den 1960-er Jahren, Rückkopplungen (etwa qualitative Folgewirkungen, die sich einstellen, wenn bestimmte Quantitäten im Frauenanteil erreicht sind), der Bedeutungsverlust von gesellschaftlich als männlich verstandener Persönlichkeitseigenschaften und Kompetenzen im Zuge von Veränderungen auf dem Gebiet gesellschaftlicher Produktionsweisen oder – skeptisch argumentierend – ein anhaltender Prestigeverlust der Universitäten, der zur Rekrutierung sozialkulturell weniger anerkannten Personals führt (vgl. Bourdieu 1992: 225).

Die beiden Beispiele (Drittmittel und Frauenanteile) veranschaulichen die Schwierigkeit, die Wirkung von Steuerung nachzuweisen. Es gibt zwei prinzipielle Möglichkeiten, um dem Zurechnungsproblem zu begegnen: Das isolieren entweder räumlicher oder zeitlicher Besonderheiten. Bei der Isolierung räumlicher bzw. lokaler Abweichungen versucht man solche Hochschulen oder Regionen zu identifizieren, die mehr oder weniger als andere mit bestimmten Steuerungsansätzen operieren. Idealerweise lassen sich dann lokale Besonderheiten der Steuerung mit lokalen Besonderheiten z.B. des Outputs in Beziehung setzen, wobei andere lokale Besonderheiten – z.B. unterschiedliche Basisfinanzausstattung – heraus gerechnet oder vernachlässigt werden können. An einem hypothetischen Beispiel veranschaulicht: Man würde feststellen, dass die stärker leistungsbezogen finanzierten Universitäten, darunter Potsdam, pro Professur weniger Drittmittel einwerben als die mit einem geringeren Budgetanteil leistungsbezogen finanzierten, darunter die FU Berlin. Wenn der Effekt gegenüber einer statistischen Kontrolle des Fächerspektrums u.ä. stabil bliebe, könnte man ableiten, dass leistungsbezogene Hochschulfinanzierung die Drittmittelinwerbung schwächt.

Bei der Isolierung zeitlicher Besonderheiten würde man z.B. danach suchen, ob die in Abbildung 3 dargestellten Frauenanteile in einem vorher zu definierenden zeitlichen Abstand zu vordefinierten Steuerungsereignissen gegenüber dem allgemeinen Trend nach oben oder unten abweichen.

Versuche, Steuerungswirkungen auf solche oder ähnliche Weise zu untersuchen, sind prinzipiell sinnvoll, aber bisher erst selten versucht worden.<sup>9</sup> Die praktisch kaum überwindbare Schwierigkeit besteht darin, alle relevanten Faktoren zu berücksichtigen und dennoch statistisch signifikante Ergebnisse zu erzielen. Es liegt deshalb in der Logik des empirischen Nachweises von Steuerungswirkungen, nur sehr wenige und übersichtliche Wirkungsmodelle zu berücksichtigen. Vom zugrunde gelegten Wirkungsmodell hängt nämlich ab, welche und wie viele Faktoren zu berücksichtigen sind – etwa

---

9 Zu den Ausnahmen gehört z.B. der Vergleich von Studienevaluation durch Jahrgänge vor und nach der Einführung von Studiengebühren (Lück, Sonja: Bessere Lehre durch Studiengebühren? Vortrag auf dem 13. Workshop der wissenschaftlichen Kommission Hochschulmanagement des VHB, 18. 02.2011 in Münster; sowie Justus Henke: Wirksamkeit von Anreiz- und Steuerungssystemen der Bundesländer im Hinblick auf den Wettbewerb unter den Hochschulen. Vortrag auf der 6. Jahrestagung der Gesellschaft für Hochschulforschung, 12.05.2011 in Wittenberg).

die ggf. unterschiedliche Grundausstattung der FU Berlin und der Universität Potsdam oder ein möglicher Effekt ihres unterschiedlichen Bekanntheitsgrads im ersten hypothetischen Beispiel. Zu viele alternative Wirkungsmodelle in Rechnung zu stellen, würde die ferner die Interpretation potenzieller Befunde stören: Bedeutet z. B. ein hypothetisch gefundener negativer Zusammenhang zwischen leistungsbezogener Finanzierung und Drittmittelwerbungen, dass das Steuerungsinstrument zu weniger Drittmitteln führt? Oder ist ein umgekehrter Wirkungsmechanismus in Rechnung zu stellen, erhöhen z. B. schlechte Drittmittelergebnisse die Wahrscheinlichkeit, dass die zuständigen Entscheider mit der Einführung einer überdurchschnittlich leistungsbezogenen Finanzierung gegensteuern?

Anliegen dieses Buchs ist es, den Blick auf konzeptionell mögliche Wirkungsmodelle zu öffnen und dabei Multikausalität, rekursive und reflexive Zusammenhänge nicht vorab auszublenden. Die Möglichkeit, in eben diesem Buch Steuerungswirkungen einer eindeutigen empirischen Überprüfung zu unterziehen, wird dadurch unterminiert. Die hier versuchte, breit angelegte Erörterung von Wirkungsmodellen trägt zwar letztlich dazu bei, Steuerungswirkungen verlässlich empirisch überprüfbar zu machen, mündet aber, zumindest in diesem Buch, selbst nur eingeschränkt bzw. nur in Ansätzen in eine solche Überprüfung. Der folgende Abschnitt führt die bisher abstrakt geführte Diskussion über Probleme einer neutralen Bestimmung von Steuerndem und Gesteuertem auf der Ebene konkreter Steuerungsinstrumente fort.

## **1.2. Blick auf eine Baustelle**

Bisher war sowohl allgemein von „Hochschulreform“ als auch von konkreten „Steuerungsinstrumenten“ sowie von „Konzeptionen“ die Rede. Ein konkreter Untersuchungsgegenstand benötigt genauere Eingrenzungen. Räumlich gesehen stehen im Folgenden Universitäten in Deutschland im Zentrum, zeitlich liegt der Fokus auf jüngeren Änderungen der Steuerung. Wer im Wissenschaftsbetrieb oder in der Hochschulorganisation tätig ist, wird in der Regel folgender Beobachtung zustimmen: In den letzten zehn, fünfzehn Jahren fanden permanente, aber variierende Reformaktivitäten zur Hochschulorganisation statt. Seit Anfang der 1990er Jahre, so bspw. die österreichische Hochschulforscherin Ada Pellert, werden die Universitäten „heftig reformiert“ (Pellert 2003: 19). In der Praxis lässt sich das daran erkennen, dass man heute an deutschen und ausländischen Hochschulen zahlreiche vorher unübliche Tätigkeiten des Organisierens beobachten kann. Beispielsweise werden – im deutschen Hochschulbereich insbesondere seit 2000 – Zielvereinbarungen abgeschlossen. Als Eingangsbeispiel wurde bereits die leistungsbezogene Mittelverteilung angeschnitten: Erhebliche Gelder werden nach Kennzahlensystemen verteilt, etwa entsprechend dem Drittmittelaufkommen, den Absolventenzahlen oder den Frauenanteilen – und zwar seit Mitte der 1990er Jahre. Generell lässt sich feststellen, dass betriebswirtschaftliche Größen eine wachsende Rolle spielen. Universitäten bilden Controllingeinheiten (in Nordrhein-Westfalen etwa über die 2002 geschlossenen Zielvereinbarungen vom zuständigen Ministerium eingefordert). Überhaupt sind zunehmend mehr quantitative Daten verfügbar – mal wurde an einem so genannten *Data-Warehouse* oder sogar an einer *Balanced Scorecard* gebaut, mal bemüht man sich um die Datenorganisation unter bescheideneren

Oberbegriffen. Von Nord bis Süd verfassen Fakultäten periodisch strategische Überlegungen und entwerfen Strukturpläne. Leitbilder werden diskutiert und Konzeptionen, etwa zur Förderung der Gleichstellung, schriftlich fixiert. Evaluationen, Qualitätsmanagement, Global- und Produkthaushalte, W-Besoldung, Juniorprofessur und Änderungen der Formalstruktur (z. B. Hochschulräte, Department- und Matrixstrukturen anstelle von Fakultäten oder veränderte Entscheidungsbefugnisse) sind weitere Stichpunkte. Sind aber auch die Schlagworte „Stiftungsuniversität“, „Bologna-Prozess“, „Internationalisierung“, „Hochschulmarketing“, „Wissensmanagement“ und das bereits genannte „Gender-Mainstreaming“ dazu zu rechnen? Bei der Durchsicht jüngerer Veröffentlichungen wächst der Bestand an Begriffen, die mit jüngerer Hochschulreform verbunden werden können, schnell an: „Eliteuniversität“, „Rankings“, „Produktorientierung“, „Leistungsvergütung“, „Personalentwicklung“, „Akkreditierung“. Natürlich gehören auch Anglizismen wie „Talent-Relationship-Management“ oder „Decision Support System“ zum Konzert.

Es fällt also leicht, der jüngeren Zeitperiode eine Reihe von Veränderungen zuzuordnen. Lassen sich die Veränderungen auch identifizieren, lassen sich die zugrunde liegenden Ideen auf den Punkt bringen? Wie lässt sich das Phänomen abgrenzen und wissenschaftlich untersuchen? Die – inzwischen nicht mehr überschaubare – Literatur zur jüngeren Hochschulreform bietet keine einheitlichen Ansatzpunkte; darauf deuten bereits die Vielzahl und die Unterschiedlichkeit der oben aufgelisteten Begriffe hin.

Ferner ist es schwierig zu entscheiden, ob potenziell zu findende Gemeinsamkeiten oder Unterschiede primär auf der Ebene von Reformrhetorik liegen oder ob die Reformen auch ähnliche konkrete Wirkungen auf das Handeln der Gesteuerten entfalten. Nach der von Nils Brunsson verbreiteten Unterscheidung darf man nämlich nicht einfach von „Talk“ auf das Vorliegen entsprechender „Action“ schließen (Brunsson 1989). Auf der Ebene der Konzeptionen findet sich zweifellos „missionarisches“ und kommerzielles „Oversell“ (Jann 2004: 18). Verkündete Reformen sind also nicht automatisch die Organisationsabläufe prägende Reformen.

Um die Untersuchung von jüngeren Reformaktivitäten an Hochschulen geht es hier und jede Untersuchung ist natürlich gut beraten, „einen Begriff“ von dem zu haben, was sie untersuchen will. „Begriff“ meint von der gängigen Bedeutung her, ein Wort oder eine Wortverbindung mit einer Zusammenstellung von Merkmalen in Beziehung zu setzen.<sup>10</sup> Man legt bspw. fest, dass im Folgenden mit „jüngerer Hochschulreform“ dieses und jenes gemeint sei. Jede Untersuchung grenzt also ihren Gegenstand ein und macht ihn dadurch überhaupt erst handhabbar. Sollte dies von einer Begriffsdefinition aus erfolgen? Weil sich jede Begriffsbestimmung ihrerseits aus weiteren Begriffen zusammensetzt, scheinen mit einer Definition immer bereits schon wesentliche

---

10 „Einen Begriff haben“ kann auch umfassender gemeint sein. Folgt man Gilles Deleuze, ist ein Begriff ein „Schnitt durch das Chaos“. Dieser Schnitt fungiert dann allerdings als Umschlagsplatz von Problemen und sei deshalb schöpferisch zu entwerfen. Die Anlage der Ebene des Schnitts bestimmt die damit möglichen Bewegungen des Denkens und ist deshalb Gegenstand der Philosophie. Andere Disziplinen – also auch diese Untersuchung – sind vergleichsweise wenig an Begriffen interessiert. Sie begnügen sich bei ihren Setzungen, Zuordnungen zu äußeren Sachverhalten vorzunehmen, welche dabei über Symbole repräsentiert werden. Mithin werden hier also immer nur bereits abgegrenzte Komplexe zueinander in Beziehung gesetzt (Deleuze/Guattari 2000: 21-69).

Bezüge, die ebenfalls zu untersuchen sind, ‚auf der Hand‘ zu liegen – und andere wiederum nicht. Die eigenen Blindstellen kann eine Untersuchung aber nicht mehr sehen, wie u. a. Bourdieu in seiner soziologischen Untersuchung zur wissenschaftlichen Praxis zu bedenken gibt: Zu beachten sei, dass ‚Fragen, die sich der Forscher angesichts seines Objekts zu stellen hat – *in diesem* selbst bereits gestellt sind.‘ (Herv. i. O., 1992: 43)

### **1.3. Steuerungsinstrumente als Untersuchungsgegenstand**

Was alles gehört zum ‚Bologna-Prozess‘ und welche Instrumente beinhalten ‚Personalentwicklung‘ oder ‚Qualitätsmanagement‘? Es ist einfacher zu zeigen, wie sich Antworten auf diese Fragen unterscheiden – je nach Antwortendem oder im Vergleich der Situation von heute mit z. B. einer vor zehn Jahren – als eine gültige Antwort zu finden. Zwar verleitet das Vorliegen einer konkreten Bezeichnung, hier für ein Managementinstrument, leicht zu der Annahme, dass das Bezeichnete konsistent und greifbar sein müsse. Wer sich von Hochschule zu Hochschule und von Bundesland zu Bundesland bewegt, ist vor dieser Fehlannahme gründlich gefeit: Man stößt bereits auf der Ebene der Namensgebung auf Inkonsistenz, denn die Instrumentennamen wechseln mitunter von Ort zu Ort. Das am weitesten verbreitete Steuerungsinstrument, die Finanzierung nach Kennzahlen, firmiert allein in Deutschland und allein auf der Ebene Bundesland-Hochschule sowohl unter ‚leistungsbezogener‘, ‚formelgebundener‘ als auch unter ‚parametergesteuerter‘ Mittelverteilung bzw. Finanzierung. ‚Erfolgsorientiert‘ oder ‚aufgabenbezogen‘ heißt sie hier und ‚indikatorisiert‘ oder ‚belastungsorientiert‘ dort. Auch breiter angelegte Überschriften wie ‚Programmhaushalt‘, ‚Budgetierung‘, ‚Kontextsteuerung‘ oder schlicht ‚Output-Orientierung‘ gehören zum Konzert. Die Zahl der verwendeten Modelle ist ähnlich groß und nur ein Teil der Nuancen lässt sich aus der jeweiligen Benennung herauslesen. Hinter den unterschiedlichen Begrifflichkeiten stehen also auch unterschiedliche konzeptionelle Gewichtungen, ohne dass immer Entsprechungen zwischen Begriff und Konzept vorliegen (vgl. ausführlicher 3.2). Was jeweils mit den Instrumentennamen gemeint ist, unterscheidet sich nicht nur im Zeitverlauf oder von Bundesland zu Bundesland, sondern auch von Hochschule zu Hochschule oder sogar inneruniversitär von Fachbereich zu Fachbereich. Auf überregionalen hochschulpolitischen Workshops – aber auch auf mehr der Hochschulforschung zuzurechnenden Tagungen – erwachsen daraus häufig Missverständnisse. Sie können in vielen Fällen nicht aufgelöst werden. Ist also für die Untersuchung isolierter Steuerungsinstrumente gegenwärtig noch abzuwarten, bis sich die Anwendung in Richtung der erfolgreichsten Modelle hin vereinheitlicht hat? Oder lassen sich – und wenn ja, welche und auf welcher Ebene liegend – grundlegende Gemeinsamkeiten hinter den verschiedenen Modellen identifizieren? Frank Ziegele, der bundesweit zu den vermutlich wichtigsten und viel gefragten Referenten zum Thema Hochschulsteuerung gehört, sieht hinter den aktuellen Reformen eine normative<sup>11</sup>

---

11 Mit dem Adjektiv ‚normativ‘ wird daran erinnert, dass jede Reformpolitik auf spezifische Unterstellungen und Werturteile aufbaut, an zitierter Stelle etwa auf die Annahme, dass dezentral getroffene Entscheidungen qualitativ besser als zentralstaatliche sind (Ziegele 2002: 107). Kreckel verwendet für den hier gemeinten Sachverhalt den Begriff ‚Hintergrundkonsens‘. Über diesen würden sich ‚kaum noch hinterfragte Selbstverständlichkeiten‘ durchsetzen (2004: 181).

Grundidee. Ferner identifiziert er einen relativ festen Satz von Instrumenten (z.B. Ziegele 2002: 107-111). Beides ist vermutlich nicht ganz unzutreffend. Mit dem Hinweis auf Missverständnisse auf Tagungen habe ich allerdings bereits angedeutet, dass die Interpretationsfestigkeit der Instrumente begrenzt ist. Ausführlicher diskutiere ich dies im Kapitel 3. Die Kontrolle der eigenen Orientierungsvorstellungen in dem unübersichtlichen Terrain ist schwierig. Vorwegnehmend ist festzustellen: Das Verständnis und die normative Beurteilung der verschiedenen Instrumente entwickelt sich i.d.R. ausgehend von den ersten Erfahrungen, welche die jeweilige Wissenschaftlerin oder der jeweilige Wissenschaftler macht. Die Herausbildung der jeweiligen Orientierungsvorstellungen unterliegt oft dem zufälligen Einfluss jenes Kontextes, der die erste intensivere Auseinandersetzung prägte. Dazu gehören Ort (Land, Hochschule oder außerhochschulisch), Zeitpunkt (vgl. 3.1.2) und inhaltlicher Anwendungsbereich (z.B. studienreformbezogen oder finanzpolitisch). Bei vielen hochschulpolitischen Tagungen lässt sich beobachten, dass Diskutanten genau jene Handhabung eines Instruments, die sie selbst am intensivsten miterlebt haben, für die eigentlich richtige halten.

#### **1.4. Die Verwicklung mit einem gewandelten Staatsverständnis**

„In the past, many organizations could effectively function as subunits of the national state and community rather than as autonomous entities.“ (Meyer 2009: 254) Nach übereinstimmender Auffassung der meisten Organisationstheoretiker (darunter James March, vgl. 2.5, Niklas Luhmann, vgl. 2.7 oder der neo-institutionalistischen Schule, vgl. 2.6) identifizieren sich Organisationen über das Fällen von Entscheidungen. Solange die Beteiligten der Auffassung sind, dass alle wesentlichen Entscheidungen auf der Ebene des Staates oder z.B. innerhalb der hochschulübergreifenden akademischen Community gefällt werden, gibt es entsprechend wenig Raum dafür, sich als Organisation zu identifizieren. Die Aktualität von Themen wie Hochschulreform und organisationaler Steuerung hängt also damit zusammen, dass staatliche Steuerung in unserer Gesellschaft an Ansehen verloren hat. Die Fähigkeit von nationalstaatlichen Entscheidungen, unsere soziale Welt durchdringend zu strukturieren, wird in einer globalisierten Welt zunehmend bezweifelt, so das Argument Meyers. Aus diesem Grund widmen wir der Hochschulorganisation viel mehr Aufmerksamkeit als noch vor wenigen Jahrzehnten. Die Untersuchung von Hochschulreform kommt deshalb um einen Blick auf die Staatsseite nicht herum.<sup>12</sup> Aus diesem Grund betrachte ich im folgenden Abschnitt, wie sich Landespolitik u.a. hochschulbezogene Organisationspolitik zu profilieren versucht und diskutiere anschließend, welche verwandten Organisationsreformen in öffentlichen Verwaltungen stattgefunden haben.

##### **1.4.1. Landespolitik als Ursache von Unübersichtlichkeit**

Ein offensichtlicher Hintergrund der Uneinheitlichkeit des Verständnisses von Steuerungsinstrumenten in Deutschland ist die föderale Struktur, in der die Hochschulen

---

12 Anders als in Europa, wo die Reform von Hochschulsteuerung zunächst im Kontext des Rahmenthemas der Modernisierung von Staatsstrukturen diskutiert worden ist, könnte die Entwicklung in den USA gewesen sein (Braun/Merrien 1999a: 13).

unter die Regelungskompetenz der Bundesländer fallen. Die Aufteilung von Kompetenzen auf unterschiedliche Ebenen wie Bund und Länder begrenzt die politische Macht, so eine zur Zeit der Formulierung des Grundgesetzes nicht irrelevante Perspektive der Westalliierten. In der Aufteilung kommt ebenfalls bereits das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung. Damit ist der Vorrang der jeweiligen Problemlösung durch das untergeordnete Glied gemeint, sofern dieses dazu eigenständig in der Lage ist. Die Idee, dass unterschiedliche Regelungen etwa in kleinen gegenüber großen Bundesländern zu sachgerechteren und bürgernäheren Lösungen führen könnten, ist demnach bereits seit Beginn der Bundesrepublik grundgesetzlich angelegt. Über einen längeren Zeitraum wurde ungeachtet dessen von den Ländern eine weitgehende Rahmenkompetenz auf Bundesebene akzeptiert. Ausdruck dessen ist das Hochschulrahmengesetz<sup>13</sup> und die Einrichtung der Kultusministerkonferenz (KMK).<sup>14</sup> Konzeptionell steht hinter der zurückgenommenen Länderkompetenz die Wahrnehmung von zunehmender „Politikverflechtung“ (Scharpf et al. 1976). Gemeint ist, dass öffentliche Aufgaben meist nur noch durch Zusammenarbeit ausführbar sind. In einer komplexen Gesellschaft können sie nicht sinnvoll getrennt von den Zentral- und Gliedstaaten wahrgenommen werden, weshalb Politik verflochten werden muss. Scharpf sieht darin allerdings eine „Falle“, der man zwar kaum entkommen könne, die aber die Handlungsfähigkeit gefährde. In Abgrenzung davon verfolgen die Bundesländer etwa seit Mitte der 1990er Jahre – die Zeitangabe hängt vom Betrachtungsschwerpunkt ab – verstärkt eine Strategie der Profilbildung. Dieses Bestreben hat nach dem Sinatra-Lied „My Way“ auch die Bezeichnung „Sinatra-Strategie“ gefunden (Knodt 2000). Konzeptionell als „Wettbewerbsföderalismus“ zusammengefasst ist damit die Vorstellung verbunden, dass Wettbewerb zwischen den einzelnen Ländern Innovationsfreude wecke. Zudem stelle sich im Wettbewerb heraus, welche der von den Ländern verfolgten Strategien zur höchsten Leistungsfähigkeit führten (Zenthöfer 2006). Die Gegenthese dazu ist, dass der föderale Aufbau und die uneinheitliche Gestaltung auf verschiedenen Verwaltungsebenen (z. B. auf Länder- oder kommunaler, Leitungs- oder Ausführungsebene) entscheidenden Anteil an vermeidbarem bürokratischem Aufwand hätten.

Ein subsidiär angelegtes System verfügt über mehr Gestaltungsspielräume für die einzelnen politischen Bühnen. Die vielen beteiligten Bühnen unterscheiden sich in ihrer Perspektive auf das Gesamtproblem. Gegenüber einer zentralistischen Bearbeitung können sie den Nachteil haben, dass uneinheitliche, widersprüchliche oder lückenhafte Regelungen entstehen. Andererseits sind bei einer subsidiären Bearbeitung eventuell Personen involviert, die über eine größere Sachnähe verfügen. Ferner kann eine höhere Beteiligung auch eine intensivere Selbstbindung der Betroffenen bewirken. Eine weniger günstige Bilanz für subsidiäre Systeme ergibt sich, wenn die zusätzlichen Gestaltungsspielräume und die zusätzlichen politischen Bühnen vorrangig für politische Inszenierungen genutzt werden. Die höhere Sachnähe käme dann nicht zum Tragen und

---

13 Es läuft als Folge der 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform aus. Erlassen wurde es erstmals 1976 auf der Grundlage der 1969 erfolgten Ergänzung von Art. 75 Nr. 1a GG.

14 Die KMK wurde 1948 gegründet. Indiz für eine veränderte Bewertung dieser Regelungsinstanz auf Bundesebene ist die Kündigung des Staatsvertrags über das KMK-Sekretariat durch Niedersachsen 2004. Mit dem Beschluss eines 20%-igen Personalabbaus bei der KMK wurde die Kündigung wenige Monate später wieder aufgehoben.

die Transparenz über die getroffenen Entscheidungen und die Entscheidungsgründe wäre verringert und nicht erweitert.

Ohne hier einer genaueren Betrachtung vorwegzugreifen, ist an dieser Stelle von Bedeutung, dass Personalwechsel an der Spitze des zuständigen Ministeriums in Deutschland bisher regelmäßig zu Veränderungen bei der Interpretation und Anwendung von Steuerungsinstrumenten geführt haben – insbesondere wenn die Parteizugehörigkeit des Ministers wechselte. Mittelfristig führt die beschriebene Dynamik des Wettbewerbsföderalismus dazu, dass Steuerungsinstrumente nur in den seltensten Fällen über einen längeren Zeitraum hinweg unverändert angewendet werden.<sup>15</sup>

Da in allen Bundesländern gewählte Parlamente verfassungsgemäß vorgesehen sind, existieren hier Bühnen, auf denen regelmäßig politische (Partei-) Positionen als kontrovers dargestellt werden müssen. Die wesentlichen Themenfelder, auf denen eine genuin landespolitische Profilierung möglich ist, gehören zum Bereich der Bildung. Insbesondere ist dies die Schulpolitik, aber auch die Hochschulpolitik (augenfälliges jüngeres Beispiel hierfür ist das Thema „Studiengebühren“).<sup>16</sup> Durch die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Satz 3 Grundgesetz sind der Gestaltung über Landespolitik allerdings erhebliche Schranken gesetzt. Für politische Profilbildung auf Landesebene verbleibt damit insbesondere die Hochschulorganisation.

Wissenschaftsministerien profilieren sich also über Verfahren und Managementinstrumenten, die bspw. als besonders innovativ erscheinen. Weniger offensichtlich ist aber, wem gegenüber diese Profilierung erfolgt. Wer ist das die Reformpolitik rezipierende Publikum? Das Beispiel der Landespolitik legt nahe, dass sich die Profilierungsabsicht nicht nur auf das formal zugehörige Publikum – bei dem Ministerium als Teil der Landesregierung wäre dies die Wahlbevölkerung – richtet. Bei der Mehrheit der Wählerinnen und Wähler des jeweiligen Bundeslands kommen mutmaßlich nur einzelne Ausschnitte der Metabotschaft von Reformprogrammen an. Das wichtigere Publikum für die Reformpolitik des Wissenschaftsministeriums lässt sich viel eher etwa im eigenen Kabinett, im eigenen Parteivorstand oder in Fachverbänden vermuten. Mit Publikum sind hier diejenigen Zuschauer gemeint, deren Bewertung von Bedeutung ist. Als anererkennungswürdig zu gelten wird in Anlehnung an Max Weber als Legitimität bezeichnet und ist eine wesentliche Grundlage von sozialen Positionen und von sozialen Ordnungen. Bemühungen, die eigene Legitimität zu verbessern, müssen sich also nicht primär auf diejenigen beziehen, die über die demokratische Legitimationskette letztlich repräsentiert werden.

Nicht nur, aber insbesondere dann, wenn das Zielpublikum der Legitimationsbemühungen unscharf ist, ist die allgemeine öffentliche Sichtbarkeit von politischem

---

15 Bei der Untersuchung des Einflusses von Massenmedien auf parteiförmige Politik wird festgestellt, dass Gesetze der medialen Inszenierung der Politik kürzere und verdichtete Zeitspannen für ihre Prozesse aufzwingen (Meyer 2003: 17). Allerdings eignen sich Steuerungsinstrumente überwiegend nicht für massenmediale Schlagzeilen (eine Ausnahme sind Studiengebühren).

16 Auch andere Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder werden zur politischen Profilierung herangezogen, darunter das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht (Stichworte „finaler Rettungsschuss“ und „Ladenschluss“). Da aber die politische Bühne der Bundespolitik höhere Aufmerksamkeit als die Landesebene erfährt, wird letztere regelmäßig von ersterer überlagert. Als primär der Landesebene vorbehalten Themenfelder verbleiben in erster Linie Bildung, Kultur und Rundfunk.

Handeln zentral.<sup>17</sup> Die Darstellung von politischem Handeln lebt davon, dass gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen vorgeführt werden können. Hochschulorganisation stellt einen wichtigen Entscheidungsgegenstand für die Landespolitik dar, weshalb Aussagen zur Hochschulorganisation in den meisten Fällen als politisch aufgeladen aufzufassen sind.<sup>18</sup>

Wissenschaftliche Hochschulforschung hat mit einer solchen Aufladung zu rechnen, denn sie kann von externen Beobachtern danach klassifiziert werden, ob sie aktuelle politische Reformprojekte vom Ansatz her eher befürwortet oder ihnen tendenziell kritisch gegenüber steht. Werden etwa wesentliche Grundannahmen der jüngeren politischen Reformen übernommen oder werden sie als ungesicherte und zu überprüfende angesehen? Politik ist nämlich nicht nur darauf angewiesen, dass der Wirksamkeit der von ihr getroffenen Maßnahmen vertraut wird. Genauso wichtig ist, dass die Probleme als relevant anerkannt sind, die eine von der Politik vorgeschlagene Maßnahme lösen soll (vgl. weiter 2.5). Die politische Agenda wird also darüber gesetzt, welche Probleme als zentral dargestellt werden – u. a. auch über die Anlage von Forschungsprojekten. Deren politische Neutralität ergibt sich nicht bereits, indem die Projekte vermeiden, bereits vorab eine bestimmte Entscheidungsalternative zu präferieren. Die Fragestellung und der mit ihr verbundene Blickwinkel beeinflusst, welche Entscheidungsalternativen sich überhaupt stellen. Eine wissenschaftliche Untersuchung kann ihren Gegenstand beispielsweise so wählen, dass sie thematisch parallel zu der politischen Behauptung eines Ausgangsproblems positioniert ist. In diesem Fall ist es wahrscheinlich, dass die Untersuchung wenigstens einige Grundzüge des Ausgangsproblems so bestätigt, wie sie auch von den politischen Befürwortern des zugehörigen Reformschritts reklamiert wird. Die umgekehrte Konstellation tritt ein, wenn ein Phänomen fokussiert wird, dass für die Formulierung des Reformschritts ausgeblendet<sup>19</sup> wurde. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Ergebnisse als Kritik an dem politischen Reformschritt auffassen lassen, ist dann hoch. Die Untersuchungsfrage, „welchen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht die Abwicklung von Forschung als Drittmittelprojekte“ wird politisch anders eingeordnet werden als die Untersuchungsfrage, „wie lassen sich Instrumente des Fundraising für die Hochschulen nutzbar machen“.

Hochschulforschung hat in besonderem Maße mit dem Problem einer politischen Aufladung zu rechnen: Die Wissenschaftler, die Untersuchungen beurteilen oder selbst durchführen, sind immer selbst Betroffene der untersuchten Phänomene, denn es geht ja um die Reform des Wissenschaftsbereichs. Die Betroffenheit ergibt sich dabei über die Rollenwahrnehmung als Wissenschaftler. Ein Praktiker aus der Kommunalverwaltung, der auch Verwaltungswissenschaft betreibt, unterliegt dieser Betroffenheit nicht im gleichen Maße. Er kann die für seine verwaltungswissenschaftliche Arbeit nötige Distanz prinzipiell einfacher aufrechterhalten, indem er den Wechsel von seiner Rolle als Praktiker zu der davon abgrenzbaren Rolle eines Forschers kontrolliert.

---

17 Dieser Aspekt wird in den Kommunikationswissenschaften unter dem Stichwort „Medialisierung“ diskutiert (z. B. Donges 2008).

18 Mit „tagespolitisch“ ist hier ein enges Politikverständnis angelegt; gemeint sind jene der aktuell ablaufenden politischen Willensbildungs- und Interessenvermittlungsprozesse, die von den Massenmedien als solche wahrgenommen werden.

19 Zur Notwendigkeit eines begrenzten Beobachtungsfokus vgl. auch 2.4.

#### 1.4.2. Reformkontext auf der Staatsseite

Im Hochschulbereich wird die Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ in erster Linie nur von Verwaltungspraktikern und -Forschern verwendet (vgl. Bogumil et al. 2007; Breitbach 2009). Mutmaßlicher Grund ist, dass es in der akademischen Welt unvoreilhaft klingt, wenn man sagt, dass man dem Vorbild staatlicher Verwaltungen folge. Die neu im Hochschulbereich eingesetzten Steuerungsinstrumente wurden nämlich vorher u. a. in der Kommunalverwaltung eingeführt (z. B. Fangmann 2001: 508). Dies geschah zunächst unter dem Titel ‚Neues Steuerungsmodell‘ (NSM) als Bezeichnung für die deutsche Adaption von ‚New Public Management (NPM)‘ (vgl. ausführl. 2.1). Vergleichbare Reformaktivitäten wie in den Kommunen setzen einige Jahre später auch in den Verwaltungen von Bund und Ländern ein (Brenski 2004; Bundesministerium des Innern 2000). Wichtige Vorarbeit für die Verbreitung des neuen Steuerungsverständnisses im Bildungsbereich leisteten Studien der OECD (z. B. 1991).

Von den meisten Autoren wird das NSM nicht allein als ein technisches Modell angesehen, etwa als Sammelbezeichnung für den Einsatz verschiedener konkreter Instrumente. Vielmehr beinhaltet es auch eine Einstellung und Herangehensweise, die mit einer Neudefinition der Staatsfunktion verbunden ist (Hödl/Zegelin 1999: 223-228; Brüggemeier 2001: 377-378). Die Benennung als „Modell“ und die Großschreibung suggerieren eine Kohärenz, die mittlerweile umstritten ist, die sich aber auf einige grundlegende Schriften gründet, darunter den KGSt-Bericht „Das Neue Steuerungsmodell“ (1993).<sup>20</sup> In den Verwaltungswissenschaften werden die jüngeren Reformschritte dennoch zunehmend unter Oberbegriffe wie „Ökonomisierung“ oder „Managerialisierung“ eingeordnet.<sup>21</sup> Solche Oberbegriffe machen die Entscheidung unnötig, welche Weiterentwicklungen oder Akzentverschiebungen im Laufe des Reformprozesses man noch zum NSM zählt – und welche nicht. Auch ich werde im Folgenden die Verwaltungsreform nicht im Detail, sondern nur als Ausdruck einer übergreifenden Verschiebung des Steuerungsverständnisses diskutieren.

Dessen ungeachtet liegt auf der Hand, dass es relevante technische Verknüpfungen zwischen Hochschulreform und der Staatsseite gibt, nämlich neben dem Rechtsrahmen auch die Hochschulfinanzierung. Die Staatsfinanzen aber sind regelmäßig Gegenstand umfassender Besorgnis. Eine „Finanzierungskrise des westlichen Wohlfahrtsstaates“ insgesamt konstatiert z. B. der Verwaltungsforscher Klaus König (2000: V). Wenn diese Diagnose eines krisenhaften Umbruchs zutrifft, wäre es für die Hochschulen erstrebenswert, nicht mit betroffen zu sein. Entsprechend verfolgt eine Reihe von Reformvorhaben explizit oder implizit das Ziel, die Hochschulen von Finanzierungsproblemen der öffentlichen Hand abzukoppeln. Beispiele dafür sind Zielvereinbarungen oder Produkthaushalte, die die öffentlichen Zuweisungen auf mehrere Jahre festschreiben und damit die Budgethoheit des jeweils zuständigen Parlaments unterlaufen (vgl. 3.2). Sogar die staatliche Trägerschaft selbst oder die Stellung der Hochschulen innerhalb der Staatsverwaltung ist Gegenstand von Reformen.<sup>22</sup>

---

20 Vgl. auch KGSt 1991; 1992.

21 Z. B. Bogumil 2006; Harms/Reichard 2003; Bogumil 2001: 9; König 2000.

22 Z. B. Einführung von Stiftungshochschulen seit 2002 (NHG, § 55-63) und die Abschaffung des Anstaltscharakters von Hochschulen 2007 (HG NRW, § 2).

Gegenüber der Idee einer solchen Abschirmung ist zunächst an Grundsätzliches zu erinnern: Ungeachtet von Stiftungs- oder anderen Rechtsformen bleiben die Hochschulen in rechtswissenschaftlicher Sicht Teil der mittelbaren Staatsverwaltung (Maurer 2002: § 23 Rn 34/S. 602; Kluth 2004a) – was aus verfassungsrechtlichen Gründen auch erforderlich ist. Von Entwicklungen im staatlichen Sektor sind die Hochschulen also grundsätzlich betroffen. Ihre Finanzierung stammt – auch nach der Einführung von Studiengebühren und trotz gestiegener privater Drittmittel – wesentlich aus den öffentlichen Haushalten. Ferner ist zu fragen, durch welche Mittel die erhoffte Abschirmung gegenüber staatlichen Entwicklungen zustande kommen könnte. Eine naheliegende Vermutung dazu wäre, dass jüngere Reformschritte den Unterschied zwischen den Hochschulen und anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung erhöht haben. Zutreffend könnte aber auch das Gegenteil sein: Mit der Einführung von Leistungskennzahlen, Zielvereinbarungs- oder Controlling-Systemen u.ä. befinden sich die Hochschulen vermutlich eher im (geringfügig zeitlich versetzten) Gleichschritt zu öffentlichen Behörden.

Die in Abbildung 1 beobachtete Steigerung der Hochschulmittel war kein Indiz für eine erfolgte Abkopplung von den Staatsfinanzen. Deutlicher wird dies, wenn man Grundmittel und Staatseinnahmen in Relation zur allgemeinen Wirtschaftstätigkeit (hier: BiP<sup>23</sup>) betrachtet (Abbildung 4). Der Kurvensprung ab 1991 resultiert daraus, dass die neuen Bundesländer relativ höhere Hochschulausgaben haben.<sup>24</sup> Die fallende Tendenz setzt sich also trotz des höheren Niveaus nach der Wiedervereinigung erkennbar fort.

In den dargestellten Jahren folgt auf eine Erhöhung der Steuerquote zwei bis drei Jahre später auch eine Erhöhung des BiP-Anteils der Grundmittel der Hochschulen (Scheitelpunkte der Kurve der Steuerquote 1985 und bei der Kurve des Grundmittelanteils 1987, sowie 1999/2000 gegenüber 2002/2003; Sattelpunkte der Kurve der Steuerquote 1988 und bei der Kurve des Grundmittelanteils 1990 sowie 1997 gegenüber 2000, und 2004 gegenüber 2007). Ein solcher Zusammenhang erscheint jedenfalls relativ plausibel: Wenn die Steuereinnahmen hoch sind, haben die Forderungen der Wissenschaftsminister und der Hochschulen nach besserer Finanzausstattung mutmaßlich bessere Chancen sich durchzusetzen. Höherer Erfolg des Hochschulbereichs bei den Etatverhandlungen wirkt sich wegen der Langfristigkeit von Haushaltsplanung allerdings erst in den Folgejahren auf die Finanzstatistik aus.

---

23 Das Bruttoinlandsprodukt als Maßzahl der wirtschaftlichen Leistungen summiert alle neu zur Verfügung gestellten Waren und Dienstleistungen zu jeweiligen Marktpreisen, welche im Inland innerhalb der jeweiligen Zeitperiode hergestellt worden sind und dem Endverbrauch dienen.

24 Der Wiedervereinigungseffekt auf die Steuerquote ist klein, da der geringe BiP-Beitrag der neuen Länder in der Quote mit dem ebenfalls geringeren Steueraufkommen verrechnet wird.

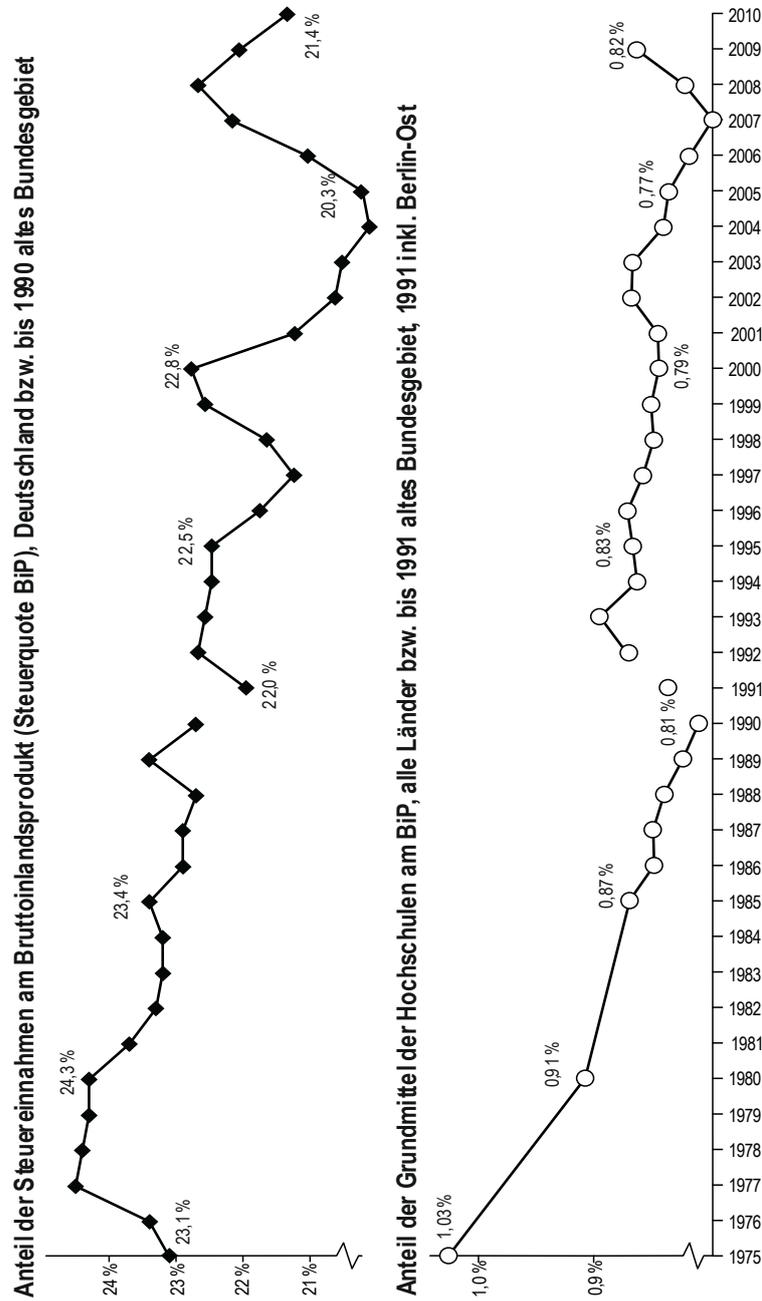


Abbildung 4 (Eigene Berechnungen)<sup>25</sup>

25 Steuerquote nach Bundesministerium der Finanzen – IA4 2011, Grundmittel nach Statistisches Bundesamt 2011c; 2011g; vor 1992 zusätzlich 2006; destatis 2007 und frühere Jahrgänge.

Zwar ist der Anteil der Hochschulgrundmittel an den öffentlichen Gesamthaushalten leicht steigend, aber der Anteil am BiP fällt, obwohl EU-weit mit der „Lissabonner Strategie“ eine umgekehrte Entwicklung vereinbart wurde. Die „Lissabonner Strategie“ ist ein auf einem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 in Lissabon verabschiedetes Programm. Es hatte zum Ziel, die EU innerhalb von zehn Jahren, also bis 2010, zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten der wissensbasierten Wirtschaftsräume der Welt zu machen. Als konkrete Zielgröße fordert die EU-Kommission in Zusammenhang mit der „Lissabonner Strategie“, die Hochschulausgaben auf 2% des BiP zu bringen (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2005: 11). Der jüngste veröffentlichte Wert der dafür herangezogenen OECD-Berechnungen liegt für Deutschlands Tertiärbereich bei 1,2% (2008, nach 1,1% im Jahr 2000).<sup>26</sup> Bisher ist es also anscheinend nicht gelungen, die finanzielle Ausstattung der Hochschulen von der Höhe der Staatseinnahmen abzukoppeln.

### 1.4.3. Legitimationskrise der öffentlichen Hand

Die Lissabonner Strategie ist ein Beispiel dafür, wie die Nationalstaaten in die Pflicht für das als allgemein erklärte Interesse an steigenden Zukunftsinvestitionen für eine Wissensgesellschaft genommen wurden. Ohne an dieser Stelle zu klären, ob bzw. warum dies nur mit eingeschränktem Erfolg gelang (vgl. European Commission 2010), lässt sich festhalten: In Kontinentaleuropa, wo die Hochschulen maßgeblich vom Staat finanziert werden, berühren Hochschulsteuerungsfragen unmittelbar die Frage, was der Staat wie steuert bzw. steuern sollte. Was der Staat wie steuert, ist wiederum eine gesellschaftspolitische Frage.

Veränderungen, die den Staat betreffen, betreffen ihn auch als Kulminationspunkt allgemeiner Interessen und wirken sich mittelbar auch auf die Artikulationsmöglichkeiten von allgemeinen Interessen aus und umgekehrt. Die Reform von Hochschulsteuerung reagiert deshalb zumindest indirekt auf gesellschaftspolitische Entwicklungen. Einige der hier potenziell relevantesten finden sich bereits in Ulrich Becks Diagnose der Risikogesellschaft. Beck beobachtet in seiner klassischen Schrift schon einige Jahre vor dem Einsetzen der Hochschulreform die Auflösung traditioneller „Binnengefüge“ der Gesellschaft, u. a. sozialer Klassen, Familienformen, Ehe, Elternschaft, Beruf und Geschlechterlagen (Beck 1986: 115). Klassische Unterstützernetzwerke sind deshalb nicht mehr selbstverständlich und aus dem gleichen Grund steigt die Bedeutung von individualisierten Kosten-Nutzenerwägungen in sozialen Verbindungen.<sup>27</sup> Die Krise gesellschaftlicher Institutionen betrifft also sowohl den privaten sozialen Mikro-Bereich (z.B. Familie, Nachbarschaft, Vereine) als auch den politischen. Feststellbar wird sie

---

26 Es werden andere Abgrenzungen verwendet als in den nationalen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts. Dass Steigerungen in der vereinbarten Größenordnung prinzipiell möglich sein könnten, zeigen in der Berichtsstatistik Neuseeland (von 0,9 auf 1,6%), Südkorea (2,2 auf 2,6%) oder Tschechien (0,8 auf 1,2%; OECD 2008: 278).

27 Nach Ergebnissen des repräsentativen Surveys „Deutsche Zustände“ des Bielefelder Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung stimmte fast die Hälfte der 2007 Befragten der Aussage zu, es gebe „Dinge, die wichtiger sind als Beziehungen zu anderen“ und rund jeder Vierte meinte, dass „moralisches Verhalten ein Luxus ist, den wir uns nicht mehr leisten können“ (Heitmeyer/Endrikat 2007: 60, 63).

bspw. über die Anfang der Neunziger Jahre zum Schlagwort avancierte „Politikverdrossenheit“ oder – konkreter – über die Abnahme von Parteiidentifikation. Wenn politische Gestaltung über Parteien an Überzeugungskraft verliert, so gilt dies auch für die Legitimation der Ministerien, deren Ausrichtung und Kontrolle im politischen System Deutschlands einen maßgeblichen Beitrag der politischen Parteien benötigt (z. B. nach GG Art. 21 Abs. 1). Hier relevant sind veränderte Auffassungen darüber, wie viel und mit welchen Mitteln die Ministerien die Hochschulen bestimmen und kontrollieren sollten. Entsprechungen zur „Politikverdrossenheit“ im Binnenbereich der Universitäten sind der Bedeutungsverlust der akademischen Selbstverwaltung und eine zunehmende Kritik an ihren institutionellen Formen wie etwa dem akademischen Senat (Friedrichsmeier/Wannöffel 2010: 27-35).

#### *Postdemokratie und Output-Legitimation*

Der klassischen parlamentarischen Demokratiekonzeption zufolge gibt es eine lückenlose *Legitimationskette* über Repräsentationsmechanismen. Die Bürgerin und der Bürger wählen ein Parlament und dessen Vertreter wählen bzw. bestätigen wiederum die Regierung. Letztere benennt das Ministeriumspersonal oder nimmt zumindest die Dienstvorgesetztenfunktion wahr, so dass die Landtagswahl<sup>28</sup> letztlich die Entscheidungen von ministeriellem Personal demokratisch legitimiert. Die indirekte Repräsentation drückt letztlich eine skeptische Einschätzung der Repräsentierten aus, deren politische Forderungen gefiltert, gebremst oder gemäßigt werden sollen.<sup>29</sup> Die Forderung, subsidiäre Selbstverwaltung an den Hochschulen auszubauen, ist nicht erst mit dem New Public Management aufgekommen, sondern bspw. schon zentraler Gegenstand der Denkschrift „Hochschule und Demokratie“ des für die spätere Studentenbewegung wichtigen Sozialistischen Deutschen Studentenbundes (SDS) von 1961 (Keller 2000: 100-107). Die Akzeptanz der indirekten Legitimationskette bzw. die klassische Input-Legitimation wurde von den neuen sozialen Bewegungen ab den 1960er Jahren angegriffen. Dies ist heute nicht mehr unmittelbar spürbar. Nicht radikale politische Bewegungen, sondern New Public Management und das Neue Steuerungsmodell werden inzwischen in juristischen Standardlehrbüchern als „Herausforderung für die Demokratiekonzeption der herrschenden Lehre“ klassifiziert (Kluth 2004b: 147).

Ein wesentlicher Teil dieser Herausforderung sind Verschiebungen von Government zu Governance, also von der klassischen Regierung zu Regieren jenseits des Staates. Die Verschiebung lässt sich sehr unterschiedlich klassifizieren, was Auswirkungen auf die Bewertung und den diagnostizierten Umfang hat. Die Feststellung einer Transformation in Richtung „*Postdemokratie*“ wird sowohl als neues positives Selbstverständnis als auch als kritische Warnung verwendet. Gemeint ist in beiden Fällen, dass klassi-

---

28 Unterstützend hinzu kommt das Wirken von Parteien mit demokratischer Binnenstruktur.

29 Thomas Paine als einer der Gründerväter der US-Demokratie war der Meinung, dass u. a. „der schlaffe und rohe Zustand des Hirten und des Landsmanns“ (973: 211) erforderlich mache, „Repräsentation auf Demokratie [zu] pflöpfen“ (215), damit man „konzentriert die zum besten der Teile und des Ganzen notwendige Kenntnis“ zum Tragen bringe (216). Ähnlich 200 Jahre später Fritz Scharpf, der „Informationsdefizite, Denkfaulheit, desorientierende Medien oder politische Demagogie“ als Faktoren ausmacht, die die Berücksichtigung „ungefilterter Präferenzen“ als ernsthafte Option ausschließen (2005: 709).

sche bürgerliche Steuerungsinstanzen teilweise zusammenbrechen. In der Sicht des britischen Politikwissenschaftlers Colin Crouch entleeren sich die klassischen formalen Instrumente der Demokratie sogar bei Versuchen, sie heute auszubauen. Ergebnis sei, dass „die ökonomisch Mächtigen ihre Instrumente der Einflussnahme weiter nutzen, während diejenigen des demos verkümmern“ (Crouch 2004: 5). Der eng verwandte Ansatz, der die Bezeichnung „*simulative Demokratie*“ verwendet, versucht mit diesem Begriff herauszustellen, dass bei dieser Entwicklung ein teilweise inhaltlich ausgehöhltes traditionelles Demokratieverständnis trotzdem ein wichtiger normativer Bezugspunkt bleibt (Blühdorn 2006: 78). Neben die inhaltlich ausgehöhlten traditionellen traten neue Beteiligungsformen. Auch das KGSt-Papier, das das Neue Steuerungsmodell entwirft, beschäftigt sich mit dieser Problematik. Unter der Überschrift „Legitimitätslücke“ wird festgestellt: „Das Verhältnis der Kommunen zu ihren Bürgern ist schwieriger geworden. Legitimität muss täglich neu erkämpft werden.“ (KGSt 1993: 12)

Eine theoretisch ausgearbeitete Version der Legitimitätsargumente in dem KGSt-Papier stammt von dem Politologen Fritz Scharpf. Die von der KGSt formulierte Zielsetzung lässt sich – Scharpf folgend – als „*Output-Legitimität*“ bezeichnen.<sup>30</sup> Ziegele bezeichnet „Outputorientierung“ sogar als gemeinsamen normativen Hintergrund aktueller Hochschulreform (2002: 107). Die Grundidee politischer Output-Legitimation wurde bereits 1965 systemtheoretisch formuliert (Easton 1965).

Input-Legitimität meint in erster Linie den Weg „von der öffentlichen Meinung über die Parteienkonkurrenz zur allgemeinen Wahl und Regierungsbildung“ (Scharpf 2005: 717). Auf EU- oder Weltmaßstab, wo wichtige Entscheidungen zunehmend fallen, ist dies nicht zu leisten, da belastbare Kollektividentitäten fehlen. Immerhin funktioniert dort „partikularer“ Input über den Einfluss von Lobbygruppen (724, 732). Herausforderungen der Globalisierung und Veränderungen von Institutionen und Einstellungen sprechen für die Stärkung der Output-orientierten Legitimation. Die Output-Seite wird nämlich solcherart interpretiert, dass auf ihr „objektive“ Anforderungen vorliegen, konkret die „Interessen der Regierten“ (711, 713). Auf der Inputseite gingen hingegen lediglich „kommunizierte Präferenzen“ ein, also bspw. politische Meinungsäußerungen (711).

Die offene Flanke dieser Argumentation ist offensichtlich, ob denn die Interessen der Regierten objektiv festzustellen sind, ohne dass diese sie artikulieren. Strittig ist nicht, dass repräsentative Demokratie insgesamt sowohl Inputs- als auch Outputs benötigt. Interessant ist vielmehr die Frage nach dem Mischungsverhältnis. Max Weber (2002: 171-173) unterscheidet Formen der Repräsentation danach, wie eng die Entscheidungen der Repräsentanten an inputseitige Regungen gebunden sind. Bei *appropriierter Repräsentation* interpretieren die Repräsentanten, bspw. Stammeshäuptlinge, den Willen der von ihnen Repräsentierten relativ frei. Sie werden weder gewählt noch explizit kontrolliert. Da die Repräsentierten die Gefolgschaft verweigern können, ist (Output-) Legitimation trotzdem unverzichtbar. *Freie Repräsentation* entspricht einem parlamentarischen System, während *gebundene Repräsentation* beispielsweise bei Volksent-

---

30 Grundlegende Schriften zum NSM benennen den Wechsel zu einer Outputsteuerung als zentralen Modellbaustein (KGSt 1993: 3, 20-22), Relativierend lässt sich allerdings einwenden, dass die im selben Bericht als primär benannten Ziele auch der Inputseite zugerechnet werden können, darunter das Ziel von Kosteneinsparungen (bspw. über Effizienz).

scheiden oder bei der beteiligungsorientierten Haushaltsplanung im brasilianischen Porto Alegre praktiziert wird. Welches Verhältnis zwischen der Interpretation der Interessen der Regierten und der Kommunikation der Präferenzen als ideal erscheint, hängt davon ab, welches Menschenbild angelegt wird und wie die Sicht auf die institutionellen Möglichkeiten ist. Das Menschenbild des erweiterten Homo Oeconomicus<sup>31</sup>, von dem aus Scharpf operiert, sowie der hohe Abstraktionsgrad der angestrebten Modellbildung legen nahe, dass der Raum für Output-Legitimität relativ groß zu sein scheint. Die Ausgangsannahmen führen tendenziell dazu, dass die Output-bezogenen Interessen der Repräsentierten für einigermaßen gut und neutral feststellbar gehalten werden.<sup>32</sup> Wie im Begriff „Output-Legitimität“ bereits angelegt, mischen sich also letztlich Modellannahmen über technische Steuerbarkeit mit Annahmen über Legitimation. Ganz Ähnliches findet sich im Neuen Steuerungsmodell wieder.

Unabhängig davon, ob man diese Argumentationsfiguren teilt, lässt sich fragen, ob die Bedeutung des Inputs von demokratischer Beteiligung zurückgegangen ist. Darauf weisen auch verschiedene andere Ansätze hin. Lässt sich diesem Defizit begegnen, indem öffentliche Leistungen über den Output an Dienstleistungs- und Konsumqualität sowie an der Effizienz bei der Herstellung gemessen werden? Damit ist mehr gemeint als die altbekannte Regel, dass ein Erfolg vorangehende Defizite im Verfahren überstrahlt – etwa wenn hochschulinterne Kritik am Zustandekommen der Anträge verstummt, wenn mit den Anträgen Erfolge bei der Exzellenzinitiative<sup>33</sup> erzielt werden. Vielmehr steht das Leitbild eines serviceorientierten Dienstleistungsunternehmens zur Diskussion.<sup>34</sup> Stakeholder wie Studierende, Hochschulpersonal und die Gesellschaft würdigen nach dieser Annahme vor allem die Servicequalität und den Lehr- und Forschungsausgang der Hochschulen. Der wesentlich betroffene traditionelle Kanal auf der Inputseite ist die demokratische Wahl. Für die Hochschulen ist also zu folgern, dass (über gewählte Landesparlamente) demokratisch legitimierte Haushalts- und Stellenpläne und formale Beteiligungsmöglichkeiten (über die akademische Selbstverwaltung) geringer bewertet werden. Das unter 3.2 genauer diskutierte Reformprojekt der Produkthaushalte, das 2003 für die hessischen Hochschulen eingeführt wurde, versucht eine Verbindung von Output-Legitimität mit klassischen parlamentarischen Verfahren zu verbinden. Das Landesparlament befindet in jenem Modell über einen Großteil der Hochschulfinanzen anhand einer Vorlage, die „Clusterpreise“ und zugehörige Plangrößen zur Zahl der Studierenden innerhalb der Regelstudienzeit enthält (Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst 2002; 2005).

---

31 Vgl. auch FN 37 und 41.

32 Scharpf selbst sieht natürlich auch die Möglichkeit von Machtmissbrauch. Eine Verteilung der Entscheidungsmacht wirke dem entgegen, verringere aber die „Problemlösungseffektivität“ (2005: 721).

33 Seit 2006 in bisher zwei Förderrunden über die DFG durchgeführtes Programm mit mehrstufigen Antrags- und Begutachtungsverfahren (vgl. BMBF 2011; Leibfried 2010).

34 Das Leitbild wird sowohl zustimmend (z. B. Müller-Böling 1994b; BMBF 1997), als auch in kritischer Absicht zitiert (z. B. Bultmann/Weitkamp 1999).

### *Inputseitige Profilierung über Outputorientierung*

Es erscheint nachvollziehbar, dass Kostengrößen je Studierenden für die hessischen Parlamentarier wie für die hessische Öffentlichkeit einen schneller greifbaren Informationswert haben als die traditionellen kameralistischen Haushaltspläne. Der abgelöste kameralistische Haushalt wurde vermutlich nur von wenigen überblickt und durchschaut. Die kritische Gegenfrage lautet allerdings, ob tatsächlich mehr Personen den Produkt-Haushalt und die zugrundeliegenden Berechnungen verstehen.

Schon der Ansatz der simulativen Demokratie machte darauf aufmerksam, dass sich traditionelle Demokratievorstellungen zwar inhaltlich entleeren, aber weiterhin als normatives Grundgerüst fortbestehen. „Das Politische weicht aus der Politik“ (Meyer 1994b: 7), so schon Anfang der Neunziger Jahre die Diagnose des SPD-nahen Politikwissenschaftlers Thomas Meyer. Als Effekt verfestigt sich bei der politischen Elite der Eindruck, die Bürger zögen sich „auf die Rolle des nörgelnden Kritikers an Leistungen zurück“ und letztlich entstehe eine Kluft zwischen dem Führungspersonal und dem allgemeinen Publikum (9-10).

Ich leite daraus die These ab, dass Output-Legitimität die abnehmende Input-Legitimität nur ergänzen, nicht aber ersetzen kann. Dies sieht auch Fritz Scharpf so, insbesondere wenn zu beschließende Maßnahmen auch Opfer erfordern: „Im demokratischen Nationalstaat können in unterschiedlichen institutionellen Lösungen begründete Input-orientierte und Output-orientierte Argumente einander ergänzen und verstärken – wobei freilich die Hauptlast der Legitimation zugemuteter Interessenverletzungen immer durch input-orientierte Argumente getragen werden muss“ (Scharpf 2005: 723-724). Zu fragen ist aber nun, ob der Abbau von Legitimation auf der Inputseite zugunsten eines Aufbaus auf der Outputseite funktioniert – oder ob der vorhandene Bedarf an Legitimation dann an anderer Stelle gedeckt wird. Unter 1.4.1 wurde bereits skizziert, dass Hochschulsteuerung und ihre Instrumente zum Gegenstand von politischer Profilierung auf der Ebene der Landesparteien geworden sind. In der von Scharpf und anderen eingeführten Terminologie bedeutet dies, dass eine inputseitige Profilierung über am Output orientierte Verfahren stattfindet. Auch der Anspruch, sich an objektiven Interessen zu orientieren, findet sich wieder – auf der Inputseite. Wenn der Wissenschaftsminister bei den Haushaltsverhandlungen mehr Geld für die Hochschulen durchsetzt, da diese mit modernen Steuerungsinstrumenten voran kämen, befinden wir uns im traditionellen inputseitigen Kanal – und zwar mit Output-orientierten Argumenten.

Diese Thematik ist von Bedeutung für meine These, dass die Reform von Hochschulsteuerung und Hochschulorganisation kein absehbares baldiges Ende finden wird (Friedrichsmeier 2003: 24). Auch andere Autoren gehen inzwischen davon aus, im Hochschulbereich sei eine permanente „Reform der Reform“ zu erwarten (Münch 2007: 13) Diese Diagnose ist aber bisher nur vergleichsweise unspezifisch formuliert. Der z. B. von Münch etwas pauschal angeführte Grund für Dauerreform ist, dass man sich heute gesellschaftlich nicht mehr von Traditionen leiten lasse und dass der Umgang mit den vielen neuen Alternativen Unsicherheit erzeuge. An späterer Stelle werde ich versuchen, die These einer Dauerreform weiter zu spezifizieren.

## 2. Die thematisch relevante Steuerungstheorie

### 2.1. *New Public Management und Bürokratiemodell*

New Public Management lässt sich unterschiedlich definieren. Ganz allgemein bezeichnet New Public Management einen Ansatz, der auf die Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken im öffentlichen Bereich zielt. Die konkreten Reformmaßnahmen sind aber nicht überall gleich. Sie unterscheiden sich je nachdem, wie die zu reformierenden Institutionen aussehen und je nach Rahmenbedingungen oder Traditionen. Es handelt es sich um ein Konzept, das bei aller Unterschiedlichkeit seiner Ausprägung in verschiedenen Ländern und bei verschiedenen Organisationen mehr ist als ein Trend. Ein Trend kann ein Entwicklungsergebnis sein, das sich unabhängig von den subjektiven Intentionen von Beteiligten ergibt und in dem aus einer analytischen Perspektive heraus verschiedene Faktoren zusammengefasst werden. Im Unterschied dazu stellt New Public Management eher einen planvoll beschrittenen Reformpfad dar. Christopher Pollitt und Geert Bouckaert schlagen deshalb den Begriff der „Flugbahn“ (trajectories) vor (Pollitt/Bouckaert 2004: 65-66), damit die relative Konsistenz des Ansatzes deutlicher wird.

#### 2.1.1. Konzeptionelle Flugbahn der Neuen Institutionenökonomik

Als konzeptioneller Kern von New Public Management sind Public Choice-, Transaktionskosten- und Principal-Agent-Ansätze zu sehen,<sup>35</sup> also zur *Neuen Institutionenökonomik* gehörende Ansätze der Volkswirtschaftslehre, die der Vernachlässigung von Institutionen in der neoklassischen Theorie begegnen.<sup>36</sup> Anhaltende Marktungleichgewichte, nichtrationale Entscheidungen, Informationsasymmetrien und Transaktionskosten werden explizit berücksichtigt. Allerdings geschieht dies im Wesentlichen über begrenzte und möglichst einfach modellierte Erweiterungen des Grundmodells des Homo Oeconomicus.<sup>37</sup> Die Regeln und Strukturen von Organisationen werden dar-

---

35 Andere Teilgebiete der Institutionenökonomik steuern ebenfalls relevante Argumente bei, so etwa die *Theorie der Verfügungsrechte* bzw. der „Tragik der Allmende“ (Hardin 1968). Der Tragik zufolge sind klare Verfügungs- bzw. Eigentumsrechte eine notwendige Voraussetzung für ökonomisches Wachstum und die Vermeidung unintendierter Nebenfolgen wie bspw. Umweltzerstörung. Dieser Sicht zufolge ist Gemeineigentum gerade nicht ‚gerecht‘. Diese Sichtweise spielt offensichtlich eine Rolle für Privatisierungsbestrebungen. Die Widerlegung des Ansatzes (Ostrom 1999) wurde 2009 mit dem Wirtschaftsnobelpreis honoriert.

Zum *Recourse based view* gehört der Kernkompetenzansatz und damit die Idee, dass Organisationen von der Entwicklung eines Alleinstellungsmerkmals profitieren. Ihr entspricht die Reformidee der auszubauenden Profilbildung von Hochschulen (vgl. Wissenschaftsrat 1985).

36 Die Neoklassik nahm Institutionen wie Geld, Rechtsordnung oder Organisationen einfach als extern gegeben an. Ausgehend von der Frage, warum es eigentlich Unternehmen gibt und nicht alle Transaktionen über den Markt laufen, modellierte Ronald Coase Unternehmen als ein Vertragsgeflecht und legte damit einen Grundstein für die hier skizzierten Ansätze (1937).

37 Der mutmaßlich von Vilfredo Pareto eingeführte lateinische Begriff „Homo Oeconomicus“ steht für ein in den Wirtschaftswissenschaften zentrales Erklärungsmodell. Der Modellakteur maximiert den eigenen Nutzen, den er nach festen eigenen Präferenzen bestimmt, rational und auf Grundlage vollständiger Information. Dabei reagiert er auf vorgefundene Restriktionen.

über erklärt, dass sie von den Beteiligten aufgrund von Effizienzgewinnen gewählt werden. Die institutionenökonomische Analyse identifiziert Opportunismusprobleme und schlägt Strukturen vor, die opportunistisches Verhalten erschweren und dadurch effizienter sein sollen. Im theoretischen Modellfokus stehen insbesondere formelle institutionelle Regelungen, die sich auf den Austausch von Gütern und Leistungen beziehen.<sup>38</sup> Bei diesen entstehen Transaktionskosten, die die Effizienz beeinflussen, wobei die Effizienz wiederum der Bewertungsmaßstab für die institutionellen Arrangements ist (Grüning 2000). Angesichts dieser theoretischen Ausgangslage sind wesentliche Ergebnisse dieser Ansätze vorgezeichnet. Mit der Ausgangsmodellierung des Akteurs ist bereits das grundsätzliche Problem vorgegeben, wie sich der axiomatisch vorausgesetzte Egoismus des Akteurs in gesamtgesellschaftlich produktive Bahnen lenken lässt. Ebenfalls bereits im Modell angelegt ist, dass transparente marktähnliche Mechanismen die effizienteste Lösung darstellen, sofern ihre Einführung möglich ist. Aus den Modellierungen ergibt sich, dass (öffentliche) Institutionen nicht durchgehend zu transparenten Situationen beitragen, in welchen marktliche oder marktähnliche Mechanismen wirken können.

*Public Choice* erklärt das Verhalten von Wählern oder von Gruppen, die zu Kollektivakteuren zusammengefasst werden, mit rationalen nutzenmaximierenden Entscheidungen und argumentiert bspw. mit Stimmenmaximierungskalkülen von untereinander konkurrierenden Politikern.<sup>39</sup>

Die *Transaktionskostenökonomik* interpretiert die Vorgänge in einer Organisation als die Übertragung von Verfügungsrechten an Gütern und Dienstleistungen zwischen Vertragspartnern. Zur Bewertung stellt sie Effizienzbetrachtungen an. Diese müssen neben den Produktionskosten die anfallenden Kosten vor Vertragsabschluss (z. B. Informationsbeschaffung und Verhandlungsaufwand) und nach dem Abschluss (z. B. Durchsetzung und erforderliche Anpassungen) berücksichtigen. Die mit dem Vertragsabschluss verbundenen Investitionen und Unsicherheiten (in Bezug auf Umweltentwicklungen und Tricks des Verhandlungspartners) sowie die Häufigkeit der Transaktionen werden untersucht, um eine Effizienzbewertung der Organisationen bzw. ihrer institutionellen Arrangements vornehmen zu können. Hohe Investitionen, Unsicherheiten und eine hohe Spezifität der Transaktion machen die Koordination über klassische Hierarchien effizienter als Marktlösungen. Die Organisation ist gut beraten, Arrangements zu etablieren, die Tricks und Opportunismus von Vertragspartnern unwahrscheinlicher machen. Dies ermöglicht den Wechsel von Hierarchien zu den dann günstigeren Marktlösungen oder zu Mischformen, bspw. zu einem Unternehmensnetzwerk (Ebers/Gotsch 2001: 225-239). Die Einführung von leistungsbezogener Mittel-

---

38 Organisationale Regeln werden also primär als Regelungen für den Austausch von Leistungen interpretiert. Auch informelle Strukturen und Regeln können berücksichtigt und bspw. über die spieltheoretische Modellierung von wiederholten Vertrauensspielen modellimmanent erklärt werden. Die Stabilität informeller Regeln beruht in dieser Sicht primär auf Trigger-Strategien, also mit einer für alle Beteiligten kurzfristig nachteiligen Sanktionierung (Voss 2002: 176-183). In dieser theoretischen Sicht bleiben informelle Regeln immer opportunitätsbedroht, während die Stabilität der im Theoriestandort bevorzugten vertraglichen Beziehungen im Wesentlichen exogen gegeben sein soll (sie sind rechtlich einklagbar).

39 Die zitierten Ausführungen von Scharpf zur Output-Legitimation greifen auf Argumentations-schemata des Public Choice-Ansatzes zurück, gehen allerdings auch darüber hinaus.

verteilung bei gleichzeitiger Rücknahme hierarchischer Weisungsbefugnisse lässt sich entsprechend interpretieren. Es könnte also eine Hybridlösung zwischen marktlichen Elementen (leistungsbezogener Mittelverteilung) und klassisch organisationsinterner Koordination mit Hierarchien (weiter vorhandene, aber reduzierte Kontrollrechte von Ministerium und /oder Hochschulleitung) intendiert werden

*Principal-Agent-Ansätze* (auch als Agenturtheorie bezeichnet) konzentrieren sich auf einen Ausschnitt, der auch in den Transaktionsansätzen enthalten ist. Dabei wird die Vertragsbeziehung zwischen zwei Personen ins Zentrum gerückt bzw. Vorgänge in der Organisation werden in solche Individualbeziehungen zerlegt.<sup>40</sup> Dadurch kann ein übersichtliches Modell zum Einsatz kommen, mit dem schwerpunktmäßig die Probleme des Vorgesetzten bei der Kontrolle seiner Angestellten beschrieben werden. Der Angestellte bzw. Agent hält der Modellannahme zufolge seine Leistungsanstrengung zurück und nutzt Informationsvorsprünge zum Nachteil des Gesamtinteresses aus, welches in der Figur des Prinzipals verortet wird (Ebers/Gotsch 2001: 209-221). Wiederum bietet die leistungsbezogene Mittelverteilung ein einfaches Beispiel, wie an Hochschulen auf diese Problemstellung geantwortet werden kann: Ministerien oder Hochschulleitungen als Prinzipal haben nach agenturtheoretischer Sichtweise davon auszugehen, dass die Agenten (Hochschulen, Fächer oder wissenschaftliches Personal) ihre Leistung zurückhalten, also faul sind oder die Ressourcen für eigene Ziele einsetzen (wozu sie, sofern dies wissenschaftliche Ziele sind, auch eine gewisse grundrechtliche Berechtigung haben). Da dem Prinzipal Detailwissen über die Arbeit des Agenten fehlt und der Agent es zurückhält, kann er den Agenten nur schlecht über Erlasse und direkte Weisungen daran hindern, wenig zu leisten und Ressourcen zweckzuentfremden. Deshalb wäre ein Anreizsystem wie eine leistungsbezogene Mittelverteilung vorzuziehen. Diese Logik lässt sich auch gut auf die Verhandlung zu einer Zielvereinbarung anwenden. Die Agenten nutzen dem Ansatz zufolge eigene Informationsvorsprünge aus und schlagen bspw. bereits Erreichtes als Ziel vor oder täuschen den Prinzipal über den Aufwand und die Kosten, die die Erreichung seiner Ziele verursacht. Deshalb rät der Prinzipal-Agent-Ansatz zu Anreizen und zum Einsatz von Kontroll- und Informationsfunktionen. Dies könnte geschehen, indem in der Zielvereinbarung eindeutig überprüfbare Zielgrößen, feste Sanktionen für den Fall des Verfehlens der Ziele und ein Berichtsverfahren festgelegt werden.

Zur theoretischen Innovation der Neuen Institutionenökonomik gehört, dass für die Leistungsfähigkeit von Organisationen wesentliche Faktoren wie bspw. ein Klima des gegenseitigen Vertrauens und der Wertschätzung in bestimmten Sozialbeziehungen überhaupt beschrieben werden können. Gleichzeitig haben die Ansätze eine starke Tendenz, Vertrauensverhältnissen auch grundsätzlich zu misstrauen. Die an den Homo Oeconomicus angelehnte Grundfigur der theoretischen Modelle<sup>41</sup> ist nämlich ego-

---

40 Ein interessanter Nebenaspekt besteht darin, dass diese in Management- und Steuerungsansätzen verbreitete theoretische Begründung letztlich zur Delegitimierung von Steuerung, Management und von Organisationen als solchen beiträgt (Ghoshal 2005: 76).

41 In Teilen des ökonomietheoretischen Diskurses wird Wert darauf gelegt, dass die hier diskutierten Ansätze gerade nicht dem Modell des Homo Oeconomicus folgten. Bspw. hat nämlich der Modellakteur einiger Ansätze mit unvollständiger Information umzugehen. Das verwendete Homo Oeconomicus-Modell ist also ein erweitertes. Auch noch stärker vom Ausgangsmodell

istisch und so motiviert, dass ihr Arbeit so genanntes Arbeitsleid bereitet – so dass sie ohne materielle Anreize nicht arbeitet. Ob die Ansätze der Neuen Institutionenökonomik letztlich einen Beitrag zum Verständnis von Vertrauensverhältnissen in Organisationen leisten, hängt davon ab, mit welchen alternativen theoretischen Zugängen verglichen wird. Aus den Ansätzen lassen sich Maßnahmen zur Überwachung von Vertrauensverhältnissen ableiten. Hinweise auf Faktoren, die zu Vertrauensklima und intrinsischer Motivation in einer Organisation führen, ergeben sich nicht. Die Stärke der Ansätze ist, dass wenige Grundannahmen konsequent eingesetzt und so mathematisiert werden, dass man sie anschließend mit Techniken der mathematischen Kurvendiskussion bzw. der Analysis diskutieren kann.

Trotzdem ist die Hochschulreformdiskussion eher arm an expliziten Verweisen auf die Theorieansätze der Neuen Institutionenökonomik. Dafür lässt sich ein handfester Grund anführen: Das den Theorieansätzen zugrunde liegende Menschenbild ist kein positives<sup>42</sup> und eignet sich deshalb auch nicht zur Eigenidentifikation.<sup>43</sup> Man stelle sich vor, eine Hochschulleitung wolle ein neues Steuerungsinstrument einführen. Diese Leitung müsste mit Empörung und Ablehnung rechnen, wenn sie ihrer Hochschule erklären würde, sie gründe die Instrumenteneinführung auf die Annahme, dass die Beschäftigten grosso modo Leistungsverweigerer seien. Die negativen Charakterzuschreibungen, auf dem die genannten Theorieansätze aufbauen, werden also in der Anwendungspraxis nicht expliziert. Eine solche Erläuterung stünde der Einführung und der praktischen Anwendung im Weg. Dies gilt allerdings nicht für alle Aussagen, die die genannten Ansätze enthalten. Vielmehr lassen sich verschiedene Argumentationsfiguren aus den Ansätzen in der Hochschulreformdiskussion identifizieren. Wenn aber Überlegungen aus der Neuen Institutionenökonomik in die Diskussion über Hochschulsteuerung und Hochschulorganisation eingegangen sind, wo sind dann die eigent-

---

des Homo Oeconomicus abweichende Ansätze des methodologischen Individualismus sind letztlich als Erweiterungen anzusehen.

- 42 Mit der (erweiterten) Modellfigur des Homo Oeconomicus arbeitende Autoren halten es regelmäßig für ein Missverständnis, von einem negativen Menschenbild zu sprechen. Schließlich handle es sich um eine heuristische Figur für aggregiertes menschliches Handeln und nicht um die Beschreibung einzelner realer Personen. Bei der Aggregation auf wenige übersichtliche, stabile und durchschnittlich anzutreffende Verhaltensdispositionen ergäben sich für die fiktive Modellfigur eben die bereits zitierten Verhaltensmuster (egoistisch, faul u. s. w.). Entsprechend seien die Modellausprägungen nicht moralisch zu bewerten (z. B. Tietzel 1981; Franz 2004). Dieser Gegeneinwand läuft ins Leere. Schließlich wird zunächst eine axiomatische Annahme dafür vorgelegt, welches Verhalten dominiert, wenn eine größere Menschengruppe betrachtet wird. Diese Grundannahme kann zutreffend als Menschenbild bezeichnet werden, da konkurrierende Menschenbilder auch nicht beanspruchen, jede beliebige Einzelperson vollständig zutreffend und erschöpfend zu charakterisieren. Ferner hält der methodologische Individualismus für die Stärke seiner Modellbildung, dass er Entscheidungen des von ihm unterstellten (vorfreudianischen) autonomen bürgerlichen Subjekts einbezieht. Es ist deshalb sinnvoll, die Art dieser Einbeziehung zu bewerten.
- 43 Unter 2.4 diskutierte psychologische Befunde (bspw. das Streben nach Selbstwirksamkeit und das Modell der Bedürfnisgruppen nach Maslow) führen mich zu der Annahme, dass eine vollständige Übernahme des Homo Oeconomicus für das motivationale Selbstbild von Menschen nicht zu erwarten ist. Es lässt sich allerdings für die Fremdidentifikation von anderen einsetzen (vgl. 4.5.3), was entsprechende Auswirkungen auf das Verhalten der Person hat, die andere so identifiziert.

lich zugehörigen negativen Charakterzuschreibungen geblieben? Ich werde auf diesen Punkt später wieder zurückkommen. Er führt mich später zu der These, dass das Negativbild teilweise auf eine eher unscharf entworfene Gruppe projiziert wird. Dadurch wird, so die These, die Figur der „Reformblockierer“, die ich an späterer Stelle rekonstruieren werde, angefütert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Ansätze der Neuen Institutionenökonomik die Bedeutung von kulturellen Normen, organisationalen Rollenerwartungen, Professionsethos und ähnlichen sozialen Faktoren anerkennen. Offensichtlich funktionieren Organisationen nicht ohne sozio-kulturelle Faktoren und darauf gründendes Vertrauen in die Kooperation anderer. Der Anerkennung der zentralen Bedeutung dieser Faktoren zum Trotz wird deren Eigenständigkeit bzw. die Möglichkeit einer eigenständigen Dynamik tendenziell gelehnt, indem sozio-kulturell verankerte institutionelle Settings theoretisch über Eigennutz-Konstellationen begründet werden. Auf diesem Weg engen die Ansätze der Neuen Institutionenökonomik den Raum für die Berücksichtigung sozio-kultureller bzw. institutioneller Faktoren massiv ein. Dies lässt sich nicht ohne Weiteres rechtfertigen: Einerseits erklärt man Faktoren, die sich nicht in die klassische ökonomische Markttheorie einfügen – Organisation an sich, Vertrauensbeziehungen und sozio-kulturelle Faktoren des Zusammenwirkens – für wesentlich. Andererseits erkennt man sie auf theoretischer Ebene nur insofern an, als sie sich über (erweiterte) Homo Oeconomicus-Modelle begründen lassen.

Die entsprechend enge institutionenökonomische Perspektive ist Julian Le Grand zufolge aber u. a. deshalb rechtfertigbar, da – zumindest im öffentlichen Sektor in Großbritannien – eine post-aristokratische Identifikation der Mitarbeiter mit den Idealen der Staatsverwaltung rückläufig sei: „It is considered professionals and other workers in the public sector to be much more in the business of pursuing their own concerns than in pursuing the public interest“ (Le Grand 2003: 9). Deshalb sei es robuster, bei der Organisationssteuerung umfassenden Egoismus zu unterstellen als darauf zu vertrauen, dass kulturelle Normen und Werte Bedeutung entfalten. Egoismus, der sich im Übrigen nicht notwendig auf materielle Vorteile, sondern ggf. auch auf maximale soziale Anerkennung richtet, wird als in letzter Instanz entscheidend bzw. als Hauptwiderspruch angesehen – eine Sicht, die sich empirisch kaum überprüfen lässt.

Im Prinzip ist es eine Art von Vorsichtsmaßnahme, in letzter Instanz mit Egoismus als Einflussmechanismus zu rechnen. Allerdings ist auch vorstellbar, dass Steuerungsansätze, die der Wirksamkeit von sozialen Vertrauensverhältnissen usw. misstrauen, sie auf diesem Weg beschädigen. U. a. die Ökonomen Sumantra Ghoshal und Peter Moran gehen davon aus, dass das Transaktionskostenmodell zwar von falschen Annahmen ausgehe. Dadurch, dass sich Manager zunehmend an dem Modell orientieren, werde aber genau jene Logik in Gang gesetzt, auf der das Modell beruhe. Die Annahme von Opportunisten führe letztlich zur Herstellung von Opportunismus. Dies sei nachteilig, da Vorteile von Organisationen gerade in solchen Bereichen lägen, die sich nicht mit Marktlogik oder marktähnlicher Überwindung von Marktversagen in Einklang bringen ließen (Ghoshal/Moran 1996; vgl. auch Soros 1998).

Eine zweite Kritik an der Rezeption von Ansätzen der Neuen Institutionenökonomik kann daran ansetzen, dass sie pauschal von der Überlegenheit marktähnlicher Koordination ausgeht, aber nicht umfassend kritisch prüft, ob die theoretischen Voraus-

setzungen für diese Annahme gegeben sind (vgl. ausführl. Vogl 2010). Um überhaupt in der Lage zu sein, Konstellationen und Probleme in Organisationen in marktanalogen Modellen abzubilden, wird tendenziell die kritische Prüfung zurückgestellt, inwiefern diese – i. d. R. virtuellen – Märkte von dem idealen Markt der ökonomischen Theorie abweichen und entsprechend auch nicht mit seinen Vorzügen rechnen dürfen. Diesem Aspekt gehe ich unter 2.3 weiter nach.

Letztlich kann es in diesem Buch nicht darum gehen, theoretische Ansätze der Neuen Institutionenökonomik oder anderer Provenienz zu widerlegen. Vielmehr interessiere ich mich für die konzeptionelle Beurteilung ihrer Wirkungen. Es geht vielmehr darum abschätzen zu können, was die möglichen Effekte sind, wenn bestimmte theoretische Vorstellungen in die Praxis der Hochschulsteuerung eingehen. Dazu ist der Vergleich mit anderen theoretischen Vorstellungen erforderlich: Welche Probleme und welche Wirkungen werden mit dem einen theoretischen Verständnis sichtbar, die mit dem anderen theoretischen Verständnis gar nicht beobachtet werden können?

#### *Notwendigkeit der Rekonstruktion des Theoriebezugs im Anwendungsbezug*

Viele Autoren beobachten sogar gleich auf Ebene der OECD-Staaten, dass man seit einer Reihe von Jahren gemeinsamen Veränderungstrends folge (z. B. Genschel/Zangl 2007: 10). Zu den Gemeinsamkeiten gehört auch, so die zunächst auf das Neue Steuerungsmodell im Kommunalbereich bezogene Einschätzung von Jörg Bogumil, dass die „jetzige Ökonomisierungsphase ungewöhnlich dogmatisch“ sei (Bogumil 2006: 5). Gleichzeitig wurde aber bei der deutschen Rezeption kaum an die wettbewerbstheoretischen Konzepte angeknüpft, sondern eher pauschal der Annahme gefolgt, Wettbewerb sei kontextunabhängig die allgemein überlegene Form von Steuerung (22). Die Ungenauigkeit hängt damit zusammen, dass bei der Übernahme von New Public Management die Theorie und die Anwendung eng miteinander verwoben werden und sehr praxisbezogen vorgegangen wird. Was aber insgesamt zum theoretischen Bestand des New Public Managements gehört, ist nicht deutlich abgegrenzt. Da New Public Management inzwischen international breit angewendet und rezipiert wird, finden sich zahlreiche zusätzliche theoretische oder theorieähnliche Bezüge, u. a. je nach nationalem Kontext und je nach Anwendungsfeld (z. B. Hochschulen oder Kommunalverwaltungen). Deshalb ist es erforderlich, die zahlreichen zusätzlichen Theoriebezüge und Wirkannahmen einzeln zu rekonstruieren. Dies geschieht im Kapitel 3.

#### **2.1.2. NSM und das Bürokratiemodell Webers**

Erste an New Public Management angelehnte Reformen fanden schon Anfang der 1980er Jahre in Neuseeland und Großbritannien statt, während im deutschsprachigen Raum, in den skandinavischen Ländern und Nordamerika erst Ende der 1980er Jahre oder Anfang der 1990er Jahre damit begonnen wurde. Noch später, Ende der 1990er Jahre, folgten Frankreich und die südeuropäischen Staaten (Löffler 2003). Die Deutsche Adaption der Reformkonzepte als „Neues Steuerungsmodell“ setzte mit der Rezeption von Reformmaßnahmen in der niederländischen Stadt Tilburg ein (KGSt 1992; Banner 1991). Die angelsächsisch geprägten Länder Neuseeland, Australien, Großbritannien und mit Abstrichen die USA werden auch als „NPM marketizers“ o-

der „core NPM group“ bezeichnet (Pollitt/Bouckaert 2004: 98), während Deutschland und die anderen kontinentaleuropäischen Länder an einer vergleichsweise stärkeren Rolle des Staates festhalten wollen und die Reformen tendenziell bisher weniger weit vorangetrieben haben.

#### *Abgrenzung vom traditionellem Verwaltungsmodell*

Die Veränderungen sollen hier zunächst mit einer Gegenüberstellung veranschaulicht werden (Abbildung 5). Zu beachten ist, dass die Gegenüberstellung von NSM und traditionellem Verwaltungsverständnis keine inhaltlich neutrale Darstellungsweise ist. Vielmehr gehört die Kontrastierung mit einem negativ ausgemalten Status quo ante zur Rhetorik der Reformbefürworter. Wenn die tatsächliche oder vermeintliche Ausgangslage mit genau den Schwächen portraitiert wird, an denen die Reform ein Lifting verspricht, riecht es nach Propaganda. Die idealtypisierende Gegenüberstellung kann aber dazu beitragen, das Zusammentreffen unterschiedlicher Logiken zu diskutieren.

#### **Idealtypische Unterschiede zwischen Behörde und privatem Unternehmen**

	<b>Behörde</b>	<b>Unternehmen</b>
<i>Organisationszweck</i>	Erfüllung öffentlicher Aufgabe	Erzielung von Gewinn
<i>Setzung von Zielen</i>	Demokratische Legitimationskette	Wahrnehmung von Gewinnchancen
<i>Finanzierung</i>	Primär über Steuern	Primär über Verkaufseinnahmen
<i>Steuerungsmedium</i>	Konformität zu legalen Normen	Beitrag zur Gewinnerzielung
<i>Angebotsposition</i>	Teil eines Angebotsmonopols	Teil einer Wettbewerbskonkurrenz
<i>Sicherstellung von Folgsamkeit</i>	Wesentlich über Dienstverpflichtung und Treueverhältnis (Beamte)	Wesentlich über Gehaltsanreize
<i>Haushaltsführung</i>	Kameralistik	Doppik

*Abbildung 5 (Eigene Darstellung)*

Die unter Bezug auf das „Neue Steuerungsmodell“ durchgeführten jüngeren Reformen haben wesentliche Bedingungen im öffentlichen Verwaltungsbereich verändert, was im Bereich der Finanzen und der Budgetierung<sup>44</sup> besonders augenfällig ist: Die Steuerung über einen detaillierten, festen Haushalt wird zurückgebaut. Kameralistik, also eine Haushaltsführung mit Planrechnung, die auf der Ausgabenseite eine Aufgliederung von Mitteln u. a. nach dem Verwendungszweck beinhaltet, wird aufgeweicht oder abgeschafft. Mittel werden nach automatisierten Kennzahlensystemen verteilt und untergeordnete Abteilungen mit einer Fachaufgabe tragen eine gesteigerte Budgetverantwortung. Sie bewirtschaften ihre Ressourcen, kaufen ggf. selbst Leistungen von Externen ein und suchen nach zusätzlichen Ressourcen von außen, etwa über Werbung, Fundraising oder andere Kooperationsformen. Dadurch werden klassische Haushaltsgrund-

44 Die Ressourcenbewirtschaftung ist derjenige Bereich der Kommunalverwaltungen, bei dem sich die deutlichsten Veränderungen feststellen lassen (Bogumil/Kuhlmann 2006: 54).

sätze relativiert, wie z.B. das Vollständigkeitsprinzip.<sup>45</sup> Andere Reformbereiche sind das Personalwesen oder die Organisationsgestaltung, vgl. später 3.1.

Die betriebswirtschaftliche Orientierung in Teilen der Reformdiskussion ist ausgesprochen stark und verdrängt andere Herangehensweisen. Der Verwaltungswissenschaftler und ehemalige Landrat Eberhard Laux sah sich zu dem expliziten Hinweis veranlasst, dass öffentliche Verwaltungen von einem über Generationen aufgebauten und auch kulturell verankerten Rechtssystem determiniert sind. Aufgrund seiner „Mächtigkeit und Beharrlichkeit“ könne dieses Rechtssystem nicht einfach beiseitegeschoben werden (Laux 1998: 73). Pollitt und Bouckaert wählen für die Gruppe der kontinentaleuropäischen Staaten, zu der auch Deutschland gehört, die Bezeichnung „Neo-Weberian States“. Zwar werde von bürokratischen Regeln zu Output-Orientierung und zu Management nach Leistungszahlen gewechselt, gleichzeitig aber die zentrale Rolle des Staates bei der Bewältigung neuer Herausforderungen gestärkt (Pollitt/Bouckaert 2004: 99-100). Der Verwaltungsrechtler Martin Burgi schlägt vor, Verwaltungsmodernisierung im engeren Sinne von Deregulierung und Maßnahmen der Privatisierung zu unterscheiden, auch wenn alle drei teilweise auf den gleichen Gründen beruhen oder ähnliche Begründungen verwenden (Burgi 2006: 267-269). Mit dieser Unterscheidung kann die Einführung des neuen Steuerungssystems sogar als Strategie verstanden werden, um weitgehende Privatisierungen und Outsourcing zu vermeiden (Bogumil/Kuhlmann 2006: 51). Indem sich die öffentlichen Verwaltungen intern reformieren, entziehen sie sich eventuell dem Druck eines internationalen neoliberalen Trends zur Entstaatlichung.

#### *Abkehr vom klassischen Bürokratiemodell*

Die beschriebene Verwaltungsreform steht im Zeichen der Abkehr vom *klassischen Bürokratiemodell*. Max Weber führt gegen Ende des deutschen Kaiserreichs wesentliche Entwicklungs- und Diskussionslinien zum Thema Bürokratie zusammen. Dabei entwirft er den Typus der „legalen Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab“ (Weber 2002; 1918). Kritisch gegen verbliebene feudale Elemente in der öffentlichen Verwaltung, aber auch gegen sozialistischen Etatismus gerichtet, geht es dem Modell um die demokratische politische Steuerung und Kontrolle der Verwaltung. Charakteristika sind die Berechenbarkeit staatlicher Verwaltung und eine Spezialisierung und Professionalisierung, die der Komplexität moderner Gesellschaft angemessen ist. Die in einer Behörde Tätigen sollen – ebenso wie die beherrschten Bürger – einer unpersönlichen Ordnung unterliegen. Allerdings dürfen beide nur als Mitglieder und nur nach schriftlichem Recht und Satzungen und nur im Rahmen abgegrenzter sachlicher Zuständigkeiten handeln (Weber 2002: 160-161). Berechenbarkeit und politische Steuerbarkeit lassen sich nicht allein über materielle Anreize, das Gehalt, die Motivation von Beschäftigten, das Charisma von Vorgesetzten oder temporäre Machtverhältnisse

---

45 Das Vollständigkeitsprinzip besagt, dass alle Ein- und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen sind (z.B. Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG, § 11 Abs. 2 BHO, Art. 81 Abs. 2 S. 1 Verf NRW und § 11 Abs. 2 LHO NRW). Der Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung besagt, dass alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen (z.B. § 8 S. 1 BHO, § 7 S. 1 HGrG und § 8 S. 1 LHO NRW). Die Übertragbarkeit von Mitteln kollidiert mit dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung (z.B. § 45 Abs. 1 S. 1 BHO und § 7 Abs. 1 S. 1 HGrG).

herstellen. Verlässlichkeit benötigt als weitere Grundlage den Glauben an die Legalität und Rationalität der Anordnungen innerhalb der Behörde (158-159). Merkmale dieses rationalen Herrschaftsgebildes nach Max Weber sind ein systematisiertes und formales Recht und bürokratische Verwaltungsstäbe. Das organisatorische Konzept dabei ist Arbeitsteilung, Amtshierarchie, Aufsicht, Aktenmäßigkeit und schriftliche Kommunikation. Das zugehörige personale Konzept besteht aus Elementen wie der Wahrnehmung von Amtspflichten durch Beamte, professioneller Ausbildung und Laufbahnen. Der organisationstheoretische Entwurf hat hohe Affinitäten zu Förmlichkeit<sup>46</sup> und damit auch zum Rechtssystem. Allerdings lassen sich auch Affinitäten zu einem mechanischen Organisationsverständnis erkennen. Leitbild ist hier also nicht ein serviceorientiertes Dienstleistungsunternehmen, sondern letztlich die Organisation der preußischen Armee (vgl. z.B. Weber 1988: 320). Weber war von der Dauerhaftigkeit der bürokratisch-rationalen Ordnung überzeugt und erwartete, dass es uns „mit überwältigendem Zwange bestimmt und vielleicht noch bestimmen wird, bis der letzte Zentner fossilen Brennstoffs verglüht ist.“ (Weber 1986: 203)

Die bereits vorgestellten Ansätze der „Neuen Institutionenökonomik“ bringen als Argument gegen die Effizienz dieses Modells das Eigeninteresse der Bürokratie und ihrer Mitarbeiter ins Spiel<sup>47</sup>. Nach der 1968 von William A. Niskanen veröffentlichten *Budgetmaximierungstheorie* orientiert sich die Führung einer Bürokratie an Einkommen, Büroausstattung, Prestige, Macht, Patronagemöglichkeiten, Output der Behörde und dem Bequemlichkeitsgrad bei der Arbeit. Dazu versuche sie, eine möglichst hohe Budgetierung der Behörde zu erreichen. Die Bürokratie weite sich unabhängig von den Interessen ihrer Nutzer aus, wozu sie ihre gegenüber der Politik bestehenden Informationsvorsprünge über ihre internen Abläufe ausnutzt (Niskanen 1996). Eine wesentliche Folge sei fehlende Effizienz.

Heute hat der für die Organisationslehre einflussreiche Idealtypus einer Bürokratie als rationalster und effizientester Organisationsform seine Überzeugungskraft verloren. Hierzu tragen auch zahlreiche organisationstheoretische Ansätze bei, die sich z.T. grundlegend von der Neuen Institutionenökonomik unterscheiden:

- Nach verbreiteter Auffassung führen Spezialisierung, enge Verantwortungsreichsabgrenzung und Unpersönlichkeit in der Verwaltungsführung zu Bürgerferne und zu geringer Sachadäquatheit. Effizienz werde so nur bei relativ gleich bleibenden, auf Routineabläufe angewiesenen Aufgaben erreicht (z. B. Mayntz 1971).
- Regelbindung funktioniert nicht, wenn ein Überangebot von Regeln dazu führt, dass sich der einzelne Mitarbeiter nicht mehr an alle Vorschriften halten kann. Die im Zuge der Verwaltungsreform vielfach beklagte Kehrseite der Bindung an Vor-

---

46 Bei einer formalen Organisation werden Strukturen und Aktivitäten über kollektiv verbindliche Entscheidungen gesetzt bzw. verändert. Informelle Sozialsysteme beruhen im Gegensatz dazu auf emotionalen Bindungen, Traditionen oder spontanen Interaktionen.

47 Auch Weber diskutiert, dass Bürokratien unerwünschte Eigengesetzlichkeiten entwickeln können (z. B. 2002: 730, 715). Als Gegengewicht sieht er den Trend zur Rationalisierung von Organisation, Weltbildern und individueller Lebensführung sowie steigende Prognosefähigkeiten. Er geht davon aus, dass das Handeln letztlich über die sich weiter herausbildenden professionsbezogenen Ethiken geprägt wird bzw. dass individuelle Eigennutzfunktionen derart überformt werden, dass man letztlich von einem Durchgreifen des Bürokratiemodells sprechen kann.

schriften und enge Hierarchien sind Ritualismus und Inflexibilität. Im ungünstigen Fall wird Problemen, die auf zu rigiden Regeln beruhen, mit rigiden Regeln begegnet, so dass ein bürokratischer *circulus vitiosus* entsteht (Crozier 1971).

- Seit geraumer Zeit wird kritisch diskutiert, wie stark formale Regeln überhaupt in der Lage sind, die Aktivitäten in Organisationen zu koordinieren (vgl. 2.6). Da die tatsächlichen Aktivitäten eher über unreflektierte und routinehaft ablaufende Handlungsskripte gesteuert würden, seien sie von der Formalstruktur entkoppelt (Powell/DiMaggio 1991; Brunsson 1989).
- Aus Sicht der – ausschnittsweise auch für das „Neue Steuerungsmodell“ rezipierten – Systemtheorie (vgl. 2.7) ist die detaillierte Außensteuerung eines Systems unmöglich. Nach der von Luhmann geprägten Sicht bildet Verwaltung ein Subsystem im politisch-administrativen System, das aber gegen die anderen Formen der Mitwirkung (Publikum, Politik) verselbständigt werden kann (Luhmann 1987: 148). Steuerungsziele von außen sind deshalb problematisch, aber dann am ehesten Erfolg versprechend, wenn Akteure des Teilsystems an der Formulierung von ungefähren Grobzielen diskursiv beteiligt werden (Willke 1992: 342ff).

Das klassische Bürokratiemodell hat also in der Tat mit so vielen Problemen zu kämpfen, dass die Herausstellung seiner Stärken Not tut, damit es nicht vorschnell als erledigt betrachtet wird. Zu diesen Stärken gehören Berechenbarkeit, Neutralität, Korruptionsresistenz, Sachlichkeit, klare Zuständigkeiten und Professionalität. Direkt mit Demokratie verknüpft ist es zwar nicht, aber mit Rechtsstaatlichkeit.

Unzutreffend wäre die Annahme, die Kritik des Weber'schen Bürokratiemodells würde nur den öffentlichen Sektor (öffentliche Verwaltungen einschließlich der Hochschulen) betreffen. So, wie sich der Aufbau der modernen Staatsbürokratie u. a. an effektiver Armeeorganisation orientiert hat, haben sich früher auch die erfolgreichen Unternehmensgründungen der Privatwirtschaft an den Verfahren und dem Aufbau der öffentlichen Verwaltung orientiert. Das früher im Bereich der Organisationsgestaltung einflussreiche und heute etwas befremdliche Maschinenbild Taylors (Kieser 2001c) und viele weitere Beispiele belegen, dass sich Organisationsleitbilder bereichsübergreifend verändern – also parallel in öffentlichen, wie in privaten Organisationen. Auch Richard Sennett fasst für seine Beschreibung des jüngeren Veränderungstrends den Bereich der Behörden und den der großen Privatunternehmen zusammen. Für beide gelten drei Bausteine: die Flexibilisierung der Belegschaft, die Abflachung der Hierarchien und die Ermöglichung nichtlinearer Abläufe (Sennett 2005: 43). Veranschaulicht wird dies im Bild des Wechsels von der Pyramide zum MP3-Player (32, 41, 44-50): Die *Pyramide* veranschaulicht eine feste Hierarchie mit einer Spitze oben. Bei Arbeitsabläufen sind alle Schritte fest vorgegeben. Die Aufgabenelemente sind rational und in klarer Ordnung von unten nach oben angeordnet. Gestützt auf zahlreiche Studien legt Sennett allerdings Wert auf die Feststellung, dass die Pyramide im Wesentlichen kein „stahlhartes Gehäuse der Bürokratie“ wie in der Interpretation Webers gewesen sei (29-30). Da Anordnungen auf der langen Befehlskette vielfältig kommuniziert und dabei interpretiert wurden, konnten sich Menschen hier einrichten und integriert fühlen. Die breite Grundfläche der Pyramide spielt auf die hohe inklusive Kraft an: Es ist möglich, eine große Zahl von Menschen auf der Basisebene zu integrieren.

Der *MP3-Player* ist schlanker. Sein Zentrum liegt in der Mitte und kann über – auf den ersten Blick rational organisierten – Leitungen direkt auf alle relevanten Teile steuernd zugreifen. Die Folge ist eine Illusion über die Steuerbarkeit und die Transparenz der Abläufe für Steuerungseingriffe (38). Die flexible Organisation hat zahlreiche Funktionen und kann diese beliebig variieren. Zwar war nicht jedes Privatunternehmen früher mit der Pyramide beschreibbar und heute über den MP3-Player, aber die Abkehr vom Bürokratiemodell betraf sowohl amerikanische Unternehmen wie IBM oder Ford als auch amerikanische Behörden.

Grenze von solchen Gegenüberstellungen liegt darin, dass sie den Blick darauf verstellen, wie weit das alte Modell im neuen fortlebt. Anders gesagt beantworten sie nicht die Frage, wie viel Aktenförmigkeit, hierarchische Weisung und Verantwortungsabgrenzung der Betrieb eines MP3-Players erfordert. Letztlich gibt es keine Antwort darauf, wie weitgehend Organisationen flexibilisiert werden können, ohne aufzuhören, Organisationen zu sein (ausführl. Kühl 1998). Wenn Organisationen letztlich nicht ohne eine bürokratische Grundstruktur auskommen, könnten Versuche, sie unter Aufrechterhaltung einer gewissen Kontrolldichte zu flexibilisieren, in eine Dauerreform münden (vgl. auch Paul 2004 zu möglichen Bürokratisierungseffekten eines umfangreichen Einsatzes von Controlling mittels Leistungskennzahlen). Diese Möglichkeit ist zunächst nicht mehr als eine Hypothese, als Zwischenthese indes lässt sie sich ausbauen: Mutmaßlich hat die jüngere Steuerungsreform keine vollständige sozialtheoretische Grundlage. Speziell die Neue Institutionenökonomik liefert keine geschlossene Ideologie. Sie modelliert egoistisches und zynisches Verhalten innerhalb von Situationskontexten, die von althergebrachten Strukturen wie Bürokratie und Rechtsstaatlichkeit gebildet werden. Diese Basisstrukturen werden nur in Teilbereichen thematisiert und/oder infrage gestellt. In der Praxis muss deshalb mutmaßlich implizit auch auf andere Ansätze der Steuerungstheorie, darunter auch das Bürokratiemodell, zurückgegriffen werden. Dies berücksichtige ich in diesem Kapitel, indem ich die dafür infrage kommenden Steuerungstheorien erörtere.

#### *Tatsächliche Ergebnisse der Verwaltungsreform*

Zur Abschätzung der Ergebnisse von Steuerungsreform im Hochschulbereich lohnt ein Blick auf die bisherigen Ergebnisse der kommunalen Verwaltungsreform. Die zitierte Unterscheidung von Talk und Action greift auch hier. „Verlautbarungen und Selbst-Darstellungen von Modernisierungsakteuren“ sind z.T. empirisch nicht stichhaltig zu bestätigen (Bogumil/Kuhlmann 2006: 60). Zu den Bestandteilen von Talk gehört nach der politikwissenschaftlichen Unterscheidung *policy* (Programm). Auch wenn *polity* (formale Entscheidungsstrukturen und Normen) hinzugerechnet wird, ist daraus noch nicht auf den Umsetzungsstand zu schließen. Trotzdem ergeben sich erste Hinweise auf Umsetzungsprobleme auf konzeptioneller Ebene. Jörg Bogumil etwa hält für „heute mittlerweile unumstritten, dass das NSM mit seiner zunächst schematischen Absichtung von Politik („Was“) und Verwaltung („Wie“) einen Konzeptfehler enthält, der politisch-administrativer Logik widerspricht und auch durch spätere Differenzierung nicht behoben wurde.“ (Bogumil 2006: 13-14). Wenn betriebswirtschaftliche Verfahren der Politik den nötigen Spielraum zu nehmen versuchen, holt sich die Politik diesen Spielraum demnach an anderer Stelle. Gründe dafür wurden oben unter dem

Stichwort „Output-Legitimation“ diskutiert: Öffentliche Daseinsvorsorge hat, anders als der Gewinn eines Unternehmens, keinen objektiven Maßstab. Was öffentliche Einrichtungen leisten sollten, bleibt deshalb letztlich eine politische und politisch immer wieder anders entscheidbare Frage.

Die bereits zitierte Untersuchung zur Reformumsetzung bei den Kommunen<sup>48</sup> zeigte denn auch, dass die Begrenzung von politischen Eingriffen („Rollentrennung“) zu den am wenigsten erreichten Zielen gehört. 11 % der Bürgermeister und 6 % der (allgemein etwas reformskeptischer antwortenden) Personalräte sahen „eine klarere Verantwortungsteilung zwischen Rat und Verwaltung“ vollständig erreicht (Bogumil/Kuhlmann 2006: 59). Die Detailuntersuchung an einzelnen Kommunen fand deutlich weniger Erfolge durch die NSM-Reform, als bei den Selbstauskünften angegeben wurde. Insbesondere ließen sich finanzielle Einsparungen nicht bestätigen und anstelle angegebener Personaleinsparungen fand sich bspw. ein Personalanstieg durch den Aufbau eines dezentralen Controllings. Ferner „ergeben sich Hinweise, dass hier Transaktionskosten anfallen, die jene der klassisch-hierarchischen (Max Weber’schen) Verwaltung noch übersteigen“ (56). Eine „durchaus bemerkenswerte Steigerung der Leistungsqualität, vor allem gemessen an der Bürgerfreundlichkeit, Servicequalität, Verfahrensgeschwindigkeit und Zielgruppennähe“ sei nicht unbedingt kausal durch das Neue Steuerungsmodell verursacht. Möglich sei auch, die Reform habe ein „window of opportunity“ zur Durchsetzung anderer („traditioneller“) Verwaltungsreformaßnahmen geöffnet, deren Wirkungen durchaus beachtlich sind.“ (58-59). Letztlich spreche „einiges dafür, dass die NSM-Reform in den Kommunen zum Teil sogar zusätzliche Kosten, nicht zuletzt Transaktionskosten verursacht hat, die die Kosten-Nutzen-Bilanz als prekär erscheinen lassen.“ Die Abteilung der OECD für öffentliche Verwaltung kam allerdings 1998 auf Schätzungen von Kostenersparnissen in anderen Ländern wie z. B. Dänemark allein durch Contracting Out<sup>49</sup> in einer Höhe von bis zu 30 % (zitiert nach Löffler 2003: 87). Kulturelle Änderungen – wie bspw. ein verändertes Verantwortungsbewusstsein der Mitarbeiter gegenüber entstehenden Kosten – sind zur Gesamtbilanz hinzuzurechnen (Bogumil/Kuhlmann 2006: 60). Bogumil meint ferner, dass Privatisierungen und Public Private Partnerships zu dem Verlust von zentralen Steuerungsmöglichkeiten führen. Auch die „Managerialisierung“ schwäche die Integration der Gesamtorganisation, was „zur Erodierung politischer Verantwortlichkeit auf kommunaler Ebene“ führen könnte (Bogumil 2006: 29-30). Diese Befürchtung ist keine rein fiktive. In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird Neuseeland als Beispiel für solche Probleme angeführt. In Neuseeland sollen die Reformen zu mangelnder Gesamtidentifikation mit dem öffentlichen Dienst, zu unklaren Rollen und Verantwortlichkeiten, inkonsistenten Strukturen und z. T. zu überhöhten Gehältern von

---

48 Deutsche Kommunen mit mindestens 20000 Einwohnern sowie alle KGSt-Mitglieder.

49 Bei Fremdvergaben wird ein Externer beauftragt, Leistungen zu erbringen, welche die Bürger unmittelbar von ihm erhalten. Die Verwaltung behält allein eine politische Verantwortung. Es handelt sich um eine Form der funktionellen Privatisierung. Outsourcing bedeutet im Unterschied dazu eine Teilprivatisierung, da nur Teilleistungen nach außen vergeben werden, während die Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung in öffentlicher Hand bleibt. In der Praxis sind die Grenzen fließend.

Geschäftsführern und Aufsichtsratsmitgliedern geführt haben. Deshalb werde dort inzwischen mit verschiedenen Maßnahmen gegengesteuert (Löffler 2003: 94-96).<sup>50</sup>

International betrachtet existiert kein genuiner Zusammenhang zwischen den Reformen und der Stärkung von Selbstbestimmung und Selbstverwaltung auf untergeordneten Ebenen („Autonomie“). So werden z.B. für Großbritannien übereinstimmend „von oben angeordnete und kontrollierte Reformen“ festgestellt (Wollmann 2004: 49). Die kommunale Selbstverwaltung wurde dabei deutlich eingeschränkt und systematisch geschwächt (38-40).

#### *Steckengebliebene Reform?*

Das Reformlabel „Neues Steuerungsmodell“ hat in jüngster Zeit einen Imageverlust hinnehmen müssen. Fehlt es an Umsetzung und Konsequenz, gibt es systematische Blockaden, wurde das Neue Steuerungsmodell von Reformgegnern diskreditiert? Enthielt das Neue Steuerungsmodell Fehler, die durch eine bessere Anpassung an den jeweiligen Reformkontext vermieden werden können? Hierüber sind unterschiedliche Einschätzungen anzutreffen. Einwände, mit denen das Bürokratiemodell kritisiert werden kann, treffen aber auch Vorstellungen über die Implementierung von Reformen, ggf. auch Teile der gemeinten Reformansätze selbst. Werner Jann hat ein Schema für die deutsche Diskussion eingebracht, das die grundsätzlichen Möglichkeiten bei der Verbreitung einer Reformidee darstellt (Abbildung 6).

#### **Möglichkeiten der Reaktion auf Reformen**

	<b>Reale Umsetzung</b>	<b>Symbolische Umsetzung</b>
<b>Veränderungen akzeptiert</b>	Unterstützer „strategische Wahl“	Nachäffer, Jubelanhänger „cultural dopes“
<b>Veränderungen nicht akzeptiert</b>	Widerwillige Umsetzung „Lähmschicht“	Heuchler „de-coupling“

*Abbildung 6 (Darstellung nach Jann 2004: 18)<sup>51</sup>*

Das in Abschnitt 2.6 weiter diskutierte Phänomen des Decoupling, also der Entkopplung von tatsächlichen Aktivitäten von dem, was entsprechend der formalen Festlegung geschehen soll, wurde bereits in Zusammenhang mit organisationstheoretischen Einwänden gegen das Bürokratiemodell angeschnitten. Entsprechend ist kritisch zu fragen, ob die Bezeichnung „Heuchler“ überhaupt passend ist. Bei Heuchlern ist nämlich Vorsatz anzunehmen. Heuchler täuschen anderen absichtlich etwas vor und irren sich nicht einfach selbst über Sachverhalte.

Die „Lähmschicht“ spielt auf stillen Widerstand an, also auf Blockierer, von deren Vorhandensein ausgegangen wird. Laut Schema beteiligen sie sich allerdings an der realen Umsetzung der Reformen. Die Angehörigen der „Lähmschicht“ bremsen aber mutmaßlich mit Bedenkenträgerei oder sind nur schlecht motiviert, was zu Leistungs-

50 Indizien für eine Trendwende in Neuseeland sind die weitgehende Wiederverstaatlichung der Eisenbahn (2008, die Privatisierung erfolgte 1993) und Fluggesellschaft (2001, „Air New Zealand“) sowie die Wiedegründung einer öffentlichen nationalen Bank (2001, „Kiwibank“).

51 Jann hat dabei ein ursprünglich von Antonsen und Jørgensen entworfenes Schema modifiziert.

abfall führt. Unter die Befürworter der Reform mischen sich allerdings auch „dopes“, zu Deutsch Aufputscher oder Trottel. Wenn man den Umsetzungsstand von Reformen und die Probleme dabei untersuchen will, helfen Selbstauskünfte offensichtlich nur begrenzt weiter: Bis auf die „Lähmschicht“ behaupten alle, die Reformen umzusetzen. Allerdings trägt nur eine Gruppe, nämlich die der „Unterstützer“, die Reformen auch tatsächlich. Wie lassen sich die Gruppen identifizieren, mit denen im Schema jeweils eine Umsetzungsmöglichkeit skizziert ist? Könnte eine verbesserte Reform all dies berücksichtigen?

## ***2.2. Das Potenzial der Organisationstheorien***

Die Empirie an sich beantwortet solche Fragen nicht. Um den Erfolg der Reformen zu beurteilen, muss man zunächst versuchen zu rekonstruieren, was sie überhaupt wollten (Kapitel 3). Die erklärten Ziele sind uneinheitlich (vgl. 1.3) und ferner war in Rechnung zu stellen, dass offiziell erklärte Ziele teilweise nur geheuchelt oder im Reformüberschwang unrealistisch übertrieben wurden („Oversell“ auf der Ebene des „Talk“). Ohne Theorie und insbesondere ohne Rekonstruktion der für die Reform rezipierten Theorieansätze lassen sich die Reformziele nicht klären. Ohne Rückgriff auf Theorieansätze lässt sich ebenfalls nicht beantworten, wie gut Ziele erreicht wurden. Ist ein potenzielles Nicht-Erreichen von Zielen das Resultat falscher Konzeption (z.B. die zitierte Vernachlässigung des Raumbedarfs von Politik)? Oder ist es nicht ausreichender Umsetzung zuzurechnen, also bspw. durch Blockierer verursacht (wofür das Auftreten von Decoupling spezifisch gedeutet werden muss)? Oder wurde das Erreichen oder Nicht-Erreichen von Zielen eher durch allgemeine Kontextbedingungen als durch Steuerung verursacht (z.B. höhere Drittmittelinwerbungen durch Finanzierungsumschichtungen der öffentlichen Hand statt durch die LOM)? Zu klären ist ferner, wie überhaupt die Ausgangsbedingungen zu werten sind. Möglich ist immerhin, dass einzelne Ziele der Reform schon vorab verwirklicht waren, so dass man hier und da nur auf der Ebene von Talk Vorgänge umbenennen musste, um nur oberflächlich gesehen anspruchsvolle Ziele zu erreichen. Zu klären ist bspw., in wie weit die Hochschulen vor dem Einsetzen der Reformen überhaupt Teil des „stahlharten Gehäuses“ des Weber’schen Bürokratiemodells gewesen sind.

Für Organisationsforscher könnte es attraktiv sein, sich in die Rolle eines unparteiischen Schiedsrichters zu begeben, der die aufgeworfenen Bewertungsfragen abschließend beantwortet. An einer Universität ist es allerdings unrealistisch, dass ein solcher Anspruch der Organisationsforscher von den Forschern aller anderen Fachrichtungen anerkannt wird. Zur universitären Tradition und zum akademischen Selbstverständnis gehört nämlich, dass die Forscher bei der Organisation ihrer Forschungsbereiche in erheblichem Maße mitreden. Es mag für viele Forscher unproblematisch sein, einer als technisch aufgefassten Spezialistengruppe in der Hochschulverwaltung besondere Kompetenz bei Steuerungsproblemen zuzubilligen, die als technische aufgefasst werden. Unvereinbar mit akademischem Selbstverständnis ist hingegen, der akademischen Hochschulforschung die Deutungsmacht über Hochschulorganisation und Hochschulreform zuzusprechen. Organisationsbezogene Hochschulforschung beansprucht deshalb in der Regel nur für spezielle Teilfragen die überlegenen Antworten liefern zu

können, z. B. wie man Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen optimal gestaltet (vgl. auch 3.2 bis 3.4).

Ist dieser Überlegenheitsanspruch gerechtfertigt? Immerhin greifen Organisationsforscher explizit auf Organisationstheorien zurück und erreichen dadurch einen höheren Grad an Selbstreflexion und Kontrolle der eigenen Vorannahmen. Durch die strenge Anwendung eines passend ausgewählten Theorieansatzes<sup>52</sup> auf einen abgegrenzten Gegenstand lassen sich nach verbreiteter Vorstellung intersubjektiv überprüfbare und deshalb valide Ergebnisse erzielen. Die bisherige Diskussion zeigte allerdings Zweierlei: Weder die Vorauswahl der zu untersuchenden Problemfragestellung, noch die Auswahl des Theorieansatzes sind hochschulpolitisch neutral. Ob z. B. Ansätze der Neuen Institutionenökonomik besser zu einer Untersuchung von leistungsbezogener Mittelverteilung an Hochschulen ‚passen‘, da sie bereits die Konzeption dieser Instrumente anleiteten oder ob genau deshalb eine alternative Beobachtungsperspektive angeraten ist, berührt hochschulpolitisch aufgeladenes Terrain.

Statt als Entscheider über geeignete Reformwege zu fungieren, sind Organisationstheorien also eher ein zusätzliches Feld der Auseinandersetzung. Bildlich gesprochen eignen sich Organisationstheorien daher nicht als Schiedsrichter. In der Metaphorik eines American Football-Spiels gehören Theorien auch nicht zu den ‚Offensive Linemen‘, die direkt gegeneinander anrennen, eher können sie in der Offensive die Rolle des weniger robusten ‚Quarterbacks‘ spielen. Jener kann in seltenen Spielsituationen den Ball überraschend aus dem sicheren hinteren Spielfeld heraus nach vorn passen, wenn dort ein ‚Wide Receiver‘ oder ‚Runningback‘ bereit steht, um den Ball aufzufangen. Der ‚Wide Receiver‘ in diesem Bild entspricht einem Pilotreformprojekt, das nur durch den Einsatz vieler weiterer Spieler zustande kommt. Bei Erfolg eines solchen Passspiels verschiebt sich die Feldposition der Mannschaften insgesamt. Dieses Grundproblem ist von Habermas schon vor Beginn der mich interessierenden Reformperiode in Bezug auf Hochschulreform benannt worden:

*„Wenn aber die Bildungskonjunkturen gleichsam durch die Themen und Theorien hindurchgreifen, ist auch die funktionalistische Deutung, die heute dominiert, nicht schlicht at face value zu nehmen.“ (Habermas 1988: 147)*

Genau genommen kann sich eine selbstreflexive Organisationsforschung genauso wenig als Schiedsrichter verstehen wie als Kommentator mit vertieften Informationen über Spieler und Spielzüge. Sie kann aber den Mitspielern und (z. T. mitspielenden) Kommentatoren Vorschläge für die Sortierung der gemachten Eindrücke offerieren.

#### *Praktischer Wert der Sortierung von Wirkungsannahmen*

Wissenschaftliche Aussagen und Befunde, die dem praktischen Bewusstsein der lokalen Theorien widersprechen, sind zunächst eine Störung und Bedrohung der Ordnung des Alltags (Weick 1989: 526). Trotzdem könnten sie in der Praxis Entlastung bieten, denn „Mitglieder von Organisationen verbringen beträchtlich viel Zeit damit, unterei-

---

52 Einer verbreiteten Begriffsverwendung folgend bezeichne ich mit „Theorie“ im engeren Sinn Ansätze, die im Wissenschaftsbereich namhaft sind, d. h. sie sind mit dem Namen eines bekannten wissenschaftlichen Autors signiert (z. B. als theoretischer Ansatz Luhmanns) oder sind eine über einen ihrer Grundbegriffe namhafte Hypothese (z. B. Reaktanztheorie).

inander eine annehmbare Darstellung dessen, was vor sich geht, auszuhandeln.“ (Weick 1998: 16). Prinzipiell können die Sortiervorschläge helfen, unnötige Widersprüche auszuräumen, wenn auch nicht alle, denn „[d]em Satz vom zu vermeidenden Widerspruch entspricht die These einer widerspruchsfreien Welt“ (Luhmann 1978: 22).

Für Organisationstheorien sind Reformprozesse von besonderem Interesse, da diese modifizierend in Abläufe eingreifen und Abläufe dadurch ggf. einfacher erkannt werden können. Ich halte aber auch die Umkehrung dieser Aussage für zutreffend, wonach Organisationstheorien modifizierend in Reformprozesse eingreifen. Deshalb können Reformansätze über den Bezug zu Organisationstheorien ggf. einfacher erkannt werden. Ich sortiere dazu Argumente, die sich auf Steuerungsinstrumente beziehen, danach, auf welche Theorien und auf welche wissenschaftlichen Befunde dabei zurückgegriffen wird (Kapitel 3). Praktischer Nutzen davon soll sein, dass die begrenzte Reichweite der jeweils verwendeten Argumente und der von ihnen gestützten Instrumente erkennbar wird. Da ich ein Fortdauern von Reformen annehme, schlage ich vor, nicht nach der *einen* idealen Abstimmung der einzelnen Instrumente zu suchen. Idealer erscheint mir, die Reichweiten von Instrumenten abzustimmen, um die Organisation nicht mit zu vielen widersprüchlichen Steuerungsideen zu überlasten.

Bei der weiteren Diskussion folge ich immer wieder solchen Hinweisen, die auf ein mittelfristiges Fortdauern von immer neuen Reformbemühungen im Hochschulbereich weisen. Wenn die These einer Dauerreform zutrifft, ist denkbar, dass die Sortierung der für Hochschulsteuerung verwendeten Argumente den ‚Wellengang‘ der ‚Trendwellen‘ neuer Instrumente und neuer Interpretationen bisheriger Instrumente abmildern kann. Der Managementkonzepten zugrunde liegende Theoriebestand verändert sich nämlich weniger schnell. Wenn Reformen und die ihnen zugrunde liegenden Annahmen über Wirkungen konsequenter miteinander verbunden werden, ist der Spielraum für landespolitische Profilierung über Hochschulsteuerung (vgl. 1.4.1) möglicherweise reduziert, wenn auch keinesfalls beseitigt.

#### *Prüfung der Steuerungsansätze in ihrem näheren und ferneren Theorieumfeld*

Wie sich in Kapitel 3 weiter zeigen wird, ist das Theoriefeld, auf das jüngere Hochschul- und Steuerungsreform zurückgreift, kein abgegrenztes. Die Reform bietet Raum für ein breites Spektrum von Reformzielen und -anliegen. Wenn Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, um Ziele zu erreichen, lassen sich Wirkungsannahmen rekonstruieren: Das eingesetzte Instrument soll schließlich die Wirkung entfalten, auf die man zielt. Diese Wirkungsannahmen sind bereits eine Form von Annahmen über das Funktionieren der interessierenden Praxis; es handelt sich also mehr oder weniger bereits um Theorien. Die Wirkungsannahmen lassen sich deshalb wiederum in ein breites Spektrum theoretischer Richtungen bzw. Ansätze einordnen. Welche theoretischen Ansätze dieses jeweils sind, lässt sich in den wenigsten Fällen objektiv feststellen, sondern nur gut begründet vorschlagen. Immerhin hat die Zuordnung von theoretischen Ansätzen Konsequenzen: Sie hat Einfluss darauf, ob man einen bestimmten Mix eingesetzter Steuerungsinstrumente für konsequent oder für widersprüchlich halten muss, welche Wirkungen man erwartet, ob das Erreichen bestimmter Wirkungen als Erfolg gewertet werden kann usw. Insofern, als solche Zuordnungen von Theorierichtungen

ein Sortiervorschlag für die – politisch geführte – Steuerungsdiskussion sind, kommt es also auf die Güte der Begründung an.

Theorien sind – mehr oder weniger – Abstraktionen von sozialen Verhältnissen. Je einzeln ergibt sich ihre Nützlichkeit u. a. über die Konsequenz, mit der sie soziale Realität abstrahieren: Oft führt erst ihre stringente Handhabung dazu, dass sie zur Entdeckung vorher unerwarteter Zusammenhänge beitragen. Anders sieht es im hier interessierenden Themenfeld aus: Von der stringenten Anwendung nur eines einzigen theoretischen Ansatzes ist wenig Aufklärungswert zu erwarten. Wesentlicher Grund dafür ist, dass sich die hier interessierenden Steuerungsfragen schon ihrerseits auf einem abstrakten Niveau bewegen. In einem theorieangefüllten Themenfeld liefert die Anwendung einer einzelnen Theorie nur begrenzt neue Erkenntnisse. Die jüngeren Steuerungsansätze sind, wie dargestellt, bereits ihrerseits durch theoretische Ansätze inspiriert, konkret durch die Neue Institutionenökonomik und die Abgrenzung vom Bürokratiemodell. Dieselben Theorieansätze eignen sich entsprechend nicht als ‚Schiedsrichter‘ für die Untersuchung der von ihnen geprägten Steuerungsreform. Die Rolle des objektiven Schiedsrichters kann aber auch von keinem konkurrierenden anderen Theorieansatz beansprucht werden.

Deshalb schlage ich vor, die Untersuchung der – von Theorie inspirierten – Steuerungsansätze nicht mithilfe *einer* Theorie, sondern mithilfe ihres näheren und weiteren Theorieumfelds zu bewerkstelligen. Um dies zu leisten, sind Beziehungen auch zwischen solchen theoretischen Ansätzen herzustellen, die auf den ersten Blick wenig Berührungspunkte bieten haben oder wissenschaftstheoretisch sehr unterschiedlich fundiert sind. Da die unterschiedlichen Ansätze aber die gleichen Reformprozesse informieren, ist es sinnvoll, auch dann ihre Beziehung zueinander zu diskutieren, wenn dies hier und da verunmöglicht, jeder Besonderheit des jeweiligen wissenschaftstheoretischen Fundaments den gebührenden Respekt zu erweisen.

In der Regel werden Theorieansätze danach bemessen werden, wie gut sie sich auf empirische Gegenstände anwenden lassen. Auch im hier interessierenden Themenfeld erweist sich der Aufklärungswert der Theorien letztlich gegenüber der empirischen Praxis. Nur lassen sich die Theorien nicht einfach im fairen Wettbewerb gegeneinander in dieser Praxis testen, welche ihrerseits bereits durch den Versuch der Umsetzung von Theorie geprägt ist. Der Abgleich mit dem Theorieumfeld liefert aber ein Vergleichsfeld, in dem sich Annahmen über Steuerungswirkungen als besser oder weniger gut begründet erweisen. Mit anderen Worten: Aus dem Theorieumfeld (folgend im aktuellen Kapitel) lässt sich ein Sortiervorschlag ableiten (vgl. Kapitel 3), mit dem Steuerungsfragen nicht entschieden werden, aber mit dem ihre Erörterung auf eine bessere Begründungsbasis gestellt werden kann.

Im Sinne dieses Vorgehens habe ich jene Theorieansätze, die das Selbstverständnis der hier interessierenden Reformen besonders stark geprägt haben, nämlich die Neue Institutionenökonomik, bereits vorgestellt. In den folgenden Abschnitten werde ich das berücksichtigte Theoriefeld schrittweise ausweiten. Insgesamt versuche ich dabei, all jene grundlegenden Theorieansätze einzubeziehen, die im Rahmen der jüngeren Reform von Hochschulsteuerung in Deutschland zumindest ansatzweise rezipiert wurden, darunter systemtheoretische Argumente (vgl. 2.7), psychologische Motivations-

theorie (2.4) und, im direkt folgenden Abschnitt, allgemeinen ökonomischen Wettbewerbskonzepten.

Die Hinzuziehung von Ansätzen, die bereits im Rahmen der interessierenden Steuerungsreform rezipiert wurden, ist für das Verständnis eben dieser Reformen notwendig. Sie kann aber auch selbst zur Entdeckung vorher unerwarteter Zusammenhänge beitragen, wenn es, wie oben zitiert, zutrifft, dass u. a. Wettbewerbskonzepte im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells nur ungenau rezipiert wurden oder wenn die bisherige Rezeption von Steuerungstheorie in der Praxis widersprüchlich war.

Der Argumentationsgang und die Auswahl der weiteren berücksichtigten Ansätze richtet sich jeweils danach, welche Ansätze beanspruchen, direkt auf die Anschlussfragen des jeweils vorangehend dargestellten zu antworten. Besonderes Augenmerk liegt jeweils in den Aussagen mit Relevanz allgemein für den Bereich der Wissensproduktion oder speziell für das Thema der Hochschulorganisation in Deutschland.

### **2.3. Ökonomische Wettbewerbskonzepte und Wissensproduktion**

*“Science is like sex: sometimes something useful comes out, but that is not the reason we are doing it.”*  
(Richard P. Feynman *zugeschriebenes Zitat*)

Das Grundmodell für den Wettbewerb ist ein besonderer Mechanismus der gesellschaftlichen Selbstorganisation und Koordinierung, der als Markt bezeichnet wird.<sup>53</sup> Auf diesem sorgt eine „unsichtbare Hand“<sup>54</sup> dafür, dass sich gesamtwirtschaftlich optimal effiziente Lösungen bei der Aufteilung von Gütern (Allokation) und bei der Abstimmung von Produktionen (Koordination) einstellen. Das Besondere dabei ist, dass sich diese ideale Wirkung auch gegen die partikularen Interessen und Intentionen der Beteiligten einstellt (vgl. FN 37 und 43) – Angesichts der diskutierten Probleme von bürokratischer Koordinierung eine vielversprechende Option. Die Wirkungen sind allerdings nur dann zu erwarten, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt ist. Um solche Bedingungen und hochschulspezifische Besonderheiten aus ökonomischer Sicht geht es im Folgenden. Mit Abbildung 7 stelle ich eine Übersicht der wichtigsten dabei diskutierten ökonomischen Begriffe voran. In der empirischen Wirklichkeit liegen i. d. R. Mischformen vor (Adams/McCormick 1987: 194).

---

53 Rein assoziativ implizieren die Begriffe „Güter“ und „Märkte“ bereits, dass hier etwas verkauft werden soll. Wo dies nicht sinnvoll erscheint, ist von (Markt-)„Versagen“ die Rede, was impliziert, dass ein Fehler vorliegt. Die Wahl der Beschreibungssprache ist also nicht vollständig neutral gegenüber dem zu Analysierenden. Die fehlende Neutralität der Begriffe ist ein grundsätzlich zu beachtendes Problem, das bei der Modellsprache der ökonomischen Ansätze i. d. R. stärker ins Auge fällt, aber prinzipiell alle Ansätze betrifft; vgl. auch FN 10.

54 Der Begriff findet sich bereits bei Adam Smith (1976: 456), wurde aber wohl erst von Hayek einer breiteren Diskussion zugeführt (Kühne 1997: 76). Die übliche Zurechnung zu Smith ist irreführend, da dieser mit der Metapher in erster Linie die Möglichkeit illustriert hat, dass kollektives Handeln zu kontraintuitiven Ergebnissen führen kann. Im ökonomischen Modell bildet sich ein pareto-optimales Gleichgewicht, in dem kein Beteiligter besser gestellt werden kann, ohne einen anderen schlechter zu stellen (erstes Wohlfahrtstheorem; Pindyck/Rubinfeld 2001: 568, 577).

## Grundbegriffe

Gut	Mittel, Recht oder Leistung, welche (indirekt) der Bedürfnisbefriedigung dient
Markt	Mechanismus, über den Käufer und Verkäufer miteinander in Beziehung treten
Bedarf	Bedürfnis nach Gütern, einschließlich einer zugehörigen Kaufkraft
Rivalität	Grad, zu dem der Konsum durch weitere Konsumenten behindert wird
Ausschluss	Grad, zu dem die Nutzung durch andere verhindert werden kann
Freies Gut	Nicht knapp (z. B. Luft)
Öffentliches Gut	Knapp, aber keine Rivalität im Konsum und kein Nutzungsausschluss (z. B. Aufsatz im Internet)
Unreines öffentliches Gut	Wie oben, aber mit gewisser Rivalität, die aber eventuell nur temporär besteht (z. B. Autobahn, auf der der Verkehr durch andere verlangsamt wird)
Gemeingut	Rivalität, aber kein Nutzungsausschluss (z. B. Sitzplätze der Cafeteria)
Clubgut	Keine Rivalität, aber Nutzungsausschluss möglich (z. B. Vorlesung)
Erfahrungsgut	Zuverlässige Bewertung erst nach Konsum möglich (z. B. Information)
Vertrauensgut	Konsum erfordert Vertrauen in den Erzeuger (z. B. wissenschaftliche Studie)
Meritorisches Gut	Höherer Konsum als der sich am Markt einstellende ist gesellschaftlich erwünscht (z. B. Bildung)
Positionales Gut	Nutzwert hängt direkt von der sozialen Knappheit ab (z. B. Status „Exzellenz-universität“)
Netzeffekt	Wert des Guts steigt mit Konsumhäufigkeit (z. B. Theorieansatz)
Geltungskonsum	Höhere Bedürfnisbefriedigung bei höherem Marktpreis (z. B. Statussymbole)

Abbildung 7 (Eigene Darstellung)

Hochschulische Märkte unterscheiden sich von denen für die Produkte von Bierbrau-ern und Bäckern. Für das Funktionieren der unsichtbaren Hand müssen einige Fakto-ren erfüllt sein. Zu diesen Eigenschaften eines „vollkommenen Marktes“ zählt:

- Derjenige, der ein Gut am dringendsten braucht, ist wahrscheinlich bereit, den hö-heren Preis zu zahlen (fallende Nachfragekurve mit nicht extremer Preiselastizität).
- Es gibt keine monopolistischen Anbieter- und/oder Abnehmerstrukturen
- Die Beteiligten haben vollständige Information, keine Transaktionskosten (für In-formation, Verhandlung, Transport u. ä.) und das Marktgeschehen ist transparent.
- Die Güter sind homogen, beliebig teilbar und weisen vollständige Transparenz über ihre Qualitäten auf.
- Es gibt keine Externalitäten (unkompensierte Auswirkungen auf Dritte).
- Die Reaktionsgeschwindigkeit der Marktteilnehmer auf Änderungen ist hoch, d. h. es finden ständig neue Transaktionsrunden statt.

Märkte mit solchen Eigenschaften gibt es im Bereich der Hochschulorganisation nicht. Im Rahmen der jüngeren Steuerungsreform wurden verschiedene ‚Quasi-Märkte‘ ein-geführt. Ein Beispiel dafür sind Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Land (vgl. 3.3). Das Land tritt dabei als Kunde auf und bietet öffentliches Geld an, während sich die Hochschulen im Gegenzug vertragsförmig zur Erbringung bestimmter Lei-stungen verpflichten, welche vorher ausgehandelt werden. Wenn dabei der bereits er-wähnte Produkthaushalt eingesetzt wird, liegt dem Kunden am Ende des Verfahrens

sogar eine Art von Rechnung vor, auf der die erworbenen Güter und ihr jeweiliger Preis aufgelistet sind (z.B. je vereinbarten Studierenden 3.920€ in den Sozialwissenschaften und 25.100€ in der Zahnmedizin; Hessisches Ministerium der Finanzen 2003: 42). Allerdings ist die Abnehmerstruktur monopolistisch, denn die öffentliche Hand ist der einzige Kunde auf diesem Quasi-Markt. Außerdem findet keine marktliche Preisbildung statt, stattdessen werden die Preise behelfsweise auf der Grundlage von u.a. statistischen Berechnungen festgelegt. Ferner ist die Marktsituation keine kontinuierliche, wenn bspw. nur alle zwei bis fünf Jahre neue Zielvereinbarungen ausgehandelt werden. Transparenz über das Marktgeschehen ist schon insofern nicht gegeben, als Zielvereinbarungsverhandlungen zumindest phasenweise nicht-öffentlich geführt werden.

Quasi-Märkte für die Produkte des Hochschulbereichs unterscheiden sich also erheblich von vollkommenen Märkten. Damit ist noch nichts über die zu erwartenden Konsequenzen ausgesagt. Dass diese möglicherweise wesentlich sind, möchte ich zunächst am Beispiel der bereits zitierten Budgetmaximierungstheorie von Niskanen (1996) veranschaulichen, welche dem New Public Management zuzurechnen ist. Dieser Theorie zufolge führt das Fehlen einer marktvermittelten und nicht-monopolistischen Anbieter-Nachfrager-Situation dazu, dass öffentliche Verwaltungen ihre Budgetierung maximieren, statt sich effizient an den Nutzer- (bzw. Bürger-)interessen zu orientieren. Mit diesem Problem ist allerdings nur insofern zu rechnen, als die alternativen, nicht-marktförmigen Koordinationsmechanismen unwirksam wären: Wenn die Verwaltungsleistungen nachfragenden Bürger ihre Interessen nicht effektiv über demokratische Beteiligungsverfahren einbringen können, wenn der von Weber bestimmte Trend der bürokratischen Herrschaft nicht die sachadäquat professionalisierte Bearbeitung erzwingt bzw. wenn Professionsethos und ähnliche sozio-kulturelle Faktoren nicht verhindern, dass das Verhalten der Leistungserbringer durch Eigennutzerwägungen bestimmt wird.

Die ironische Wendung besteht darin, dass die von Niskanen problematisierte Konstellation eventuell genau dann eintritt, wenn öffentliche Leistungserbringung an gewinnorientierte Dritte abgegeben wird, also wenn die oben zitierte und zum New Public Management gehörende Strategie der Verwaltungsmodernisierung über Privatisierung und Outsourcing umgesetzt wird: Ein gewinnorientierter Dritter richtet sein Verhalten legitimer Weise an der Maximierung seiner Budgetierung aus; anders als einer Einrichtung der öffentlichen Hand ist ihm kein Vorwurf zu machen, wenn er sein spezielles Wissen über Qualitäten der Leistungserbringung seinem Auftraggeber nicht vollständig preisgibt (Principal-Agent-Problematik). Es ist also offen, ob man mehr oder sogar umgekehrt weniger Effizienz erwarten sollte, wenn die öffentliche Hand als monopolistischer Nachfrager Grundlagenforschung oder Ausbildungsleistungen bei gewinnorientierten oder zumindest nicht dem öffentlichen Interesse verpflichteten Anbietern überträgt.

Andererseits kann die Aussicht, Marktwettbewerb aussetzen oder umgehen zu können, eine wichtige Triebfeder für Innovationen sein (Schumpeter 1993: 136-138). Hintergrund dabei ist, dass ein vollständiger Markt scharfen Kostenwettbewerb nach sich zieht, was wiederum der Chance auf hohe Profite den Boden entzieht. Allein entscheidend ist also nicht, ob ein Markt zu einem gegebenen Zeitpunkt als vollständig

gelten darf. Aus ökonomischer Perspektive ist aber bedeutsam, ob die institutionelle Rahmensetzung die Marktteilnehmer dazu zwingt, ständig damit zu rechnen, dass sich echter Kostenwettbewerb durchsetzen könnte. Aus wettbewerbstheoretischer Sicht ist es deshalb problematisch, wenn besonders mächtige Wettbewerber Einfluss auf die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs nehmen können. Eine solche Konstellation liegt u. a. beim Quasi-Markt der Drittmittelforschung vor: Die Rahmensetzung erfolgt wesentlich über die Selbstverwaltungsorganisation DFG, in der die Interessen der Nehmer von Drittmittelförderung maßgeblich sind.

Sollte man also Wettbewerb in solchen Leistungsbereichen ausbauen, in welchen sowieso kein funktionierender Marktmechanismus erwartet werden kann, oder dies – z. B. zur Einsparung unnötiger Transaktionskosten – eher lassen? Einen ersten Ansatzpunkt zur Beantwortung bieten die Zustände von „Marktversagen“, die in der Ökonomie in direkter Entsprechung zu den genannten Eigenschaften vollkommener Märkte diskutiert werden. Gemeint ist, dass eine reine Marktlösung nicht zu einer optimalen Koordinierung führt. In der Literatur wird i. d. R. nur das Vorliegen einzelner solcher Einschränkungen diskutiert, nicht aber das gleichzeitige Auftreten vieler. Die hier folgende Diskussion kann diesen Mangel nicht grundlegend ausräumen, ist aber relativ ausführlich gefasst, um zumindest ansatzweise mehrdimensionales Marktversagen berücksichtigen zu können (für eine knappere Auflistung mit anderer Schwerpunktsetzung vgl. Osterloh/Frey 2008: 3-7). Wie sich zeigen wird, sind zu Marktversagen führende Zustände für Forschung und Lehre an Hochschulen, aber auch für Güter der Wissensgesellschaft insgesamt typisch.

#### *Informationsgüter sind Vertrauens- und Erfahrungsgüter*

Informationsgüter können bspw. Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung sein, der Inhalt einer Vorlesung oder eine aktuelle Information über einen interessierenden Zustand. Als Erfahrungsgüter unterliegen sie Arrows Informationsparadoxon: „its value for the purchaser is not known until he has the information, but then he has in effect acquired it without cost.“ (Arrow 1971: 143). Die Folge ist „Marktversagen“, eine marktähnliche Preisfestsetzung im Nachhinein ist nicht möglich: Wer im Auftrag eines Drittmittelgebers eine Studie erarbeitet, lässt sich wahrscheinlich nicht darauf ein, dass der Preis erst nach Fertigstellung festgelegt wird. Wenn der Auftraggeber erst nach dem Lesen der fertigen Studie entscheiden will, ob er bspw. die entstandenen Personalkosten übernimmt oder nicht, muss sich der Auftragnehmer wohl oder übel auf sein Wohlwollen verlassen. Darauf verlassen kann er sich eventuell, wenn der Auftraggeber auch Folgeaufträge an denselben Auftragnehmer abgeben will – das aber ist gleichbedeutend mit fehlender Konkurrenz. Eine zweite Möglichkeit besteht darin, dass der Auftraggeber mit den Modellannahmen des Homo Oeconomicus grundlegend bricht und aus höherem Verantwortungsgefühl fair bezahlt – also ebenfalls ohne Preisbildung auf einem Markt. Für Güter wie die Drittmittelstudie liegt ein Bewertungsproblem vor, das insgesamt noch deutlich schwieriger als bisher geschildert ist. Bei den Produktionsgütern der Hochschulen wie der Wissensgesellschaft handelt es sich ganz überwiegend um Vertrauensgüter (Kortendieck 2006). Bereits ihr Konsum erfordert ein besonderes Vertrauen in den Anbieter. Für den Auftraggeber einer Drittmittelstudie haben die Ergebnisse nur dann ihren vollen Wert, wenn er darauf vertrauen kann, dass

die Untersuchung korrekt, mit anerkannten Methoden und wissenschaftlichem Gespür erstellt wurde.<sup>55</sup> Aufgrund des Vertrauensproblems greift der Auftraggeber eventuell auf Wissenschaftler mit sehr hoher Reputation zurück, obwohl andere dieselbe Arbeit preisgünstiger erledigen würden – die Preiskonkurrenz fällt dann aus. Der Aufwand bei der Anbahnung gehört definitionsgemäß zu den Transaktionskosten, die wegen der Vertrauensproblematik mutmaßlich hoch sind. Für diesen Zustand schlägt die Transaktionskostentheorie die Koordination über eine klassische Hierarchie vor (vgl. 2.1.1). Zum Transaktionskostenaspekt kommt im hier diskutierten Beispiel eine im Transaktionskostenansatz nicht modellierte Anomalie im Nachfrageverhalten hinzu. Der oben angeführte Drittmittelgeber bevorzugte nämlich einen namhaften Anbieter gegenüber einem preiswerteren. Mit dieser Nachfragestrategie beantwortet er mutmaßlich nicht nur sein persönliches Bewertungsproblem, sondern eventuell auch das von Dritten. Es geht ihm also nicht nur um die Minimierung seiner Transaktionskosten. Das Erfahrungsproblem betrifft nicht nur den Kunden, sondern auch den Anbieter. Wie Osterloh und Frey herausstellen, sind wichtige wissenschaftliche Entdeckungen oft Glücksfunde oder Nebenergebnisse, ferner beantwortet gute Forschung oft Fragen, die vorher so nicht gestellt worden waren (Osterloh/Frey 2008: 6).

### *Geltungskonsum*

Typisch für wissenschaftliche Ergebnisse in den Kultur- und Gesellschaftswissenschaften ist, dass sie nach der Fertigstellung veröffentlicht werden sollen. Ihr „Konsum“ zielt also auf eine Öffentlichkeitswirkung – ähnlich wie der von Statussymbolen. Ein teurer und renommierter Wissenschaftler verspricht eine höhere öffentliche Geltung der bei ihm bestellten Studie. Thorstein Veblen hat dafür den nach ihm benannten Veblen-Effekt („conspicuous consumption“) bereits 1899 beschrieben (Veblen 1971: 62-84): „Durch demonstrativen Konsum wertvoller Güter erwirbt der vornehme Herr Prestige“ (67) und fällt deshalb seine Konsumententscheidung für diese Güter nicht nur trotz, sondern gerade auch wegen ihres hohen Preises. Hier gibt es eine ansteigende, d. h. gegenläufige Nachfragekurve, bspw. beim Privatkonsum von Diamanten.<sup>56</sup> Dieser Effekt ist auch im Hochschulbereich an verschiedenen Stellen zu vermuten und jeweils mit dem Problem des Vertrauensgutes zu verknüpfen. Wer eine Hochschulzulassung hat (Abitur o. ä.), kann den Wert (auch den Inhalt u. a. m.) eines Studiengangs in den meisten Fällen kaum abschätzen. Nach der mit dem Homo Oeconomicus-Modell vorausgesetzten Motivationsstruktur ist das Interesse an einem Studium am besten als ein

---

55 Den denkbaren Fall, dass es dem Auftraggeber nur um ein wunschgemäßes Ergebnis zur Legitimation von ihm bereits getroffener Entscheidungen geht, vernachlässige ich an dieser Stelle.

56 Veblen geht es im Kern um das Verhalten einer relativ kleinen Oberschichtgruppe. Die breitere Verortung des von ihm beschriebenen Phänomens ist aber sinnvoll, da schon Veblen ein vermehrtes Auftreten beobachtet und auf gestiegenen Wohlstand zurückführt (1971: 66). Die heutige, auch mittlere Sozialschichten einschließende Wirkung des Mechanismus hat Bourdieu umfassend als ‚Distinktion‘ beschrieben. Er versteht den Mechanismus allerdings als einen kulturellen, so dass sich sein Ansatz nicht unmittelbar an die hier interessierende ökonomische Modellsprache anschließen lässt (insb. Bourdieu 1987).

auf Geltung zielendes Konsuminteresse zu verstehen.<sup>57</sup> Nach Abschluss soll nämlich genau dieser Abschluss öffentlich vorgezeigt werden und bspw. die eigenen Beschäftigungschancen erhöhen.

Wenn Hochschulen Profilbildung betreiben und der Studienabschluss je nach besuchter Hochschule einen unterschiedlichen Wert haben soll, liegen keine homogenen und gleichwertigen Konsumgüter vor. Das Bewertungsproblem, bei dem immer wieder wechselnde Ergebnisse liefernde Ratings helfen sollen, ist allerdings kein individuelles. Die erst in der Zukunft erfolgende Bewertung der Studienabschlüsse durch ggf. wenig informierte spätere Arbeitgeber spielt ebenfalls eine zentrale Rolle. In dieser Ausgangslage ist Geltungskonsum eine rationale Strategie: Besonders teure Studienangebote versprechen auch einen besonders hohen Konsumnutzen. Wer es sich leisten kann, wählt demnach teure Angebote, weil sie teuer sind. Ich gehe davon aus, dass dieser Effekt dazu beitragen kann, die Situation der Studiengebühren in den USA mit extrem hohen Gebühren bei den Hochschulen der Ivy League zu erklären. Ähnlich schätze ich die Situation bei den deutschen Privathochschulen ein. Die Nachfrage nach den teureren privaten Studiengängen erklärt sich nicht allein daraus, dass hier bessere Studienbedingungen geboten werden, sondern auch aus der Kalkulation, mit einem teureren Studiengang einen prestigereichereren Abschluss erzielen zu können. Ein drittes Beispiel bietet die Einführung von Studiengebühren in NRW. Die Hochschulen des Landes hatten dabei die Wahl, die Gebührenhöhe bis zu einer Höchstgrenze selbst festzulegen. Die Universitäten mit Präsenzbetrieb haben in der Folge nahezu einheitlich den Höchstsatz gewählt, ohne dass es sich dabei um eine Kartellabsprache handelt.<sup>58</sup> Eine Universität mit niedrigerem Satz hätte zwar – so die ökonomische Standardannahme – die Studenten anderer Universitäten abwerben können, was sich positiv bei der leistungsbezogenen Mittelverteilung oder bei Bestandsverhandlungen bei wenig ausgelasteten Fächern auswirken würde. Wenn ein Studium hingegen ein Geltungskonsumgut ist, ist ein spürbar niedrigerer Gebührensatz als Eingeständnis niedrigerer eigener Qualität zu werten – wozu die Entscheider an allen Universitäten naturgemäß nicht bereit waren. Der Veblen-Effekt kann als Marktversagen gedeutet werden, aber er verhindert nicht, dass sich auf dem Markt des betroffenen Gutes ein Preisniveau einpendelt. Bei dem NRW-Beispiel lag der sich einstellende Preis an der gesetzlichen Höchstgrenze.<sup>59</sup> Dies gilt auch für die US-Situation. Ab einer bestimmten Gebührenhöhe an den Ivy League-Hochschulen weichen viele Interessierte notgedrungen doch auf preiswertere Hoch-

---

57 An dieser Stelle lässt sich vernachlässigen, dass der Studierende nicht nur Kunde, sondern auch Mitproduzent seines Studienabschlusses ist, denn auch als solcher kann er ein spezifisches Studienumfeld nachfragen. Sein Abschluss ist ein ‚positional good‘, mit dem er Statusvorteile erwirbt.

58 Dieses Phänomen beobachtet auch Manfred Erhardt. Er mutmaßt allerdings – anders als die ökonomische Argumentation hier –, die Hochschulen hätten die „Grundlagen für die wettbewerbliche Steuerungswirkung von Studienbeiträgen noch nicht erkannt“ (Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft et al. 2008: 147). Ein analoges Phänomen zeigt sich in England nach der Anhebung der gesetzlichen Obergrenze für Studiengebühren 2010 (Sedghi/Shepherd 2011).

59 Aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Preisgrenze ist es hier nach ökonomischem Sprachgebrauch nicht zulässig, von einem Marktgleichgewichtspreis zu sprechen. Dieser Sprachgebrauch kann im Einzelfall zu dem Missverständnis beitragen, auf einem unvollkommenen Markt fehle es vollständig an marktlichen Preismechanismen oder Gleichgewichtspunkten.

schulen aus; die Ivy League-Hochschulen können deswegen ihre Gebühren nicht nach freiem Belieben erhöhen.<sup>60</sup> Das sich so einstellende (sekundäre) Gleichgewicht ist allerdings nicht pareto-optimal (vgl. FN 54) und führt nicht zu der im ökonomischen Modell angenommenen effizienten Koordination.<sup>61</sup>

Die jüngere Hochschulreform enthält verschiedene Einzelmaßnahmen, die als Antwortversuche auf die Bewertungsproblematik gedeutet werden können. Dazu gehören neben den genannten Ratings von Akkreditierungssystemen über standardisierte und verpflichtende Evaluationen auch Leistungskennzahlen aller Art. Wie bei der kommunalen Verwaltungsreform werden „künstliche“ Orte des Leistungsvergleichs geschaffen (Nullmeier 2001: 98). Selten wird allerdings analysiert, von welchem Grad an Marktfähigkeit ausgegangen werden kann.

Letztlich ist die Transaktionskostensenkung nur über Standardisierung und Quantifizierung zu erreichen. Je mehr sich Steuerung auf Größen konzentriert, die über Ratings u. s. w. vergleichbar quantifiziert werden, desto stärker sinkt die Bedeutung der nicht quantifizierten und nicht standardisierten Eigenschaften. Marco D'Eramo hat diesen Effekt vor einigen Jahren mit drastischen Beispielen aus den USA anschaulich gemacht: Nach seiner Deutung ist das Verschwinden des Geschmacks aus Äpfeln so zu erklären. Das Aufkommen von Futures- und Derivatmärkten in Chicago habe zu einer Standardisierung von Schweinen geführt (D'Eramo 1998: 50-61), die man sich in Europa eher nur als Effekt der bürokratischen Verwaltung von EU-Subventionen vorstellen kann. Dieses Dilemma wurde bereits 1976 als Campbell's Law bzw. als „corruption effect of quantitative Indicators“ (Campbell 1976: 54) identifiziert: „The more any quantitative social indicator is used for social decision-making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor.“ (53)

Ein Beispiel: Je länger Drittmittelaufkommen und/oder Publikationszahl als Leistungsindikatoren für gute Forschung eingesetzt werden, desto weniger kann damit gerechnet werden, dass diese Leistungsindikatoren valide messen. Langfristig setzen sie den Anreiz, möglichst viele Drittmittelausschreibungen zu gewinnen und Publikationen zu erzeugen, egal wie und welche – also nicht unbedingt gute, sondern eher aufwandsarme. Diesem Effekt entgegengesetzte Reformschritte, etwa alle Formen der Diversifizierung, reduzieren wiederum die Vergleichbarkeit und beschränken damit den Wettbewerb. Ferner gibt es einen Machteffekt: Die Qualitäten „Vertrauensgut“ und „Erfahrungsgut“ tragen zu dem von Merton beschriebenen Matthäus-Effekt bei.

---

60 Die Elitehochschulen benötigen aus Prestige Gründen einen Bewerbungsüberhang, womit ggf. ein ökonomisch erklärbarer Grund für hochschuleigene Stipendien vorliegt, da diese bei relativ geringen Kosten dazu beitragen, dass eine hohe Zahl von Bewerbungen eingeht. Erstaunlicher Weise legen Zahlen von 2004 nahe, dass in den USA Kinder reicherer Familien mit wachsender Tendenz deutlich höhere finanzielle Unterstützung aus solchen Programmen erhalten als die, deren Eltern zum unteren Einkommensviertel gehören (Selingo/Brainard 2006).

61 Nach Berechnungen des Chronicle of Higher Education konnte das obere Viertel der bis zum Bachelor führenden US- Hochschulen 2005 viermal so viel Geld für die Ausbildung pro Student ausgeben als das untere Viertel. Im Vergleich zu 1995 hat das reichste Viertel zehnmal so stark zugelegt (a. a. O.). Mutmaßlich noch erheblich höher sind die Zuwächse beim reichsten Prozent der Colleges. Anzunehmen ist, dass diese Verteilung der Ressourcen gesamtwirtschaftlich ineffizient ist, da sie weder streng meritokratisch noch sozial ausgleichend funktioniert.

Dieser bezeichnet den kumulativen Effekt von Anfangsvorteilen. Erfolgreiche Akteure prägen eine Wettbewerbssituation solcherart, dass ihre Wettbewerbschancen dauerhaft höher bleiben als die von Konkurrenten (Merton 2010).

#### *Gesellschaftliche Erwünschtheit*

Auch jenseits der bisher behandelten Fälle von Marktversagen kann das reine Marktgleichgewicht gesellschaftlich unvorteilhaft sein. Richard Abel Musgrave hat dafür den Begriff Meritorik vorgeschlagen (Musgrave 1957). Hochschulbildung ist ein klassisches Beispiel für meritorische Güter, die nach Meinung Musgraves nur vom Staat bereitgestellt werden können. Die Thematik wurde bereits in Bezug auf die „Lissabonner Strategie“ angeschnitten, mit welcher die Staaten versprechen, für steigende Zukunftsinvestitionen in eine Wissensgesellschaft zu sorgen, da dies für die Gesamt-EU von Vorteil wäre. Dahinter steht die Überlegung, dass die Koordination auf den privaten Märkten diese Investitionen nicht im wünschenswerten Maß von alleine erzeugen wird, der Staat also aushelfen muss. Ähnlich ist die Situation in Bezug auf die Hochschulen: Ohne öffentliche Gelder wären diese so teuer, dass deutlich weniger Absolventen zur Verfügung stünden und zu wenig Grundlagenforschung betrieben würde. Dadurch würde die Gesamtwirtschaft Schaden nehmen, so die Annahme. Für einen einzelnen Unternehmer würde es sich nie lohnen, umfassend in Grundlagenforschung und Hochschulausbildung zu investieren, da die Ergebnisse und die Absolventen auch allen anderen Unternehmern kostenlos zur Verfügung stehen würden (free rider-Problem).<sup>62</sup> Wenn der Staat Grundlagenforschung in Auftrag gibt, ist ferner davon auszugehen, dass er die Bewertung des so erzeugten Guts gar nicht selber vornehmen will, geschweige denn kann. Vielmehr muss er die Bewertung typischer Weise der wissenschaftlichen Community überlassen, was wiederum erforderlich macht, dass diese die Ergebnisse zur Verfügung gestellt bekommt.

#### *Rivalität und Ausschluss*

Ein funktionierender Markt benötigt demgegenüber Rivalität und Ausschluss und er funktioniert nur bei privateigentumsrechtlich abgrenzbaren und knappen Gütern. Grundlagenforschung ist knapp, weil das Bedürfnis (wohl aber der „Bedarf“, vgl. Abbildung 7) nach ihr nie vollständig gesättigt ist.<sup>63</sup> Wenn ihre Ergebnisse wissenschaft-

---

62 Ein meritorisches Gut verursacht nicht in jedem Fall Probleme mit dem Ausschluss von Nutzern oder mit der Rivalität im Konsum. Auf der anderen Seite kann man Meritorik auch durch Subventionen oder mit der Aufgabenübertragung an Private begegnen. Meritorische Güter müssen also nicht unbedingt unter staatlicher Regie hergestellt werden.

63 Eine alternative Herangehensweise ist, bereits die Knappheit von Wissensgütern anzuzweifeln. Wissen liegt im Internetzeitalter im Überfluss vor, knapp sind allenfalls gute neue Ideen oder das passend gefilterte Wissen. Die Knappheit ist somit anders beschaffen als im klassischen ökonomischen Beispiel für öffentliche Güter, dem Leuchtturm. Auch die fehlende Rivalität im Konsum weicht von den klassischen Beispielen ab, wenn die Grenzproduktionskosten nahezu Null sind: Bei einer ins Internet gestellten wissenschaftlichen Studie verursacht die Produktion jeder zusätzlichen Konsumeinheit, also ein weiterer Download, keine nennenswerten Kosten. Nach der in der Ökonomie vorherrschenden neoklassischen Sichtweise tendieren die Preise in einem funktionierenden Markt zum Niveau der Grenzproduktionskosten (Bödeker et al. 2005: 61).

lich veröffentlicht werden, kann niemand daran gehindert werden, sie zu nutzen. Genau dieses Ausschluss verhindernde Verhalten wird im Wissenschaftsbereich sogar erwartet: Wissenschaftliche Ergebnisse werden dem zugerechnet, der sie als erster veröffentlicht, also mit allen geteilt hat. Merton leitet daraus ab, „communism“, also das Gegenteil von privater Aneignung, sei eine der „norms of science“ (1973: 267-278).

Ferner brauchen sich wissenschaftliche Ergebnisse nicht auf, Wissen verschwindet durch seine Rezeption gerade nicht – anders als ein Stück Braten, ein Bier oder Brot. Die Nutzung von digitalisiertem und verlustfrei kopierbarem Wissen durch einen Konsumenten behindert nicht, dass ein anderer dieselben Ergebnisse nutzt (keine Rivalität im Konsum). Damit liegt ein öffentliches Gut vor (Stiglitz 1999: 309-310), wobei dieser Begriff nicht bedeutet, dass die öffentliche Hand für seine Erstellung zuständig sein muss. Nach Auffassung von Stiglitz, zum Zeitpunkt der Veröffentlichung Chefökonom der Weltbank, führen starke Besitztitel auf Wissensgüter zu Ineffizienz (311). Sie verlangsamen den technischen Fortschritt (312), können Innovation hemmen (315) und speziell die Entwicklung benachteiligter Regionen behindern (316).

Mit der Digitalisierung und der Verbreitung des Internets gewinnt die Bestimmung von Wissen als ein „globales öffentliches Gut“ (308-311) an Bedeutung. Viele Informationsgüter waren früher an einen stofflichen Träger gebunden, der es erlaubte, für ein gewisses Maß an Rivalität und Ausschluss zu sorgen. Bücher und Zeitschriften ließen sich nur begrenzt verleihen und nur eingeschränkt kopieren. Der Verzicht auf den stofflichen Träger bei im Internet veröffentlichten Texten gefährdet die Verkaufsinteressen von Verlagen. Die Digitalisierung und Veränderungen des Urheberrechts bzw. der Patentierbarkeit ermöglichen aber auch neue Formen des Ausschlusses. Abbildung 8 stellt eine entsprechende Einteilung für knappe Güter dar, wobei die Güterarten als Pole in einem Feld mit fließenden Grenzen zu verstehen sind. Je nach Betrachtungsweise liegt i. d. R. sogar eine „joint production of rival and non-rival benefits“ vor (Adams/McCormick 1987: 197). Der „rival benefit“ von erfolgreicher Krebsforschung kann z. B. in Form wissenschaftlichen Prestiges des verantwortlichen Forschers und in Form eines wertvollen Patents auf eine Behandlungsmethode auftreten; der non-rival benefit besteht im erweiterten Wissen über die Behandlung menschlicher Krankheiten. Politisch gestaltbar ist aber nicht nur die Begrenzung von non-rivalry, etwa über die Ausweitung von Patentierbarkeit, sondern auch die Begrenzung der rival benefits, etwa über den Ausschluss der Patentierbarkeit von Wissensbeständen, die unter Inanspruchnahme öffentlicher Förderung erarbeitet wurden. Je nach bevorzugter Perspektive erscheint der eine oder der andere Weg sinnvoller; eine objektive Gewichtung der öffentlichen gegenüber den privaten Effekten ist nicht möglich. Ökonomische Terminologie legt an dieser Stelle allerdings regelmäßig einen Fehlschluss nahe: Da der öffentliche Effekt i. d. R. als „externality“ bezeichnet wird, kann dies zu dem Kurzschluss verführen, dass dann der private der eigentlich zu beachtende sein müsse (vgl. Adams/McCormick 1987: 197-198).<sup>64</sup>

---

64 Die hier gewählte Darstellung reflektiert den Vorschlag Marginsons nach einer Neubestimmung des Verhältnisses von öffentlich und privat, bei welcher die Politik Bewegungen auf der horizontalen Achse bewirkt (Marginson 2007: 203).

## Ausbreitungs- vs. Begrenzungsstrategie

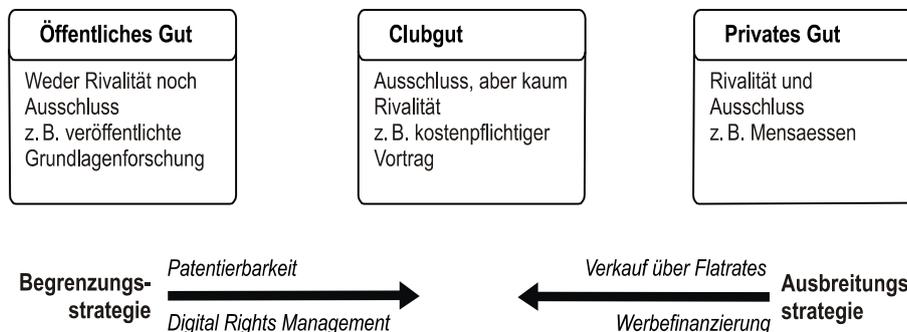


Abbildung 8 (Eigene Darstellung)

Die Entwicklungen der Wissensgesellschaft führen zu einem Trend von rechts nach links, d. h. immer mehr relevante Güter lassen sich ohne Ausschluss und Rivalität konsumieren. In der Folge geraten herkömmliche Marktstrategien in Schwierigkeiten (z. B. Musikverlage) und bisher nicht vermarktete Bereiche werden lukrativ (z. B. Gensequenzen für Medizin und Landwirtschaft). Auch im Bereich der Produktion stofflicher Güter steigt die Bedeutung von Wissen und kulturellen Faktoren (z. B. technische Innovationen und kultureller Erlebniswert von Konsumgütern). Die hochschulrelevanten Güter befinden sich – bisher – schwerpunktmäßig auf der linken Seite. Auf die Verschiebungen von rechts nach links kann mit zwei Strategien geantwortet werden. Für die Ausbreitungsstrategie stehen werbefinanzierte (potenziell auch öffentlich finanzierte) Projekte wie Google Library,<sup>65</sup> aber auch die Vermarktung von Netzkapazitäten für Internet oder Mobiltelefon über Pauschalabgaben<sup>66</sup> statt über Einzelabrechnungen, wie sie früher ausschließlich gängig waren. Auch im Wissenschaftsbereich nimmt die Zahl von Flatrateangeboten zu, etwa für den elektronischen Zugriff auf zahllose Zeitschriftenartikel über den Anbieter Sage (für deutlich darüber hinaus gehende Ansätze vgl. z. B. Bernault/Lebois 2005). Zur Begrenzungsstrategie gehören Industrieinitiativen wie die Einschränkung der Kopierbarkeit von Mediendaten über Digital Rights Management.<sup>67</sup> Der Staat kann die Möglichkeiten der Patentierung und Nutzung von Urheberrechtsansprüchen rechtlich erweitern und tut dies aktuell auch (Bundesministerium der Justiz 2007; vgl. bereits das US-amerikanische Bayh-Dole-Gesetz von 1980 zur Erleichterung der Patentierung öffentlich finanzierter Forschungsergebnisse). Auch halböffentliche Projekte wie der Ausbau neuer Möglichkei-

65 Eingescannt werden auch Bücher großer öffentlicher Bibliotheken. Die Gefahr der kulturellen Abhängigkeit von den Entscheidungen eines Privaten haben in Frankreich zu der Forderung geführt, analoge Projekte unter Staatsregie durchzuführen (z. B. Jeanneney 2006).

66 Beispiele für Pauschalabgabensysteme für Informationsgüter in öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung sind GEZ, GVL, GEMA und VG Wort. Auf solche institutionellen Vorbilder stützt sich der Vorschlag einer Kulturflatrate (z. B. Bödeker et al. 2005: 83-84).

67 Wie u. a. Christopher May zeigt, schützt Digital Rights Management nicht nur gefährdete bisherige Urheberrechte, sondern schafft auch neue virtuelle Eigentumsrechte. Dadurch werde in das allgemeine Verständnis dessen, was zum öffentlichen Bereich gehört, eingegriffen (2006).

ten der Nutzungsüberwachung (z.B. elektronische Straßenmaut) sind zur Begrenzungsstrategie zu rechnen.

Auf der Achse der beiden gegenläufigen Strategien lässt sich interpretieren, warum einige Autoren eine abnehmende Bedeutung monetärer Kontrollmechanismen unter den Bedingungen einer Wissensgesellschaft unterstellen (Willke 2001: 290),<sup>68</sup> andere hingegen deren Zunahme, und zwar gerade auch bei Gütern, die sich bisher auf der linken Seite des Schemas befanden (Moulier-Boutang 2001). Ob bisher öffentliche Güter an den Hochschulen zunehmend in private umgewandelt werden, ist deshalb eine offene Frage.<sup>69</sup> Technische Möglichkeiten, durch die bspw. besuchte Lehrveranstaltungen über einen computerlesbaren Studentenausweis zentral verbucht werden können, spielen für die Begrenzungsstrategie eine wichtige Rolle. Der bisher vorherrschende Modus der Wissenserzeugung im Wissenschaftsbereich wird von weltweiten Open Access-Projekten zum Vorbild genommen und ist so ein konzeptioneller Bezugspunkt für die Ausbreitungsstrategie.<sup>70</sup>

### *Netzeffekt*

Der Netzeffekt ist in der ökonomischen Konzeption eine positive Externalität. Gemeint ist damit, dass der Wert bestimmter Güter steigt, wenn sie von mehr Personen konsumiert werden. Es liegt also das Gegenteil von Rivalität vor. Z.B. liegt der Gebrauchswert einer Theoriesprache bei null, wenn sie nur von einer Person verwendet wird, sie stellt dann keinerlei Intersubjektivität her. Mit der Zahl ihrer Nutzer steigt hingegen ihr Prestige wie ihr praktischer Gebrauchswert. Quasi namensgebend für den Netzeffekt sind Kommunikationsnetze wie das Internet oder das Telefonnetz, da deren Wert tendenziell mit der Nutzerzahl steigt. Ein Netzeffekt liegt bei vielen Informationsgütern vor (Shapiro/Varian 1999). Die in Abbildung 8 von mir so bezeichnete Ausbreitungsstrategie setzt auf die Erhöhung des erzielten Nutzens über die Expansion der Beteiligung. Die dabei genannten Beispiele zeigen, dass dies eine ökonomische Nutzung keinesfalls ausschließt. Für die Zukunft ist von einem Nebeneinander von Ausbreitungs- und Begrenzungsstrategien auszugehen. Die Ausbreitungsstrategie und die Prognose, dass sich mittelfristig nicht marktliche Koordinierungsmechanismen

---

68 Nowotny et al. prognostizieren, dass Geld zwar weiterhin eine große Bedeutung hat, die Ökonomie aber ihren Charakter ändere (2004: 263).

69 Anlässlich der Urheberrechtsreform 2006 gaben die wichtigsten deutschen Institutionen der Wissenschaft der Sorge Ausdruck, „dass die Kooperation von Wissenschaftlern über die Datennetze erheblich erschwert, die wissenschaftliche Erforschung insbesondere audiovisueller Dokumente massiv behindert und die schon in der letzten Zeit dramatisch gestiegenen Kosten für die Bereitstellung und Nutzung digitaler Informationsmaterialien für Bildung und Wissenschaft weiterhin erheblich steigen“ (Deutsche Forschungsgemeinschaft et al. 2006).

70 Max-Planck-Gesellschaft, DFG, HRK, Wissenschaftsrat, Deutscher Bibliotheksverband u. a. m. haben in Form der „Berliner Erklärung“ dazu aufgerufen, vor allem in Open Access-Zeitschriften zu veröffentlichen und von anderweitig veröffentlichten Beiträgen eine Kopie in Open Access-Systemen abzulegen. Weiter heißt es: „We define open access as a comprehensive source of human knowledge and cultural heritage that has been approved by the scientific community“ (Max-Planck-Gesellschaft 2003). Open Access ist ein Gegenmodell zu herkömmlichen kommerziellen Veröffentlichungsstrategien, das die Kopie und Verwendung freistellt, sofern die Urheber korrekt benannt werden.

durchsetzen, stützen sich auf die Erwartung, dass Netzeffekte erkannt und genutzt werden. Auf die für Marktlösungen unumgängliche Verknappung und die Erweiterung von Ausschluss würde in diesem Fall künftig zunehmend verzichtet.

#### *Koordination und Motivation*

Marktähnliche Steuerungsmechanismen und die Schaffung neuer Orte des Leistungsvergleichs zielen nicht notwendig darauf, die effiziente Koordination eines idealen Marktes herzustellen. Vielmehr können sie auf eine höhere Motivation der Beschäftigten ausgerichtet sein. Eine ungenaue Rezeption der zugehörigen Theorieansätze und der wissenschaftlichen Ergebnisse kann aber dazu führen, dass sich die beiden Ziele mischen. Wenn zwischen Koordinationsziel und Motivationsziel nicht unterschieden wird, ist die Prüfung, ob die Voraussetzungen für die beiden Einzelziele vorliegen, erschwert. Diese Vermischung ist bereits im Grundmodell des Homo Oeconomicus in einem vollkommenen Markt angelegt. Bei der Thematik des Marktversagens geht es nämlich um die Frage effizienter Koordination, die sich von der optimalen Motivation analytisch unterscheiden lässt. Die Autorengruppe um Helga Nowotny stellt dazu fest, dass „der Markt in wachsendem Maße immateriell und metaphorisch geworden“ ist (Nowotny et al. 2004: 38). Diese kritische Feststellung liefert noch keine konzeptionelle Grundlage. In der vorangehenden Buchveröffentlichung dieser (zum früheren Zeitpunkt noch etwas umfangreicheren) Autorengruppe wurde deshalb nach einem Adam Smith oder David Ricardo des Wissens gerufen. Dessen Modell müsste kooperativer Zusammenarbeit einen anderen Stellenwert einräumen und wäre „quite different from any existing economic theory“ (Gibbons et al. 1994: 57). Die Überlegung, dass sich ökonomische Zusammenhänge erheblich verändern, wenn „das allgemeine gesellschaftliche Wissen, knowledge, zur unmittelbaren Produktionskraft geworden ist“, findet sich bereits bei Karl Marx (1974: 594). Die zunehmende Bedeutung von „general intellect“, mit dem sowohl Wissenschaft als auch die Verbreitung von Schlüsselkompetenzen gemeint sind, untergrabe das ökonomische Wertmaß (590-594).

#### 2.4. *Psychologische Theorien zu Anreizen*

Der Homo Oeconomicus enthält eine axiomatische Annahme über die Motivation. Was theoretisch vorausgesetzt wird, kann von der Theorie selbst nicht begründet werden.<sup>71</sup> Die Annahme im Grundmodell des Homo Oeconomicus zur Motivation ist nicht kontraintuitiv, sie steht also nicht unmittelbar in Widerspruch zu dem in modernen westlichen Staaten vorherrschenden Alltagsbewusstsein. Dass die Aussicht auf Erfolgsprämien oder umgekehrt die Drohung mit negativen Sanktionen die Arbeitsleistung erhöhen oder sicherstellen können, ist auch wissenschaftlich bestätigt. Bestätigt ist aber nur die prinzipielle Möglichkeit, auf diese Art Motivation zu steigern, nicht ein allgemeiner kausaler Zusammenhang. Für den tatsächlichen Motivationseffekt kommt es auf das konkrete Setting und zahlreiche Kontextfaktoren an, von denen es nicht nur im Hochschulbereich sehr unterschiedliche Ausprägungen gibt. Nicht alle der vermeintlich selbstverständlichen Annahmen über arbeitsmotivationsfördernde Faktoren werden von der psychologischen Forschung zu Motivation und Motivierbarkeit bestätigt. Die Erörterung der Wirkungen von Instrumenten der Hochschulsteuerung kommt deshalb um die Diskussion einiger grundlegender motivationspsychologischer Ansätze und Befunde nicht herum. Eher ökonomisch geprägte Modelle arbeiten mit Annahmen zu motivationspsychologischen Zusammenhängen, die deshalb in diesem Abschnitt in die Diskussion einbezogen werden. Ich beginne dabei mit solchen psychologischen Ergebnissen, denen ich von der Form her eine Nähe zur ökonomischen Modellbildung unterstelle. Dies trifft insbesondere für die „Erwartung-mal-Wert-Modelle“ zu, die in der Entscheidungspsychologie auch unter dem Begriff „Rational Choice“ laufen. Die bereits anhand der Modellkonstruktion der neuen Institutionen-ökonomik diskutierte Annahme, dass Rationalität beschränkt ist, findet sich auch bei diesen Ansätzen. Allerdings gehen die psychologischen Modelle tendenziell von einer größeren Beschränkung der Rationalität aus als die ökonomischen.<sup>72</sup> Die anschließende Diskussion weiterer psychologischer Ansätze und Ergebnisse, die inhaltlich noch mehr von der neuen Institutionenökonomik entfernt sind, leitet schließlich zu soziologischen Organisationstheorien über.

Psychologische Ansätze haben tendenziell ein niedrigeres Aggregationsniveau als solche in der Soziologie. Die in Studien untersuchten Settings sind im Vergleich zur Soziologie eher spezifischer definiert bzw. der Untersuchungsfokus ist enger gewählt. Ich versuche im Folgenden, einige eher grundlegende Ergebnisse und Befunde einzu- beziehen, die für die Steuerungsthematik von Interesse sind. Den höchsten Allgemein-

---

71 Um die Herstellung von Ausschluss bzw. Rivalität bei Wissensgütern zu begründen, wird in der Ökonomie auf verschiedene Konzepte verwiesen, die aber nicht im engeren Sinn ökonomisch sind. Sie entspringen der Psychologie oder der Rechtstheorie. Ökonomische und andere Ansätze des Rational Choice weisen also eine paradoxe Lücke auf: Obwohl für diese Ansätze „menschliche Sehnsüchte, Wünsche, Interessen, Werte, Ziele oder subjektive Nutzen treibende Kräfte des Wahlverhaltens sind“, grenzen sie gleichzeitig die Entstehung und Veränderung dieser Kräfte „als unbegreifliche, subjektive Prozesse“ aus der Sphäre des theoretisch Zugänglichen aus. Dadurch ergeben sich James G. March zufolge „Theorien über willentliche und intentionale Handlungen [...], ohne über eine Theorie des Willens oder der Intention zu verfügen.“ (1990b: 18, zum Ansatz vgl. 2.5).

72 Ich weise diesen Unterschied nicht weiter nach, da dies den gewählten Rahmen sprengen würde.

heitsgrad haben dabei zwei „universelle Charakteristiken“, die Jutta und Heinz Heckhausen in die Erklärung von Motivation<sup>73</sup> einbringen: Ungefähr ab dem zweiten Lebensjahr findet sich im Selbstkonzept von Menschen ein „*Streben nach Wirksamkeit*“. Gemeint ist eine motivationale Orientierung, über die eigene physische und soziale Umwelt eine direkte Kontrolle bzw. einen Einfluss auszuüben. Das zweite grundlegende Prinzip ist nach Heckhausen *Zielengagement und Zieldistanzierung*. Erst damit lässt sich menschliche Handlungsfähigkeit herstellen. Wer zwischen einer Vielzahl von Anreizen, Motiven oder Zielen nicht entscheiden kann, erzielt keine Erfolge, sondern schwankt hin und her. Erfolgserlebnisse und komplexere Handlungsstrategien können sich erst einstellen, wenn einzelne Ziele ausgewählt und zeitweise ins Zentrum der Aufmerksamkeit gestellt werden (Zielengagement). Konkurrierende Ziele müssen für diesen Zeitpunkt ausgeblendet oder „deaktiviert“ werden, da es ineffektiv wäre, ständig abzuwägen, ob das Handlungsziel gewechselt werden sollte. Wird ein Ziel als unerreichbar erkannt, muss es aktiv abgewertet werden (Zieldistanzierung), u. a. um den eigenen Selbstwert zu schützen (Heckhausen/Heckhausen 2007: 1-3; Achtziger/Gollwitzer 2007).

#### *Erwartung mal Wert*

Eine besondere äußerliche Ähnlichkeit zur ökonomischen Modellierung weisen die *Erwartung-mal-Wert-Modelle* der Motivationspsychologie auf. Die Wahrscheinlichkeit eines Verhaltens (Handeln, H) ergibt sich nach diesem Modellansatz aus dem Produkt des subjektiven Werts (Valenz, V), der dem möglichen Erfolg einer Handlung beigegeben wird, und der vermuteten Wahrscheinlichkeit (W), dass das Resultat erreicht werden kann.

$$H=V*W$$

Unterstellt wird also ein Zusammenhang in der Form logischer Folgerichtigkeit. Der Zusammenhang ist mathematisierbar, anschlussfähig z. B. an die Spieltheorie<sup>74</sup> und für

---

73 Motivation ist eine theoretische Konstruktion, in der personelle und situative Einflüsse zusammenfließen. Motivation resultiert aus Motiven, die als zeitlich relativ stabil gedacht werden. Es muss sich aber nicht um sprachlich repräsentierbare, also explizite Motive handeln. Auch implizite, bspw. aus dem Habitus erwachsene sowie universelle Tendenzen werden wirksam. Ferner lassen sich z. B. auf das Endergebnis bezogene Ziele von solchen unterscheiden, die sich auf die prozessorale Ebene richten (Handlungsziele, Intentionen). Insgesamt werden die Abgrenzungen aber nicht einheitlich vorgenommen. Viele Abgrenzungsprobleme bleiben ungelöst, etwa wie sich der Anfangs- und der Endpunkt einer Handlung festlegen lassen.

74 An der Formel fällt auf, dass die Erwartung von Aufwand und Anstrengung, die mit der Zielerreichung einhergehen, gar nicht auftaucht. Sie lässt sich als Bestandteil des subjektiven Werts (V) auffassen, der sinkt, wenn als sehr unangenehm empfundene Arbeitsschritte erforderlich werden. Ökonomische Modelle legen tendenziell ein höheres Gewicht auf die Abwägung zwischen Aufwand und Ertrag. Diese Abwägung soll schließlich unternehmerische Entscheidungen lenken und wird bspw. als grundlegende Relation für das betriebliche Rechnungswesen auch explizit eingesetzt. Einen Grund für den Unterschied sehe ich in der Beantwortung der Frage, ob Arbeit Spaß machen kann. Wenn Arbeit grundsätzlich Arbeitsleid verursacht (so im Modell des Homo Oeconomicus), lässt sich der Arbeitsaufwand annähernd in eine rationale Kalkulation einbeziehen. Komplizierter ist es, wenn bereits die Arbeit selbst motivieren kann. Auch verschiedene sozialwissenschaftliche Rational Choice-Ansätze räumen der Abwägung des Aufwands keinen hervorgehobenen Stellenwert ein (z. B. Morrow 1994: 16-50).

das moderne westliche Alltagsbewusstsein unmittelbar plausibel. Zudem steht er zu keiner „neueren Motivationstheorie“ in Widerspruch (Beckmann/Heckhausen 2007a: 125). Heinz Heckhausen schlägt eine Erweiterung des Modells vor, indem die oben enthaltene Erwartung in drei Komponenten zerlegt wird. Zunächst liegt demnach eine Situationserwartung vor, die die Annahme dessen beinhaltet, was ohne das eigene Handeln passieren werde. Wer bspw. davon ausgeht, dass sein Fachbereich sowieso sehr gut bei der leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM) abschneidet, hat keinen nennenswerten Anreiz, sich für die LOM zusätzlich zu engagieren – also über das Maß hinaus, in dem er es aus anderen Gründen sowieso täte. Eine zweite Erwartung bezieht sich darauf, wie stark eigene Bemühungen das Ergebnis beeinflussen können. Die Anreizwirkung der LOM hängt also auch davon ab, ob die Betroffenen glauben, die prämierten Faktoren angemessen beeinflussen zu können – bspw. ob sie überhaupt dazu beitragen können, die Studierendenzahl zu erhöhen, wenn die Erhöhung über die LOM belohnt wird. Schließlich muss noch die Erwartung hinzukommen, dass bei Erfolg der eigenen Aktivitäten bestimmte Folgen eintreten (Rheinberg 2007: 339). Wer hofft, in der LOM relevante Größen (z. B. die Studierendenzahl) beeinflussen zu können, muss zusätzlich erwarten, dass daraus auch tatsächlich eine relevant höhere Zuweisung resultiert und dass diese auch bei ihm persönlich ankommt. Nur in diesem Fall wird die Handlung im Sinne dieses Modells motiviert. Wie sich in Kapitel 3 zeigen wird, haben gängige Annahmen über Anreizwirkungen von Hochschulsteuerung nicht immer diesen Grad an Differenziertheit, weil bspw. vernachlässigt wird, ob die Anreizenden überhaupt erwarten, ein Ergebnis relevant beeinflussen zu können. Allerdings sind die dargestellten Erwartungsbeziehungen auch intuitiv erfassbar. Interessanter erscheinen mir deshalb die umfangreichen Einschränkungen und Komplikationen, die zum Erwartung-mal-Wert-Grundmodell festgestellt wurden. Dazu gehören insbesondere typische Einschätzungsfehler bzw. verbreitete Eigenarten bei der Beurteilung, die der mathematischen Beziehung der oben dargestellten Formel widersprechen. Einige Beispiele dafür sind nach Beckmann/Heckhausen (2007a: 127-132):

- Positive Ereignisse werden für wahrscheinlicher gehalten als negative.
- Hohe Wahrscheinlichkeiten werden über- und niedrige unterschätzt.
- Je unwahrscheinlicher der Erfolg ist, desto höher wird er bewertet.
- Die subjektive Wahrscheinlichkeit ändert sich mit dem zeitlichen Abstand des Eintretens der Folgen.
- Die motivationale Wirkung von Gewinnen und Verlusten ist unterschiedlich. Ein möglicher Verlust hat höheren subjektiven Wert als ein Gewinn (Verlustaversion).
- Vorangegangene Verluste erhöhen und kurz vor Handlungsbeginn erzielte Gewinne senken die Risikobereitschaft.
- Die subjektive Bewertung von Ergebnissen hängt davon ab, ab wann ein Ergebnis als Erfolg gewertet wird (Anspruchsniveau). Erfolge bei einem mittleren Schwierigkeitsgrad führen meist zu einer Erhöhung des Anspruchsniveaus. Bei immer größeren Erfolgen bleibt die subjektive Erfolgsbewertung gleich, während die Tendenz zur Senkung des Anspruchsniveaus bei Misserfolgen etwas geringer ist.
- Die (resultierenden) Valenzen sind bei mittleren Schwierigkeitsgraden höher als bei sehr hohen oder sehr niedrigen. Erfolg und Misserfolg wird also bei Aufgaben von

mittlerer subjektiver Schwierigkeit besonders stark erlebt und diese Aufgaben motivieren am stärksten zur Bearbeitung.

Weiter kompliziert werden die Beziehungen, wenn nicht nur die individuelle Ebene betrachtet, sondern auch soziale Prozesse berücksichtigt werden. Bewertungen stützen sich bspw. auf soziale Vergleiche. Gewinne oder z. B. in Zielvereinbarungen enthaltene Gegenleistungen verlieren subjektiv an Wert, wenn andere noch mehr bekommen (Heckhausen 1989: 171; Bierhoff 2006: 27-28). Damit ist nicht in Frage gestellt, dass die Anreize bspw. einer LOM oder einer Zielvereinbarung die Motivation für bestimmte Tätigkeiten erhöhen können, allerdings ist der Zusammenhang kompliziert.

Zu bedenken ist auch, dass ein höherer Anreiz nicht in jedem Fall zu besseren Leistungen führt. Diesen Zusammenhang beschreibt die bereits 1908 formulierte Yerkes-Dodson-Regel. Ein mittlerer Aktivationsgrad – je nach Modell ist dies mit einem „Anregungspotenzial“ gleichzusetzen – ist demnach am leistungsförderlichsten. Wenn die Aktivierung/Anregung/Anspannung sehr niedrig ist, bleibt auch die zugehörige Leistung gering. Bei sehr hohen Anregungsniveaus fällt die Leistung allerdings ebenfalls ab, was sich umgangssprachlich als hoher Stress<sup>75</sup>, Übermotiviertheit oder Überspanntheit erklären lässt (Yerkes/Dodson 1908).<sup>76</sup> Plausibel ist zusätzlich, dass es bei mittleren Anregungen am ehesten zu einer gefühlsmäßig positiven Tönung und zu produktivem Handeln kommt. Der „*good mood effect*“ besteht darin, dass gute Stimmung nicht nur die Hilfsbereitschaft stärkt, sondern auch die Kreativität des Denkens erhöht und sich positiv auf die Erwartungen an sich selbst auswirkt (Bierhoff/Herner 2002: 98). Hingegen gefährdet ausgeprägte Angst vor Misserfolgen die Leistungsfähigkeit (vgl. auch später).

In jedem Fall ist die weitere Frage zu stellen, wie nachhaltig Verhaltensänderungen sind, die ein Anreiz bewirkt. Die Neuropsychologie der Reizübertragung über die Nerven kennt das Phänomen des Overshoot. Ein Reiz muss einen Schwellenwert übersteigen (Alles-oder-Nichts-Gesetz), damit es in den Nervenleitungen (Axon) zu einer dann überschießenden Depolarisation kommt. Dem folgt eine meist über das Ruhepotenzial hinausgehende Repolarisation (Schmidt et al. 2000: 199-206). An neuronale Befunde angelehnt lassen sich zwei weitere verwandte Phänomene gut erklären: Auf eine starke Änderung, die konstant anhält, folgt regelmäßig ein Aufmerksamkeitsabfall, d. h. es tritt bald eine Gewöhnung an den neuen Zustand ein, so dass dieser nur noch in reduziertem Maß als Handlungsanreiz wirken kann. Analog dazu werden sehr langsam und kontinuierlich ablaufende Veränderungen kaum bemerkt. Langsame Veränderungen sind entsprechend als Handlungsanreiz wenig wirksam (vgl. bereits oben zur resultierenden Valenz). Wenn bspw. eine LOM die Finanzausstattung eines Lehrbereichs von Jahr zu Jahr geringfügig erhöht oder vermindert, wird das eventuell gar nicht wahrgenommen. Wenn aber eine geeignete Präsentation an dem Lehrbereich vorgeführt würde, die die Änderung mit einem geeigneten Vergleichsmaßstab als dramatisch darstellt (als Veränderung gegenüber vor zehn Jahren, gegenüber gleichen Fächern ausgewählter anderer Hochschulen u. ä.), dann würde eine solche Präsentation mut-

---

75 Stress steht mit dem o.g. Streben nach Wirksamkeit in Beziehung, da er aus der Befürchtung erwächst, eine Situation nicht mehr kontrollieren zu können (Bierhoff/Herner 2002: 224-225).

76 Die Übertragbarkeit des ursprünglich mit dem Einfluss von Stromstößen auf die Lernfähigkeit von Ratten untersuchten Zusammenhangs ist umstritten; hohe Motivation kann zu einem hohen Aktivationsniveau führen, woraus Stress resultiert (Beckmann/Heckhausen 2007b: 89-95).

maßlich zunächst hektische Aktivitäten anregen (Overshoot), die sich allerdings bald wieder beruhigen würden. Mithin kann die Art der Vermittlung eine stärkere Wirkung haben als kontinuierliche und geringfügige Änderungen der reinen Finanzdaten. Die Ökonomie hat diesen Effekt für die Beschreibung von Vorgängen insbesondere an Finanzmärkten adaptiert. Auf eine als relevant eingeschätzte neue Information folgt eine schnelle Überreaktion, die allerdings auch schnell wieder ins Gegenteil umschlagen kann (Dornbusch 1976).

Die Gewohnheitsforschung gibt weitere starke Hinweise darauf, dass sich automatisierte Verhaltensweisen nicht ohne Weiteres langfristig ändern lassen. Dies gilt insbesondere, wenn Belastungsfaktoren wie Stress hinzutreten. Im Experiment führt größerer Zeitdruck dazu, dass sich erlerntes Verhalten in 70% der Fälle gegen die vorher gebildete Intention, es zu ändern, durchsetzt (Betsch et al. 2004).

#### *Begrenzte Möglichkeit rationaler Entscheidung*

Weitere Herausforderungen für Theorien über Motivation liegen vor, wenn von komplexen Handlungsergebnissen und -folgen ausgegangen werden muss. Eventuell sind nicht alle Ergebnisse oder deren (Neben-) Wirkungen erwünscht. Die Verhaltensauswirkungen von negativen (Vermeidenswertes) und positiven Valenzen (Anreiz) sind unterschiedlich (Beckmann/Heckhausen 2007b: 86-89). Unter den Stichworten Zielengagement und Zieldistanzierung wurde bereits darauf hingewiesen, dass i. d. R. vom Vorliegen zahlreicher widersprüchlicher Motive, Motivationen und Ziele mit Neben- und Teilzielen ausgegangen werden muss. Wie trotzdem die schlüssige Bewertung der unterschiedlichen Ziele und Folgen möglich ist, ist nicht nur ein Problem für die Konzeption geeigneter Steuerungsinstrumente, die bspw. in Konkurrenz zueinander stehende Anliegen in Bezug auf Forschung und Lehre verbinden sollen. Schon das einzelne Individuum ist damit im Handlungsvollzug überfordert. Eine einmal gefasste Zielintention schirmt es gegenüber konkurrierenden Handlungstendenzen ab, damit Handeln überhaupt möglich wird. Aber schon die Intentionsbildung kann nach psychologischer Auffassung kaum als ein rationales Abwägen verstanden werden. Das Erwartung-mal-Wert-Modell ist nicht als eine bewusste Kalkulation zu interpretieren, sondern lässt sich als Beschreibung von Kräftevektoren in einer psychologischen Gesamtsituation verstehen, in welcher nicht bewusste affektive Momente eine Rolle spielen (Beckmann/Heckhausen 2007a: 107-108). Um Ergebnisse der psychologischen Kognitionstheorie mit technischen Systemen in Beziehung setzen zu können, hat der dänische Ingenieur Jens Rasmussen drei Ebenen als typische Ebenen des menschlichen Verhaltens vorgeschlagen:<sup>77</sup> Das einfache „*skill-based behavior (SBB)*“ findet demnach „without conscious attention or control“ statt, während „*rule-based behavior (RBB)*“ aus „a sequence of subroutines in a familiar work situation“ besteht (Rasmussen 1983: 259). Der Unterschied zwischen SBB und RBB liegt primär darin, ob die angewandten Regeln vom Akteur sprachlich repräsentiert werden können, also letztlich auf der Anwendung von Wissen beruhen. Erst die folgende Ebene, das „*knowledge-based*

---

77 Die Einteilung von Rasmussen ist hier von Interesse, da an späterer Stelle diskutierte konstruktivistische Organisationstheorien, z. B. der Neo-Institutionalismus (Abschnitt 2.6), Gewicht auf die Bedeutung nicht bewusster, routinierter Verhaltensabläufe legen (Walgenbach 2001: 322).

*behavior (KBB)*“, impliziert ein bewusstes Abwägen und wache geistige Präsenz. Schon allein wegen des hohen Zeitbedarfs dafür wird KBB vermieden, wenn Skripte des SBB oder RBB verfügbar sind (261).<sup>78</sup> Damit ist allerdings immer noch nicht bestimmt, wie rational Entscheidungen auf der Ebene des KBB getroffen werden. Der amerikanische Psychologe Irving L. Janis unterscheidet simplifizierte Entscheidungsstrategien von wachem bzw. analytischem Problemlösen (*Vigilant Problem Solving*, VPS), bei dem die verfügbaren Informationsquellen tatsächlich genutzt und Alternativen abgewogen werden (Janis 1989: 89-90). Das wache Problemlösen wird nicht nur durch kognitive Überlastung wie bspw. den bereits angeführten Zeitdruck oder Komplexitätsprobleme eng begrenzt. Selbst wenn dem eigenen subjektiven Erleben nach ausdrücklich eine wesentliche Entscheidung getroffen wird, kommen als weitere Belastungsfaktoren auch emotionale Motive (z. B. Angst, Ehrgeiz, Profilierungsbedürfnisse) oder gruppenbezogene Verhaltensweisen und Normen hinzu (z. B. Strategien der sozialen Positionierung, Akzeptanz- und Übereinstimmungsbedürfnisse bzw. „Groupthink“). Für weniger herausgehobene Entscheidungen oder solche, die gar nicht ausdrücklich als Entscheidungen erlebt werden, spielt das informierte Abwägen eine entsprechend noch geringere Rolle. Stereotype, kognitive Landkarten, automatisierte Handlungsskripte u. a. m. führen dazu, dass dennoch reagiert werden kann.

Ein zentrales Konzept der Kognitionsforschung für die Modellierung eingeschränkter Rationalität sind *Heuristiken*. Es handelt sich um eine Art von Faustregeln, die nicht vollständig bewusst sind, aber bei begrenzter Suche, begrenztem Wissen und begrenzter Zeit gut funktionieren. Der US-Psychologe Barry Schwarz kommt zu dem Ergebnis, dass Menschen, die ihre Entscheidungen so weit wie möglich rational abwägen und als „Maximizer“ im Sinn des Homo Oeconomicus genau auswählen, was sie am glücklichsten macht, unglücklicher als andere sind – und zwar wegen und nicht trotz ihrer rationalen Strategie. „Satisficers“, die sich ohne Umschweife für das entscheiden, was unmittelbar als „gut genug“ erscheint, erreichen höhere Zufriedenheitswerte – und zwar deshalb, weil sie nicht versucht haben, ihre Zufriedenheit zu maximieren. Dies zeigt sich sowohl in Studien als auch in mathematischen Modellen, welche die höhere Verlustaversion einrechnen, die beim häufigeren Abwägen der möglicherweise günstigeren Entscheidungsalternativen zum Tragen kommt (Schwarz 2004). Außerdem stellen sich intuitive Entscheidungen auch im Experiment regelmäßig als objektiv geeigneter heraus als solche, bei denen sich der Entscheidende um eine rationale Kalkulation der Alternativen bemüht. Bei komplexen Sachverhalten gelingt es nämlich i. d. R. nicht, viele verschiedene Informationen zutreffend nach ihrem jeweiligen Gewicht und ihren jeweiligen Verhältnissen einzuordnen. Eine Vielzahl von Alternativen wird in Gedanken eher sequenziell, also eine nach der anderen, als synoptisch (parallel zu einander) durchgespielt. Deshalb kann der Verzicht auf die Verwendung von Informationen nach dem „take the best“-Prinzip nicht nur Aufwand sparen, sondern auch zu treffenderen Entscheidungen führen. Gerd Gigerenzer sieht einen weiteren wesentlichen Einwand gegen Nutzenoptimierung darin, dass in vielen Fällen gar nicht klar ist, welcher Nutzen überhaupt optimiert werden soll (Gigerenzer 2007).

---

78 Vgl. die bereits zitierte Unterscheidung Bourdieus zwischen theoretischer und praktischer Praxis, bei der letztere durch unmittelbaren Handlungsdruck geprägt ist (1993a).

*Emotionen* sind ein Hilfsmittel bei Entscheidungen und lassen sich als vorrationale „der Erkenntnis dienende psychische Organe“ verstehen (Scheffer/Heckhausen 2007: 60). Da sie im Unterschied zur reinen Instinkthandlung Reiz und Reaktion ein Stück weit entkoppeln, ermöglichen sie angemessenere und trotzdem rasche Reaktionen. Allerdings können bereits Emotionen an sich motivierend wirken, bereits die bloße Antizipation einer eigenen Emotion kann einen Anreiz darstellen. Als „vorrationale Form von Werten und Erwartungen“ spielen Emotionen bei jedem mit Motivation zusammenhängenden Vorgang eine Rolle (Scheffer/Heckhausen 2007: 62-63).

### Bedürfnisarten

Jeder Anreiz antwortet auf ein Bedürfnis, um überhaupt als Anreiz wirken zu können. Mit der nach ihm benannten Bedürfnispyramide versucht Abraham Maslow, verschiedene Motive und Bedürfnisse zusammen zu fassen. Die Pyramide bildet Stufen, bei denen zunächst die Bedürfnisse der jeweils unteren befriedigt sein müssen, bevor ein höheres Bedürfnis das Handeln wesentlich motivieren kann. Dabei genügt die Erwartung, niedrigere Bedürfnisgruppen relativ sicher in der näheren Zukunft befriedigen zu können, damit höhere Bedürfnisgruppen einen relativen Vorrang in der Anreizwirkung entfalten können. Innerhalb der Psychologie ist das Modell nicht unumstritten, da es für die experimentelle Falsifikation zu vage formuliert sei und vielfältige Interpretationen ermögliche (Scheffer/Heckhausen 2007: 60). Genau diese Interpretationsoffenheit macht das Modell aber interessant für die Erörterung komplexerer Prozesse, bspw. der Steuerung von Hochschulen. Abbildung 9 zeigt eine Kurvendarstellung des Modells.

### Relativer Vorrang der Motivgruppen nach Maslow

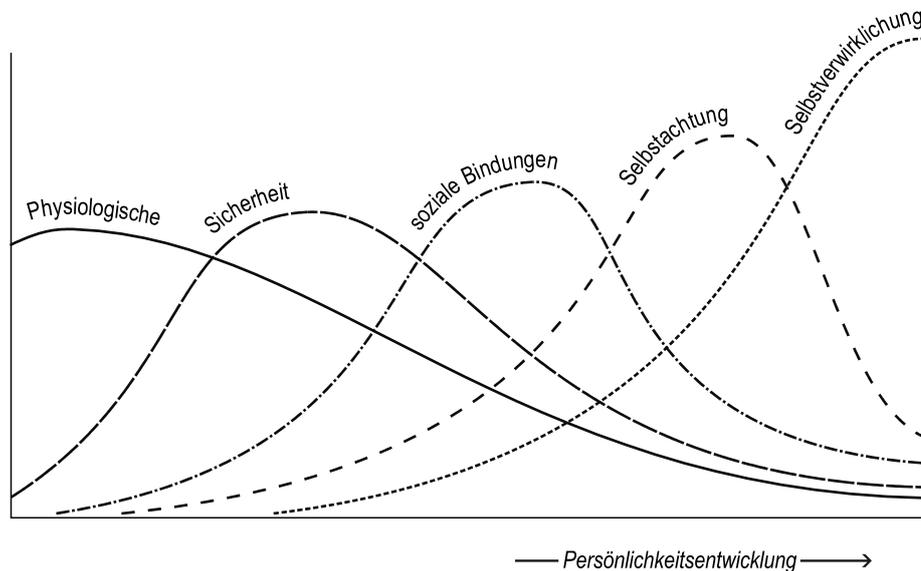


Abbildung 9 (Darstellung nach Krech et al. 1962: 77)

Auf der linken Seite der horizontalen Koordinatenachse überwiegen physiologische Bedürfnisse. Verfolgt man die horizontale Koordinatenachse weiter nach rechts, so zeigt sie ein höheres Niveau der Bedürfnisbefriedigung, aber auch der Persönlichkeitsentwicklung an. Die Gewichtung der Selbstverwirklichungsbedürfnisse gegenüber den physiologischen Bedürfnissen kehrt sich dabei um. Körperliche und Sicherheitsbedürfnisse und solche nach sozialer Bindung werden als Defizitbedürfnisse bezeichnet, während insbesondere Selbstverwirklichung als ein Wachstumsbedürfnis klassifiziert wird, das sich nie vollständig befriedigen lässt. Die Bedürfnisgruppe der Selbstachtung ist im besonderen Maße dem Berufsleben zugeordnet. Das Bedürfnis, von anderen anerkannte Leistungen zu erbringen, ist hier zu verorten. Zur Bedürfnisgruppe der Sicherheitsmotive gehört das Streben nach einem sicheren Arbeitsplatz, aber auch nach Ordnung durch Gesetze, Sicherheitsinstitutionen, Rituale und andere Handlungshilfen.

Für die Thematik der Hochschulsteuerung liefert das Modell von Maslow interessante Hinweise, wenn man berücksichtigt, welche konkrete Personengruppe mit welchen mutmaßlich dominanten Bedürfnissen auf die Anreizsysteme ihrer Hochschule reagieren soll. Ich veranschauliche dies mit zwei Thesen:

- Verbeamtete Professoren reagieren am besten auf Anreize, die sowohl die Selbstachtung (Geld, Status, Auszeichnungen) als auch die Selbstverwirklichung steigern.
- Nachwuchswissenschaftler stellen zwar Sicherheits- und soziale Bedürfnisse zurück, empfinden sich aber auch noch nicht als beruflich etabliert. Eine Erhöhung der Freiräume in ihren gegenwärtigen Arbeitskontexten stellt für sie einen geringeren Anreiz dar – auch weil sie diese Kontexte im Rahmen ihrer Karriere nach wenigen Jahren wieder verlassen müssen. Den sozialen und Sicherheitsbedürfnissen entgegenkommende Anreize sind für sie attraktiver.<sup>79</sup>

Das Bedürfnismodell von Maslow wurde nicht in allen Details wissenschaftlich bestätigt, seine Grundzüge lassen sich aber mit einer Reihe von Befunden in Einklang bringen. Das gilt z.B. für die 1959 von Frederick Herzberg aufgestellte „Zwei-Faktoren-Theorie“. Sie weist darauf hin, dass Steuerung in Organisationen nicht nur Faktoren zu beachten habe, die zu mehr Befriedigung führten (motivators). Vielmehr gebe es auch Hygienefaktoren, zu denen Gehalt, Sicherheit der Arbeitsstelle, zwischenmenschliche Beziehungen am Arbeitsplatz, Führungsstil und Arbeitsbedingungen gehörten – also Defizitbedürfnisse im Maslow'schen Modell. Wenn die Hygienefaktoren nicht erfüllt würden, entstehe Unzufriedenheit, ihre Erfüllung führe aber eher nur zu einem neutralen Gefühl. Wesentlich motivierend wirkten hingegen Faktoren wie Anerkennung, interessante Arbeitsinhalte, Verantwortung und Aufstieg in der Karriere (Ulich 2005: 203-207) – also Selbstachtungs- und Selbstverwirklichungsbedürfnisse im Maslow'-

---

79 Indizien für diese These finden sich in einer Studie zum wissenschaftlichen Nachwuchs mit etwa 1000 Befragungsteilnehmern: „Der Fokus derjenigen, die eine Stelle an der Hochschule antreten, liegt nach den vorliegenden Befragungsergebnissen zunächst »nur« auf den direkt vor ihnen liegenden zwei bis fünf Jahren bis zu dem von den meisten angestrebten Ziel der Promotion. Darüber hinausgehende Phantasien, die auf einen langfristigen Verbleib in der Hochschule gerichtet wären, bestehen bei der Mehrzahl der Befragten augenscheinlich nicht.“ Während Bezahlung überwiegend als nicht problematischer Faktor empfunden werde, hielten die meisten Befragten die Befristung ihrer Stelle als einzigen Faktor für demotivierend. Dies bedeute aber nicht, dass die Betroffenen ihre Lage subjektiv als prekär empfänden (Grühn et al. 2009: 47, 51, 32).

schen Modell. Die Thematik wird unten bei der Unterscheidung zwischen intrinsischer und extrinsischer Motivierung in modifizierter Form noch einmal aufgenommen.

#### *Attribution, Dissonanz und erzwungene Einwilligung*

Einige der bisher gestreiften Einzelbefunde lassen sich mit zwei klassischen Erklärungsansätzen erläutern. Gleichgewichts- bzw. Konsistenztheorien, bspw. die Theorie der kognitiven Dissonanz von Leon Festinger, gehen davon aus, dass Werte, Meinungen, Wissens- und Gedankeninhalte (Kognitionen) in einem System zusammenhängen. Das Bestreben der Subjekte ist, dieses System in einem Gleichgewicht zu halten. *Dissonanz* zwischen Elementen der Kognition motiviert bzw. führt zu dem Bestreben, wieder ein konsistentes Gleichgewicht herzustellen, welches als angenehm empfunden wird (Thomas 1991: 36-38). Das Phänomen des Groupthink z.B. lässt sich damit erklären, dass der Wunsch nach Gruppenkohäsion zu einem wesentlichen Element der Kognition wird. Wahrnehmungen, die den Gruppenzusammenhalt möglicherweise gefährden können, führen zu Dissonanz und werden deshalb selektiv ausgeblendet. Auch der Befund, dass eigenen Gewohnheiten widersprechende Faktoren durchgängig geringer beachtet werden, ist mit dem Modell der Dissonanz zu erklären. Dissonante Kognitionen können auch gegeneinander abgeschottet werden, indem einfach keine relevanten Beziehungen zwischen ihnen zugelassen werden. Ein Wissenschaftler kann bspw. auf der Ebene der Steuerung der Gesamtuniversität massiv für Effizienzgesichtspunkte plädieren, ohne auf die Idee zu kommen, diese auch auf Entscheidungen im Rahmen seiner Lehrstuhlaktivitäten anzuwenden (vgl. empirische Befunde dieser Arbeit unter 4.5). Weitere Befunde sind, dass in den meisten Fällen jene Alternative, für die eine Entscheidung getroffen wurde, aufgewertet wird (Divergenzeffekt). Wer zwischen der Einstellung von zwei gleich qualifizierten Mitarbeitern zu entscheiden hat, wird sich nachträglich i. d. R. in der getroffenen Entscheidung bestätigen. Negative Seiten von eigenen Handlungen werden i. d. R. bagatellisiert, um Dissonanz mit dem positiven Selbstbild zu vermeiden. Tendenziell werden Informationen über negative Handlungsfolgen weniger wahrgenommen und vor allem weniger gesucht. Umgekehrt ist die Feststellung negativer Folgen des eigenen Handelns – so sich die Feststellung nicht ausblenden oder über die Schuldzuweisung an andere Faktoren vermeiden lässt – eine starke Motivation dafür, das eigene Handeln umzustellen. Diese Veränderung des Handelns ist dann als Bestreben der Wiederherstellung von Konsistenz erklärbar (Beckmann/Heckhausen 2007b: 96-100).<sup>80</sup> Diese Effekte sind bei der Auswertung der im Rahmen dieser Arbeit geführten Interviews zu berücksichtigen (Kapitel 4).

Mit „*Attribution*“ wird erfasst, wie ein Individuum die Faktoren in einer gegebenen Situation deutet bzw. subjektiv interpretiert. Dabei geht es insbesondere um Kausalattribution, d. h. um die subjektive Einschätzung, was welche Gründe hat bzw. welche Folgen durch welche Ursachen bewirkt werden. Interessanter als der sozialpsychologi-

---

80 Mit kognitiver Dissonanz lassen sich z. B. Aspekte von dem erläutern, was Bourdieu als „Selbsteliminierung“ im Hochschulsystem beschreibt (Bourdieu/Passeron 1971: 174-190). Scheiternde Studierende fallen demnach i. d. R. nicht endgültig bei Prüfungen durch, sondern reagieren auf eine ganze Reihe von Faktoren mit einem Studienabbruch. Anschließend behaupten die eigenwillig aus dem Studium Eliminierten, dass sie eigentlich schon immer anderes als ein Studium gewollt hätten – und vermeiden durch diese Begründung kognitive Dissonanzen.

sche Befund, dass Menschen dabei zu rationalen Schlüssen kommen können, ist hier wiederum die Feststellung von typischen Verzerrungen. Der „fundamentale Attributionsirrtum“ besteht darin, dass der Einfluss der jeweils handelnden Menschen auf das Ergebnis überschätzt wird. Die Aufmerksamkeit fokussiert die einzelne Handlung; eine „Internalitätsnorm“ führt dazu, Menschen für deren Handlungsergebnisse verantwortlich zu machen (Thomas 1991: 179). Sogar wenn bekannt ist, dass Menschen zu ihrem Handeln gezwungen werden, also gar keine Wahl haben, besteht die Neigung, den Gezwungenen eine persönliche Einstellung zu unterstellen, die der Tätigkeit entspricht (Bierhoff 2006: 267).

- Bei der Beobachtung der Handlung anderer wird diese bevorzugt mit Mutmaßungen über Persönlichkeitseigenschaften erklärt (in westlichen Kulturen).
- Wer ein positives Ergebnis der eigenen Handlung erwartet, schreibt den von ihm selbst beeinflussbaren Faktoren größere Bedeutung zu.
- Umgekehrt führt die Einschätzung, die Faktoren stärker beeinflussen zu können, auch dazu, ein positives Ergebnis für wahrscheinlicher zu halten.
- Bei der Beobachtung anderer Personen hingegen führt die Erwartung, dass deren Handlung gelingen wird, dazu, den situativen Faktoren eine höhere Bedeutung zu attribuieren.
- Je größer der zeitliche Abstand zwischen der Handlung und dem Nachdenken über die Kausalzusammenhänge (Attribuierung) ist, desto höher werden situative Faktoren gewichtet.  
(Thomas 1991: 179-181; Stiensmeier-Pelster/Heckhausen 2007: 381-384)
- Menschen überschätzen i. d. R. die Verbreitung der eigenen Meinung und unterschätzen die Verbreitung besonderer eigener Fähigkeiten (Bierhoff 2006: 25).<sup>81</sup>

Viele dieser Effekte lassen sich über Dissonanz erklären. Wenn Menschen – wie oben zitiert – ein „Streben nach Wirksamkeit“ in ihr Selbstkonzept integrieren, führt die Wahrnehmung von vielen Faktoren, die den eigenen Einfluss begrenzen, zu Dissonanz. Um Dissonanz zu vermeiden oder abzubauen, werden solche Faktoren ausgeblendet, übersehen oder einfach niedriger eingeschätzt. Wie sich später anhand der Auswertung von Interviews zeigen wird, sehen sich Akteure an universitären Fachbereichen selbst als kaum durch Kontextsteuerung beeinflusst. Bei anderen gehen sie hingegen von einer solchen Beeinflussung aus. Jeweils anstehenden Entscheidungen wird eine erhebliche Wirksamkeit zugetraut, während die Wirksamkeit länger zurückliegender Steuerungsmaßnahmen deutlich geringer eingeschätzt wird. Attributionale Theorien lassen sich an späterer Stelle auf die Durchführung von Evaluationen an Hochschulen anwenden. Wenn verändert werden kann, was als kontrollier- und gestaltbar gilt, so ist zu erwarten, dass sowohl die Lernbereitschaft als auch die Erfolgshoffnung steigen. Eine vergleichende Evaluation könnte bspw. herausstellen, dass sich die Studienabbruchquote über bestimmte Maßnahmen verringern lässt. Nach der Erwartung-mal-Wert-Formel führt die Annahme, dass sich ein Ergebnis mit höherer

---

81 Vgl. dazu den Ansatz des Resource based view (FN 35) bzw. das Reformkonzept der Profilbildung. Denkbare Folge des Effekts sind ungünstige Entscheidungen, etwa weil Hochschulangehörige die Möglichkeit, ein besonderes Alleinstellungsmerkmal herausarbeiten und strategisch vorteilhaft einzusetzen, systematisch überschätzen.

Wahrscheinlichkeit erzielen lässt, zu einer höheren Motivation, dies auch zu versuchen. Aus den Theorien der Kognitiven Dissonanz und der Kausalattribution lassen sich Schlüsse für den Umgang mit Steuerungsinstrumenten ableiten. Wenn ein neues Steuerungsinstrument mit einer hohen Erfolgserwartung verbunden wird, ist zu erwarten, dass die kontrollierbaren Erfolgsfaktoren eher überschätzt werden. Wenn schließlich doch eine geringe Wirksamkeit festgestellt wird, wird die Schuld (aufgrund der obigen Kausalattribution und solange noch kein größerer zeitlicher Abstand eingetreten ist) vorwiegend bei den kontrollierbaren Faktoren wie etwa der Anstrengung und Arbeitshaltung der Beteiligten gesucht werden.

Ein weiteres hier interessierendes Phänomen, das sich über Attribution und Dissonanzvermeidung erläutern lässt, ist die „herbeigeführte Einwilligung“ (*induced* oder *forced compliance*). Das klassische Experiment zu dem Phänomen wurde 1957 von Leon Festinger und Merrill Carlsmith durchgeführt. Versuchspersonen mussten zunächst eine langweilige Tätigkeit durchführen und bekamen anschließend Geld dafür angeboten, künftigen Teilnehmern die Tätigkeit als spannend und interessant darzustellen. Versuchspersonen, denen dafür relativ geringe Beträge gezahlt wurden, beurteilten später die langweilige Tätigkeit sehr viel positiver als jene, die für eine höhere Geldsumme die Tätigkeit gegenüber anderen als interessant ausgegeben hatten. Das Ergebnis wird über die Suche nach einer Rechtfertigung erklärt. Wer für eine geringe Summe gelogen hat, möchte sich dies nicht bewusst machen, da Dissonanz zum positiven Selbstbild die Folge wäre. Deshalb wird eine alternative Attribution gewählt, d.h. die nur geringfügig bezahlten Versuchspersonen verfälschen im Anschluss ihre eigene Wahrnehmung dahin, aus eigener Überzeugung anderen von einer interessanten Tätigkeit erzählt zu haben. Wer hingegen für eine größere Geldsumme gelogen hat, rechtfertigt dies mit der Bezahlung und muss entsprechend die eigene Einstellung nicht ändern.

Wesentlich für *induced compliance* ist, dass eine gewisse Freiwilligkeit bei der Entscheidung vorhanden war. Die Fehlattribuierung, dass die Aufnahme der Tätigkeit nicht aufgrund geringfügiger Anreize, sondern aus eigenem Antrieb erfolgt sei, kann allerdings nur erfolgen, wenn überhaupt gewisse Entscheidungsspielräume vorhanden waren – denn dieser Spielraum wird ja im Nachhinein uminterpretiert. Die Wirkung ist in vielen Fällen lang anhaltend und kann so stark ausfallen, dass sogar eigene körperliche Bedürfnisse wie Durst verändert werden können, so dass ein vorher vorhandenes Durstgefühl nach dem entsprechenden Einsatz der Manipulationstechnik nicht mehr wahrgenommen und auf Nachfrage verneint wird (Beckmann/Heckhausen 2007b: 97-98).

Das Phänomen der herbeigeführten Einwilligung legt eine (hier nicht weiter empirisch geprüfte) These in Bezug auf die Initiierung von Reformprogrammen an Hochschulen nahe: Aus Steuerungssicht wäre es ideal, Hochschulen nur über vergleichsweise geringfügige Anreize zur Aufnahme gewünschter Reformschritte zu motivieren. *Induced compliance* könnte dazu führen, dass viele Akteure an der Hochschule später die Ansicht vertreten, die Reform selbst gewollt zu haben, selbst wenn ohne die Anreize keine Reform durchgeführt worden wäre – sie vermeiden dadurch kognitive Dissonanzen. Wenn der Hochschule für die Reform eine hohe Bezahlung angeboten wird, wäre wahrscheinlicher, dass die Akteure an der Hochschule ihre eigene Beteiligung als instrumentell motiviert ansehen und entsprechend nicht bereit sind, die Reformziele zu

übernehmen und frühere eigene Überzeugungen zu revidieren. Geringfügig finanzierte Pilotprojekte wären demnach ein geeignetes Mittel zur Herbeiführung von Einwilligung in Reformprogramme. Der Effekt lässt sich nicht nur über Belohnungen wie Geldprämien erzielen. Wer bei Eintritt in eine Gruppe<sup>82</sup> einige unangenehme Erfahrungen in Kauf nehmen musste – bspw. einen demütigenden Initiationsritus – wird später die Gruppe positiver beurteilen, um das eigene Leiden während der Aufnahme-prozedur nachträglich über den eingebildeten höheren Wert der späteren Zugehörigkeit zu rechtfertigen. Es lässt sich mutmaßen, dass der Effekt ebenfalls eine Rolle spielt, wenn die Identifikation von Studierenden mit ihrem Studienfach dadurch gestärkt werden kann, dass sie zuvor als Studienbewerber ein Auswahlverfahren durchlaufen müssen. Die prüfungsähnliche Situation der Auswahl ist von den meisten mutmaßlich eher mit Unlustgefühlen besetzt und ihre Inkaufnahme wird konsonant gemacht, indem im motivationalen Selbstbild das eigene Interesse an dem Studienfach höher angesetzt wird. Als ein weiteres Beispiel sehe ich den von Bourdieu diagnostizierten „Essentialismus“ bei Bildungstiteln (Bourdieu 1987: 47-57). Nach dem Durchstehen der Examensprozedur neigen Hochschulabsolventen unmittelbar zur „Identifikation mit einer Essenz des »kultivierten Menschen«“ (50) sowie dazu, „die Attribute sich wirklich zu eigen zu machen, die jene Titel ihnen statusmäßig zuschreiben“ (51). Insbesondere der letzte Punkt macht deutlich, dass soziale und damit nicht mehr primär psychologisch erklärbare Zuschreibungen eine wesentliche Rolle spielen (hier gesellschaftlich wirksame Bilder des Werts eines Hochschulabschlusses, vgl. auch die Beispiele zum Stichwort „Geltungskonsum“ in Abschnitt 2.3).

### *Handlungstypen*

Bei der Diskussion des Rationalitätsgehalts von Entscheidungen hatte sich als wesentlich gezeigt, an was für einen Typ von Handeln jeweils gedacht wird. Bei dem bisher Diskutierten ging es primär um „Leistungshandeln“, ein Handlungstyp, der in Beruf und Bildungssystem durchaus von Bedeutung ist. Leistungshandeln wird über das Bewältigen von bewertbaren Aufgaben definiert (Scheffer/Heckhausen 2007: 57). Die Erwartung-mal-Wert-Modelle setzen diesen Handlungstyp quasi voraus – Handeln erzielt vorab kalkulierbare Resultate, denen ein bestimmter Wert zugemessen werden kann.<sup>83</sup> Wenn der Begriffsrahmen dieses Handlungstyps einmal angewendet wird, ist das sowohl analytische als auch praktische Problem der Trennung der einen Handlung von der nächsten oder die mangelnde Unterscheidbarkeit von Zwischen- und Endergebnissen nicht mehr erkennbar. Untersuchungsergebnisse werden also dadurch beeinflusst, an welchem Handlungstyp sich die Betrachtung orientiert. Um solche Effekte des jeweils angelegten Verständnisses von Handeln geht es im Folgenden.

---

82 In einschlägigen experimentellen Settings wird die Gruppe vorgespielt, ihre Existenz ist fiktiv.

83 Gemeint ist z. B., dass eine innerhalb einer Intimbeziehung durchgeführte Handlung auf eine Art beschrieben wird, durch die die Handlung ein bewertbares Handlungsergebnis enthält – etwa die Aufrechterhaltung der Zuneigung des Partners. Die hypothetische Alternative, Handlungen in Intimbeziehungen von vornherein als außerhalb des Anwendungsbereichs von Erwartung-mal-Wert-Modellen zu verorten, wird hingegen i. d. R. nicht gewählt.

Eine umfassende soziologische Kritik an eng gesetzten Begriffsrahmen stammt von Jürgen Habermas. Am Beispiel der Handlungstypologie Webers<sup>84</sup> diskutiert Habermas eine Schwäche, die sich analog dem psychologischen Handlungstyp des Leistungshandeln zuordnen lässt. Webers Typologie gehe von der „Zwecktätigkeit eines einsamen Handlungssubjekts“ aus, weshalb kommunikative Verständigung und Interaktionsprozesse nur „mit Hilfe eines primitiv angesetzten Intentionsbegriffs“ als ableitbare Phänomene erfasst werden könnten. Es liege ein „teleologisches Handlungsmodell“<sup>85</sup> vor (Habermas 1981a: 378). Bei der Klassifizierung von Handlungstypen ginge Weber entsprechend von monologisch gedachten Zwecktätigkeiten anstatt von sozialen Interaktionen aus (379). Habermas schlägt alternativ vor, die Orientierung auf einen äußeren instrumentellen Erfolg von der auf kommunikative Verständigung zu unterscheiden:

### Handlungstypen bei Habermas

Handlungsorientierung \ Handlungssituation	erfolgsorientiert	verständigungsorientiert
nicht-sozial	Instrumentelles Handeln	–
sozial	strategisches Handeln	kommunikatives Handeln

Abbildung 10 (Darstellung aus Habermas 1981a: 384)

Die Handlungsorientierung „erfolgsorientiert“ kann mit Leistungshandeln im engeren<sup>86</sup> Sinn verglichen werden. Damit ist nicht ausgesagt, dass die vorgestellten motivationspsychologischen Theorien in Bezug auf verständigungsorientiertes Handeln keine Geltung hätten. Vielmehr wurde dort Verständigungsorientierung begrifflich nicht ins Zentrum gestellt. Es kam bisher nur indirekt vor, bspw. im Bedürfnismodell Maslows über die Motivgruppe „soziale Bindungen“. Habermas’ Unterscheidungsebene der Handlungsorientierung bietet also einige Entsprechungen zu dem bisher zu Motiv und Intention Ausgeführten. Beim Habermas’schen Typus des verständigungsorientierten Handelns fallen allerdings Handlung (soziale Verständigung) und Motivation (soziale Verständigung) zusammen, so dass das bisher diskutierte motivationspsychologische

84 Webers Klassifikation hierarchisiert Handlungstypen nach den einbezogenen Dimensionen von sozialem Sinn und von Rationalität. Die Einteilung spielt für die Thematik der Hochschulreform eine indirekte Rolle, etwa wenn Reform als Wechsel von traditionellen und wertrational geprägten Verfahren hin zu zweckrationalen interpretiert wird. Forschungspraktisch wirkt die Unterscheidung zwischen zweckrationalem und traditionalem Handeln kaum lösbare Probleme auf, u. a. weil einerseits zweckrationales Handeln über unbewusste Heuristiken vollzogen werden kann und andererseits Rituale von den Teilnehmenden in Bezug auf Zweck, Werte und Folgen durchschaut werden können.

85 Teleologisches Handeln bezieht sich auf eine Welt der Sachverhalte (statt auf interpretationsbedürftige kommunikative Interaktionen), die sich mit einer gewissen Objektivität bestimmen lassen, so dass souveräne Akteure erfolgsversprechende Mittel für ihre Ziele auswählen können (Habermas 1981a: 131).

86 Die Herstellung von Verständigung wird dann nicht begrifflich in das „Bewältigen von Aufgaben“ eingeordnet, welches Leistungshandeln definiert.

Begriffsschema nicht mehr sinnvoll angewandt werden kann. Allerdings ist die Übertragung von psychologischen Ergebnissen aus eng definierten experimentellen Settings auf allgemeinere soziale Phänomene oder ihr Anschluss an soziologische Konzepte wissenschaftstheoretisch nicht unproblematisch. Ich nehme sie dennoch vor, da ich zum einen davon ausgehe, dass eine solche Übertragung beim Thema Hochschulsteuerung praktisch ohnehin stattfindet, d. h. dass Annahmen über die Motivierbarkeit von Handlungen eine wichtige Rolle spielen. Zum anderen ist der Abgleich mit allgemeineren soziologischen Handlungstypologien geeignet, um die Spezifität motivationspsychologischer Aussagen diskutieren zu können. Schon bei der Auseinandersetzung mit ökonomischen Markttheorien zeigte sich, dass deren Fundierung allein mit dem ökonomischen Instrumentarium nicht sinnvoll möglich ist; Analoges gilt für die von den ökonomischen Ansätzen indirekt und unvollständig beanspruchten Ansätze aus der Motivationspsychologie und deren Verhältnis zur Soziologie.

Die von Habermas vorgeschlagene Differenzierung nach (subjektiver) Handlungsorientierung und Handlungssituation als sozial oder nicht-sozial ist ein Teilaspekt von Attribution. Dies gilt insbesondere für das Thema Hochschulsteuerung, denn je nach Wirkannahme (Kausalattribution) wird die Steuerung als ein eher technisches oder als ein eher soziales Problem angesehen. Wo die Steuerung als technische Fragestellung erscheint, ist instrumentelles Handeln passend (vgl. Schema in Abbildung 10). Entsprechend steht dann im Mittelpunkt, rationale Instrumente zu finden, die anschließend durchzusetzen sind – ggf. auch gegen Widerstände. Bereits der Begriff „Steuerungsinstrumente“ legt ein solches Verständnis nahe – unberührt davon, dass im Rahmen von Steuerung vielfältige soziale Aktivitäten (insbesondere Forschung und Lehre) koordiniert werden. Es ist also sinnvoll, Hochschulsteuerung auch als Frage nach dem Bedarf an sozialer Verständigung anzugehen. Analytisch gesehen ist ein Handeln in sozialen Kontexten, das sich wohlmöglich selbst als instrumentell identifiziert, entsprechend als strategisches aufzufassen. Analytisch gesehen liegt strategisches Handeln vor. Dem unteren linken Feld in Abbildung 10 entsprechend ist der Verzicht auf Verständigungsorientierung in einem sozialen Setting als strategisch zu interpretieren und lässt sich entsprechend als machttechnisch motiviert kritisieren.

Ein- und dieselbe Handlungssituation kann von den Beteiligten in unterschiedlichem Grad als sozial oder als nicht-sozial interpretiert werden. Wenn eine Handlungssituation primär nicht-sozial gedeutet wird, scheint es sinnlos oder irrelevant zu sein, sich um Verständigungsorientierung zu bemühen. Im Schema von Abbildung 10 ist dies daran abzulesen, dass das rechte obere Feld leer bleibt. Wer eine anstehende Steuerungsentscheidung als ein primär technisches Problem ansieht, wird Vertreter der von der Steuerung Betroffenen mutmaßlich nur zu einer Anhörung einladen, um alle Informationen für die Lösung des technischen Problems zusammen zu tragen. Wenn die Betroffenen den Lösungsansatz nicht ausreichend akzeptieren, so ist das lediglich ein Informationsdefizit oder Verständnisproblem. Wer hingegen einfordert, dass die Betroffenen schon in der Konzeptionsphase zu beteiligen sind und sich auch mit Alternativideen einbringen können, interpretiert die Handlungssituation nach dem Schema von Abbildung 10 mutmaßlich als sozial.

Da bereits die Unterscheidung zwischen vorrangigen Handlungsmotiven in der Praxis und außerhalb enger experimenteller Settings nicht trennscharf gelingt, gilt dies

auch für die beiden Handlungsorientierungen. Wenn sich Motivation primär auf das Handlungsergebnis bezieht und entsprechend über dessen Wahrscheinlichkeit und Wert erklärt werden kann, befinden wir uns auf der Seite der Erfolgsorientierung. Im Unterschied dazu setzt insbesondere die Lehre zwangsläufig eine Orientierung auf intersubjektive Verständigung<sup>87</sup> voraus.

Aus psychologischer Sicht ist es unbefriedigend, wenn nicht deutlich zwischen Motiven, Handlungstendenzen, Emotionen, Intentionen und Handlungszielen unterschieden wird. Diese Differenzierung erscheint mir aber für größere Komplexe des Handlungsgeschehens in einer Organisation nicht mehr sauber durchführbar. Ein ähnliches Problem zeigte sich im vorangehenden Abschnitt. Dort habe ich die Annahme als naiv dargestellt, marktlicher Wettbewerb führe pauschal und grundsätzlich in jeder Situation zu den effizientesten Ergebnissen. Gleichwohl tut er dies in einer Reihe von Situationen sicherlich, außerdem zeigte sich unter 2.3, dass sich Markttheorien durchaus mit Gewinn auf das Thema Hochschulsteuerung anwenden lassen. Vergleichbares ist für verschiedene psychologische Zusammenhänge anzunehmen. Sie lassen sich in experimentellen Versuchsanordnungen gut bestätigen und gelten sicherlich auch deutlich über den Modellversuch hinaus. Naiv wäre aber ebenfalls, die in einer Versuchsanordnung gefundenen Wirkungen pauschal und für alle Handlungszusammenhänge in der Organisation Hochschule zu verallgemeinern. Nach Habermas' Schema in Abbildung 10 ist es bei der Übertragung psychologischer Ergebnisse wichtig zu differenzieren, ob Aussagen über komplexe soziale Interaktionen angestrebt sind oder ob es um nicht-soziale Zweckmäßigkeit einsamer Handlungssubjekte gehen soll.

#### *Einsseitigkeit in der Präferenz von Erfolgsorientierung*

Die Konzentration auf Leistungshandeln und darauf bezogene Anreiztheorien würde tendenziell dazu beitragen, soziale Handlungssituationen als technische zu interpretieren. Wenn Personen generell nur zu einem Handlungstyp tendieren, lässt sich psychologisch sogar von einer Persönlichkeitsstörung sprechen. Ein für die Entwicklung der Gesundheitspsychologie wichtiges Konzept ist das „Typ-A-Verhaltensmuster“. Ob alle dem Muster zugeordneten Eigenschaften so eng miteinander korrelieren, dass von einem eigenen Typ gesprochen werden sollte, ist zwar umstritten. Es handelt sich allerdings um einen mit standardisierten Verfahren vielfältig untersuchten Komplex aus Emotionen und Handlungstendenzen. Typ A kann als ein Pol eines offenen Feldes von Verhaltenstendenzen verstanden werden (Matthews 1982: 294). Charakteristisch für den in erster Linie als Risikofaktor für Koronarerkrankungen untersuchten Typ A sind:

- Hohe Kontrollambition gegenüber der Umwelt und das Gefühl von Zeitdruck
- Tendenz, widerstrebende Effekte als feindlich anzusehen, die notfalls mit Aggression zu überwinden sind

---

87 Gemeint ist mit Intersubjektivität, dass Sachverhalte für mehrere Personen in ähnlicher Form nachvollziehbar werden. Dies ist eine grundsätzliche Erfolgsvoraussetzung für Kommunikation. Bei der Lehre spielt eine herausragende Rolle, dass Bedeutungen mit anderen geteilt oder ausgetauscht werden sollen. Ein Techniker hat keine solche Intention gegenüber der von ihm bedienten Maschine.

- Wettbewerbsorientiertes Leistungsstreben selbst in nicht wettbewerblichen Situationen und geringeres Interesse an sozialen Aktivitäten  
(Matthews 1982; Schmook et al. 1997: 459-463; Bierhoff 2006: 223-227)

M.E. lässt sich also sagen, dass beim Typ A die Handlungsorientierung „erfolgsorientiert“ und die Interpretation von Handlungssituationen als „nicht-sozial“ (Abbildung 10) dominiert (vgl. auch „Leistungshandeln“). Gleichzeitig tendiert Typ A zu einer Kausalattribution, die variable Faktoren überschätzt, und folgt in besonderem Maße der Internalitätsnorm (vgl. oben). Typ A scheint mir deshalb eine größere Ähnlichkeit zum Modell des Homo Oeconomicus zu besitzen, als die nicht dem Typ A angehörenden Menschen (Typ B). Studien diagnostizierten das Typ A-Verhaltensmuster bei etwa 30 bis 50% der jeweiligen Vergleichsgruppe (Miller et al. 1991: 477).<sup>88</sup>

Typ A ist hier nicht nur von Interesse, weil sich in ihm einige der bisher gestreiften Konzepte bündeln lassen. Interessanter ist, dass sich an Hochschulen die – sich in Bezug auf Anreizsteuerung unterscheidenden – Typen A und B erwarten lassen und dass das Größenverhältnis zwischen beiden nicht als biologische Konstante misszuverstehen ist. Vielmehr wird der leichter Stresssymptome zeigende Typ A „durch die Leistungsideologie angefacht“ (Bierhoff/Herner 2002: 252). Hochschulsteuerung könnte also mittelfristig einen gewissen Einfluss auf das Vorkommen von Typ-A-Verhaltensweisen ausüben. Eine wichtige Folgerung ist deshalb, dass Steuerung nicht ausschließlich auf diesen Handlungstyp abstellen sollte. Andererseits ist das Vorkommen von Typ A empirisch gut belegt, so dass man Steuerung teilweise auch auf diesen Typ ausrichten kann. Die bei der Charakterisierung von Typ A verwendeten Begriffe und Figuren haben Konnotationen, die das Verhaltensmuster als pathologisch erscheinen lassen. Tatsächlich handelt es sich bei Typ A aber um eine relativ große Bevölkerungsgruppe, die sich nicht als krankhafte Normabweichung auffassen lässt. Interpretiert man, wie oben vorgeschlagen, Typ A als einen äußeren Pol, so stellt sich nur das Extrem als pathologisch dar. Pathologisch ist demnach eine ganz überwiegende Konzentration auf Leistungshandeln.

#### *Intrinsische Motivation und Identifikation mit einer Handlung*

Intrinsik bezeichnet eine Übereinstimmung von Mittel und Zweck. Eine solche fand sich bereits im verständigungsorientierten Handeln, Intrinsik kann aber auch bei nicht-sozialen Handlungssituationen vorliegen. Für die ökonomische Betrachtung der Produktion von Wissensgütern spielt Intrinsik ebenfalls eine wichtige Rolle. Im Grundmodell des Homo Oeconomicus erfährt dieser Arbeitsleid, wenn er produktiv handelt, und tut dies deshalb nur aus egoistischem Streben nach einer externen (extrinsischen) Belohnung, etwa einer Geldprämie. Wesentliche Anteile des heutigen Angebots von Wissensgütern, etwa im Internet, folgen dieser Logik aber nicht. Ein Autor schreibt bzw. ein Musiker musiziert nicht allein, um möglichst viel Geld zu verdienen, sondern aufgrund eines persönlichen Interesses an dieser Ausdrucksform. Das eigene Interesse an sprachlichem oder musikalischem Ausdruck hebt nicht auf, dass Personen eine finanzielle Grundausstattung benötigen. Es hat aber Auswirkungen darauf, wie optimal

---

88 Untersuchungen mittels strukturierten Interviews an nicht herzkranker Bevölkerung in den USA und in einzelnen weiteren Industriestaaten zwischen 1965 und 1988.

eine marktförmige Koordinierung ist und wie viele Alternativen es gibt – ein unter 2.3 diskutiertes Beispiel war die Publikation wissenschaftlicher Grundlagenforschung. Intrinsik lässt sich als die für wissenschaftliche Arbeit an Hochschulen zentrale Motivationsform auffassen (z. B. Minssen et al. 2003: 33).

Bruno Frey und Margit Osterloh stehen für den Versuch der Berücksichtigung von Intrinsik im Bereich der ökonomischen Theorie, nicht zuletzt in Bezug auf Hochschulen (Frey 1992; Frey/Osterloh 1997; Osterloh/Frey 2002; 2008). Ihr Ansatz ist innerhalb der Ökonomie umstritten; wesentlicher Vorwurf ist, ihre Art der Adaption psychologischer Erkenntnisse passe nicht gut zu ökonomischer Theorie, in welcher Intrinsik lieber als eigennütziges Streben nach sozialer Anerkennung modelliert werden solle (Matiaske/Weller 2007; vgl. bereits Le Grand 2003). Aus diesem Grund gehe ich nicht speziell auf Freys und Osterlohs Rezeption ein, da die von ihnen rezipierten psychologischen Befunde auch ohne den Umweg einer ökonomischen Interpretation organisationssoziologisch interpretiert werden können.

Allerdings wird der Begriff *Intrinsik*, der mit *Extrinsik* ein Gegensatzpaar bildet, bereits im Bereich der Psychologie unterschiedlich definiert (Rheinberg 2007: 332-333, 337). Ein Ansatzpunkt zur näheren Bestimmung ergibt sich aus der Art, wie Handlungen definiert werden.<sup>89</sup> Möglich ist z. B., Handlungen als voneinander isoliert und als einfach in Phasen teilbar zu verstehen. Die zu diesem Verständnis passende und übersichtliche Definition bestimmt Intrinsik darüber, dass bei ihr Anreize keine erst später eintretende Handlungsfolge sind. Extrinsisch motiviert ist z. B. das Schreiben einer Rechnung, für das die Hoffnung auf einen späteren Zahlungseingang den Anreiz bietet. Beispiele für (wie oben definierte) Intrinsik sind Essen, Sport und Sexualität. Das Motiv kann der Tätigkeitsvollzug selbst oder der bearbeitete Gegenstand sein. Wichtigste intrinsische Motivation für einen Wissenschaftler kann bspw. sein, dass ihn primär die Beschäftigung mit einem bestimmten Thema erfreut, weshalb er gern daran arbeitet, an anderen Themen hingegen nicht. Möglich ist aber auch, dass er relativ unabhängig vom Thema Lust am wissenschaftlichen Lesen und Schreiben empfindet. Ferner können für ihn das Handlungsziel und der Weg zu seiner Erreichung eng zusammenhängen – etwa das Ziel, neues Wissen in einem Themengebiet zu generieren, das sich auf dem Weg des Erarbeitens solchen Wissens erzielen lässt.

Ein zweiter Strang von Definitionsansätzen setzt an dem Bedürfnis nach Selbstbestimmung und Kompetenzerweiterung an oder fragt nach der kognitiv-affektiven Involviertheit des handelnden Subjekts, um Intrinsik festzustellen. Es besteht also ein Zusammenhang mit dem bereits zitierten, mutmaßlich angeborenen Streben nach Selbstwirksamkeit. Bei diesen Definitionsversuchen verwendete Gegensatzpaare wie „Autonomiebedürfnis“ versus „externaler Regulation“ (334) verweisen auf eine Relevanz für das Thema Hochschulsteuerung. Durch den breiteren Definitionsansatz wer-

---

89 Aus meiner Sicht ergibt sich allerdings das Problem, dass Anfang, Ende, Ergebnis und Umfang einer Handlung erst durch eine entsprechende Definition festgelegt werden. Wer die Tätigkeit „Essen“ als das Führen der Gabel zuzüglich einer Kaubewegung definiert, kann das Geschmacks- und Sättigungserlebnis als davon getrennte Handlungsfolge ansehen. Erst bei einem größeren Inhaltsumfang der Definition der Tätigkeit des Essens gerät die Motivation zu einem Bestandteil der Tätigkeit. Die Zergliederung von Tätigkeiten in Stimulus-Response-Beziehungen ist bspw. ein übliches Verfahren bei psychologischen behavioristischen Erklärungen.

den weitere Konzepte wie Identifikation oder die emotionale Seite des Erlebens von Tätigkeiten berührt. Das Verständnis von Intrinsik ist also umfassender; eine übersichtliche Abgrenzung wie im ersten Definitionsansatz ist allerdings nicht mehr möglich. Eine exakte Abgrenzung ist für den von mir hier verfolgten Zweck allerdings auch nicht erforderlich, da ich das Phänomen nicht experimentell untersuchen, sondern auf umfassendere Fragestellungen der Hochschulsteuerung übertragen will.

#### *Wechselwirkungen von äußeren Belohnungen und innerem Antrieb*

Weitere Komplikationen ergeben sich daraus, dass sich die als dominant erlebte Motivation im Handlungsverlauf ändern kann. Dies war bereits im Beispiel der induced compliance zu beobachten. Auch jenseits davon ist es nicht selten, dass eine extrinsische Motivation, die zu einer Handlungsaufnahme führte, während längerer Phasen der Tätigkeit zurück tritt. Gerade dann, wenn eine Tätigkeit qualitativ hochwertig ausgeführt werden soll, ist eine erhebliche Identifikation mit der Tätigkeit selbst – und nicht nur mit dem Handlungsergebnis – unverzichtbar.

Für das hier verfolgte Thema der Hochschulsteuerung sind Wechselwirkungen zwischen extrinsischen und intrinsischen Motivationen von besonderem Interesse. Seit den siebziger Jahren wurde mit verschiedenen Untersuchungen nachgewiesen, dass externe Belohnung die intrinsische Motivation von Studenten, Schülern und Kindergartenkindern schwächen kann (Deci et al. 1999: 627). Dieses Phänomen lässt sich – wie schon beim umgekehrt angelegten Phänomen der induced compliance – mit kognitiver Dissonanz erklären. Dass für die Tätigkeit eine relevante Belohnung erzielt wird, erleben die Subjekte demnach als dissonant dazu, die Tätigkeit vollständig eigenmotiviert zu vollziehen. Die Eigenmotivation wird deshalb abgeschaltet und Tätigkeiten, die vor der Belohnung noch freiwillig erfolgten, werden nach Wegfall der Belohnungen häufiger zugunsten alternativer Handlungsmöglichkeiten aufgegeben.<sup>90</sup> Eine weitere Erklärungsmöglichkeit bietet die Reaktanztheorie. Auf die empfundene Einschränkung des eigenen Wirksamkeitsraums reagiert ein Subjekt mit dem Drang nach Freiheitswiederherstellung (Bierhoff/Herner 2002: 177-178). Wenn ein Belohnungssystem als externe Kontrolle oder Regulierung empfunden wird, sucht das Subjekt die Bewahrung des eigenen Freiheitsspielraums, indem es die Selbstmotivation auf andere Tätigkeiten richtet. Es läge also wiederum ein Bezug zum Streben nach Selbstwirksamkeit vor. Baard, Deci und Ryan erweitern es zu den von ihnen postulierten psychologischen Grundbedürfnissen competence, autonomy und relatedness (Baard et al. 2004: 2046-2047). Nach der Selbstdiskrepanz-Theorie kann die Vorstellung des eigenen idealen Selbstzustands z.B. durch ein kontrollierendes Belohnungssystem in Diskrepanz zum aktuell empfundenen Selbstzustand geraten (Bierhoff/Herner 2002: 193-194). Diese Diskrepanz bzw. diese als unangenehm empfundene Dissonanz lässt sich nicht allein durch eine Änderung des Selbststandards auflösen. Möglich ist auch, die Selbstbilder zur eigenen Motivation und zu dem kontrollierenden Steuerungssystem einfach nicht (mehr) in Beziehung zu setzen. Der Aufbau einer selbstwertschützenden Kognition enthält in

---

<sup>90</sup> Derselbe Vorgang lässt sich als behavioristisch angelegene Assoziation darüber erklären, dass das Subjekt erlernt hat, dass primär nur für langweilige oder unattraktive Tätigkeiten Leistungsprämien gezahlt werden. Die wahrgenommene Attraktivität der Tätigkeit nimmt dadurch ab.

diesem Fall eine Kausalattribution (Wirkungsannahme), bei der Fremdsteuerung als für sich selbst nicht relevante ausgeblendet wird und entsprechend der intrinsischen Motivation nicht schaden kann.<sup>91</sup>

Die Stärke des Effekts der Verdrängung von intrinsischer durch extrinsische Motivierung ist umstritten.<sup>92</sup> Prinzipiell muss unterschieden werden, um was für eine Belohnung es in welcher Situation und um was für eine Tätigkeit es geht und ob der Anreiz der Belohnung an der Tätigkeit selbst, dem direkten Handlungsergebnis oder der späteren Handlungsfolge ansetzt. Schwerpunktmäßig tritt der Verdrängungseffekt nur unter drei Bedingungen auf: Die Tätigkeit muss interessant und bereits per se attraktiv sein. Ferner müssen die Belohnungen materiell sein – Lob verdrängt eine intrinsische Motivation bspw. nicht. Schließlich müssen die eingeführten materiellen Belohnungen ständig weiter erwartet werden (Rheinberg 2007: 338-339).<sup>93</sup> Wird bspw. eine LOM eingeführt, die Geldprämien an die Zahl wissenschaftlicher Publikationen knüpft, wären die drei Bedingungen allerdings tatsächlich erfüllt. Zusätzlich ist denkbar, dass Akteure an einer Hochschule ein Mittelverteilungssystem als externe und auf Kontrolle zielende Regulierung ansehen. Alternativ ist aber auch möglich, dass ein Belohnungssystem als positiv informierend bzw. als Indikator der eigenen Kompetenz interpretiert wird und deshalb intrinsische Motivation eher stärkt<sup>94</sup>. Ob der positiv-informierende oder der negativ-regulierende Aspekt überwiegt, hängt nicht nur von der Art des Belohnungssystems, sondern auch deutlich von Faktoren ab, mit denen das psychologische Verhaltensexperiment an seine Grenzen gerät: Der Stil des Administrators des Belohnungssystems, die Sozialbeziehungen im Setting u. a. m. werden relevant (Deci et al. 1999: 630). Faktoren, die die Verdrängung intrinsischer Motivation begünstigen, sind Drohungen, Zeit- bzw. Ergebnisdruck und Wettbewerb, während das Gefühl von Autonomie dazu beitragen kann, dass extrinsische Anreize intrinsische Motivation stärken (627-629).

Allein schon von der Bezeichnung her weist intrinsische Motivation Verknüpfungen zum Konzept der Selbstbestimmung des Individuums auf. Das Erleben von Selbstwirksamkeit ist jedoch nicht an absolute Autonomie gekoppelt, sondern Selbstwirksamkeit kann auch erleben, wer innerhalb eines größeren Zusammenhangs funktioniert bzw. zu einem größeren Funktionieren beiträgt. Der „*leistungsthematische Tätigkeitsanreiz*“ ist ein Beispiel dafür. Er ergänzt außerdem die Betrachtung von Leistungsmotivation, welche bisher primär anhand der Erwartung-mal-Wert-Modelle diskutiert

---

91 Vgl. oben die zitierte Tendenz, situative Faktoren auf das eigene Handeln zu unterschätzen.

92 Im behavioristischen Ansatz erfordert streng wissenschaftliches Erklären von Verhalten, dass innerpsychische Vorgänge weitgehend ausgelassen werden. Bereits der Begriff der Intrinsik markiert ein Gegenkonzept dazu. Aufgrund seiner Abgrenzungsschwierigkeiten wird die Brauchbarkeit des Konzepts für psychologische Theoriebildung von einigen Autoren bezweifelt (Rheinberg 2007: 339, 352; Deci et al. 1999: 628, 630). Ich verstehe das Konzept der intrinsischen Motivation als wichtigen Hinweis darauf, dass Verhaltenserklärung über Reiz-Reaktions-Schemata zu eng ist, sogar für eher routineförmige Tätigkeiten an der Hochschule.

93 Ein unerwartet und einmalig vergebenes Preisgeld für hervorragende Lehre verdrängt mutmaßlich nicht die intrinsische Motivation des Gewinners, sondern stärkt sie eher.

94 Edward Deci et al. kommen bei der Metaanalyse von 128 Studien hingegen zu dem Ergebnis, dass auch als informierend angebotene materielle Belohnungen typischer Weise die intrinsische Motivation herabsetzen (1999: 659).

wurde. Bei dem leistungsthematischen Tätigkeitsanreiz handelt es sich „um das Erlebnis des eigenen effizient-optimalen Funktionierens auf dem Weg zu einem herausfordernden Ziel, bei dem man völlig zeit- und selbstvergessen in die Aufgabe vertieft ist“. Das Kompetenzerleben bei der Tätigkeit ist dabei von Bedeutung (Rheinberg 2007: 344). Die eigene Motivationsstruktur ist dem Handelnden typischer Weise nicht transparent, da er so in der Tätigkeit aufgeht, dass er sich nicht weiter fragen muss, warum er sie vollzieht. Das hohe Zielengagement führt also zu einem ausgeprägten Ausblenden von alternativ möglichen Tätigkeiten und den zugehörigen Anreizen und Informationen. Die Handlungsorientierung ist – wie bei der klassischen Motivation von Leistungshandeln – ergebnisorientiert und somit auf ein externes Ziel (extrinsisch) ausgerichtet. Allerdings ist die Motivation in erster Linie gerade nicht extrinsisch, d.h. auf das Ziel, sondern auf das eigene kompetente Funktionieren bezogen, also – je nach Definitionsansatz – intrinsisch. Ein solcher Tätigkeitsanreiz ist bspw. zu vermuten, wenn sich die handelnde Person jeweils nur sehr kurz über das Erreichen eines Handlungsziels freut und sich schnell nach weiteren Herausforderungen umsieht (345). Dieser Typ der Motivation scheint mir neben Forschung und Lehre auch für verschiedene weitere Tätigkeiten an Hochschulen von Interesse zu sein. Ihrem Selbstbild nach spielt Leistung für viele Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eine wichtige Rolle, so die Vermutung dabei. Wenn die Leistungsziele allerdings nicht die eigentliche Motivation der Tätigkeiten darstellen, fällt der Anreiz für Tätigkeiten im Bereich Forschung und Lehre nicht jeweils in dem Moment weg, wenn ein solches Ziel erreicht ist. Nach dem Erreichen eines Leistungsziels ist dann zu erwarten, dass ein befriedigtes Innehalten nur relativ kurz ausfällt. Wenn das Ziel eben nicht der eigentliche Anreiz war, ist es auch nicht erforderlich, die Erreichung des Ziels in wesentlichem Umfang zu genießen bzw. auszukosten. Der leistungsthematische Leistungsanreiz würde bald nach der Zielerreichung dazu drängen, wieder neue Aufgaben in Angriff zu nehmen.

Da das Zielengagement während einer vom leistungsthematischen Tätigkeitsanreiz motivierten Arbeit ausgeprägt ist, werden nicht nur konkurrierende Einflüsse ausgeblendet. Auch die Selbstreflexion ist gering.<sup>95</sup> Aus genau diesem Grund wird die Wahrnehmung einer kognitiven Dissonanz unwahrscheinlich: Eine tätigkeitsbezogene – je nach Definition als intrinsisch zu bezeichnende – Motivation ist zwar von entscheidender Bedeutung. Da diese aber nicht deutlich wahrgenommen wird, ist eher nicht zu erwarten, dass sie bei Hinzutreten eines materiellen extrinsischen Anreizes durch diesen verdrängt wird (ähnlich Rheinberg 2007: 349).

Nach meiner Auffassung ist allerdings zwischen einer positiven materiellen Belohnung, die hier die wesentliche tätigkeitsbezogene Motivation mutmaßlich überwiegend nicht beschädigt, und der Bedrohung mit einem wesentlichen finanziellen Verlust zu unterscheiden. Bei letzterer ist das Risiko einer nachteiligen Wirkung auf die Arbeitsmotivation vermutlich größer. Dies wird deutlicher, wenn der leistungsthematische Tätigkeitsanreiz in das Phänomen des „*Flows*“ eingeordnet wird. In dem Konzept des

---

95 Ein dem leistungsthematischen Tätigkeitsanreiz folgender Wissenschaftler ist dadurch nicht notwendig daran gehindert, den Einfluss der eigenen Person auf die Forschungsergebnisse zu reflektieren. Allerdings wird er kaum darüber nachdenken, warum er während der Tätigkeit andere persönliche, familiäre oder andere soziale Ziele zurückstellt und ggf. zeitweise sogar vergisst. Typisch ist ein reduziertes Bewusstsein für das Vergehen von Zeit.

„Flow“ lassen sich einige bisher gestreifte Befunde zusammen führen: Dass eine positive Grundstimmung leistungsförderlich ist (good mood effect), dass sich eine zu starke Anreizwirkung negativ auf die Leistung auswirken kann (Stress), dass Aufgaben mit mittlerem subjektiven Schwierigkeitsgrad am stärksten motivieren (resultierende Valenz und Yerkes-Dodson-Regel) und dass ein wesentliches Tätigkeitsspektrum gerade nicht durch umfassendes rationales Abwägen (Vigilant Problem Solving) geprägt ist. Flow lässt sich nicht mit den von Rasmussen vorgeschlagenen Verhaltensebenen des skill-based und des rule-based behavior (SBB und RBB) gleichsetzen, allerdings hat die argumentative Stoßrichtung beider Konzepte eine auffällige Ähnlichkeit. Außer in besonderen Unfall- oder Risikoentscheidungssituationen führt Flow den empirischen Ergebnissen zufolge zu besseren Leistungsergebnissen (Rheinberg 2007: 349). Der Handlungsablauf wird als glatt und störungsfrei erlebt und gerade auch deshalb als angenehm empfunden, weil eine bewusste Selbstüberwachung zugunsten eines Aufgehens in der Tätigkeit abgeschaltet wird. Das Phänomen des Flow lässt sich auch auf anspruchsvolle wissenschaftliche Tätigkeiten übertragen, Flow wird sogar häufiger bei komplizierten Gegenständen und bei geistig produktiven Tätigkeiten festgestellt als bei Routinearbeiten an gewöhnlichen Gegenständen. Rasmussen hingegen verwendet zwar u. a. das Lösen mathematischer Probleme als Beispiel für rule-based behavior (Rasmussen 1983: 260), zielt aber letztlich auf Routinen, von denen sich knowledge-based behavior (KBB) und damit auch wissenschaftliches Problemlösen abgrenzt. Der Widerspruch löst sich teilweise auf, wenn man berücksichtigt, dass nicht ein vollständiger Mensch zu einem bestimmten Moment im KBB- oder z. B. RBB-Modus ist, sondern dass nur die Art der Kontrolle über eine bestimmte Tätigkeit eingeordnet wird. Das KBB ist deshalb ressourcenaufwendig, weil es eine explizit formulierte Problemstellung und die Präsenz eines mentalen Modells benötigt, also eine Fokussierung (261). Um dafür Kapazität zu haben, dürfen andere Aktivitäten nur auf der Grundlage von Routinen und Skripten ablaufen. Insofern können auch Teile des Erlebens Merkmale aufweisen, die für SBB und RBB typisch sein sollen, wie etwa die unterbrechungsfreie Sequenzialität.

Wissenschaftliche Ansätze zur geistigen Arbeitskapazität identifizieren ähnliche Faktoren wie der Flow-Ansatz. In dem (eigentlich auf individuelle Unterschiede ausgelegten) Arbeitsgedächtnismodell von Randall W. Engle sind die wesentlichen Faktoren für unterschiedliche Kapazitäten des Arbeitsgedächtnisses der Umgang mit Störungen und die Vermeidung von Unterbrechungen („executive attention“, Engle 2002). Hinderlich sind auch Zeitdruck, die Furcht vor einem Misserfolg oder Fehlern und ein schlechtes Sozialklima. Auch wenn eine materielle extrinsische Belohnung die tätigkeitsbezogene intrinsische Motivation ggf. nicht beschädigt, besteht also die Gefahr, dass die Bedrohung mit relevanten Verlusten bei Nicht-Erreichen der Ziele (bspw. im Rahmen einer LOM) die Leistung herabsetzt, bspw. durch das Verhindern von Flow oder ähnlichen Zuständen.

Flow beinhaltet das Gefühl von Kontrolle und das Erleben einer Balance zwischen der subjektiven Herausforderung, die eine Aufgabe darstellt, und den eigenen Fähigkeiten. Dadurch wird die eigene Leistungsfähigkeit optimal beansprucht (Rheinberg 2007: 346, 349). Abbildung 11 stellt das Verhältnis grafisch dar. Wenn die Herausforderung der Aufgabe die eigenen Fähigkeiten übersteigt, geht das Gefühl von Kontrolle verlo-

ren und der motivierende und leistungsförderliche Fluss stellt sich nicht ein. Im umgekehrten Fall der subjektiven Unterforderung liegt ebenfalls keine für die Leistungsfähigkeit optimale Situation vor.<sup>96</sup>

### Flow-Erleben

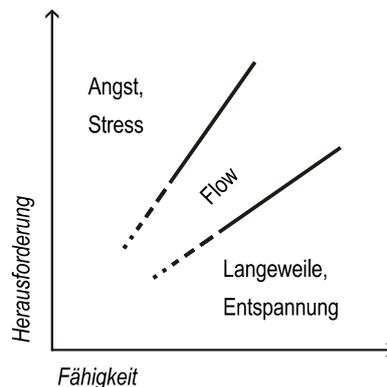


Abbildung 11 (Modifizierte Darstellung nach Rheinberg 2007: 348 Abb. 13.5a und b)

Zu Beginn dieses Abschnitts bin ich mit zwei grundlegenden Charakteristika in die motivationspsychologische Diskussion eingestiegen, nämlich dem Zielengagement und dem Streben nach Selbstwirksamkeit. Diese beiden Charakteristika sprechen dagegen, dass sich der leistungsförderliche Flow-Zustand für jedes beliebige Leistungsziel gleich gut erreichen lässt. Das Prinzip der Selbstwirksamkeit impliziert, dass es motivationsförderlich ist, an der Setzung der Ziele selbst beteiligt zu sein. Da ein Teil der eigenen Motive implizit ist, sind die selbst (mit-) gewählten Ziele allerdings nicht unbedingt optimal für die Erbringung von Leistung. Bei differenzierten Betrachtungen soll sich sogar zeigen, dass deutliche Abweichungen zwischen dem motivationalen Selbstbild und den tatsächlichen impliziten Motiven häufig vorkommen.<sup>97</sup> Je mehr eine Person bei der Zielauswahl reflektiert, desto höher ist bei solchen Abweichungen das Risiko, zu den eigenen impliziten Motiven in Widerspruch stehende Ziele zu wählen (Rheinberg 2007: 351). Wer sich unpassende Ziele setzt (etwa im Rahmen einer Zielvereinbarung), benötigt für deren Verfolgung eine stärkere und dauerhaftere Willensanstrengung, um unpassende implizite Motive deaktiviert zu halten. Der leistungsförderliche Flow-Zustand ist dann schwieriger zu erreichen (wenn das vereinbarte Ziel tatsächlich aufrechterhalten und nicht unter der Hand verändert wird). Ich sehe darin eine wichtige Einschränkung für die Beeinflussung (oder Steuerung) von Verhalten über manipulative Techniken wie den induced compliance-Effekt oder die Verschiebung sozialer Be-

96 Menschen über viele Jahre nur mit unterkomplexen Aufgaben zu beschäftigen, schädigt mutmaßlich deren Lernfähigkeit und beschleunigt Intelligenzabbau (Rosenstiel 2003: 89). Gering qualifizierte Mitarbeiter nur mit wenig herausfordernden Tätigkeiten zu betrauen, gefährdet also den Wert von deren Kompetenzen.

97 Eine solche Abweichung war bereits für den leistungsthematischen Tätigkeitsanreiz typisch. Bei ihm wird Output einer Arbeit i. d. R. für das eigene Motiv gehalten, obwohl der eigentliche motivierende Faktor in der (leistungsthematischen) Tätigkeit selbst begründet ist.

zugsnormen (vgl. später). Wenn das motivationale Selbstbild der Gesteuerten hin zu den Steuerungszielen verschoben werden kann,<sup>98</sup> ist es natürlich wahrscheinlicher, dass sie sich zu den Steuerungszielen passende Ziele setzen. Falls eine Steuerung hingegen gar keine inhaltlichen Ziele verfolgt, sondern einfach pauschal die Leistungsfähigkeit verbessern will, geht diese Strategie eventuell nicht auf. Zu befürchten ist dies bspw., da sich Akteure regelmäßig unrealistische Ziele setzen, etwa um die eigene Selbstachtung und den Eindruck von Selbstwirksamkeit über einen „optimistic bias“ zu schützen (Weinstein 1980; Kruger/Burrus 2004).

Das Phänomen des Flow unterliegt – wie schon die intrinsische Motivation – verschiedenen Problemen bei der Abgrenzung und ist in der Definition umstritten. Mihaly Csikszentmihalyi, der den Ansatz maßgeblich entwickelt hat, sieht Flow im Wesentlichen bereits als gegeben an, wenn eine Balance zwischen der subjektiv wahrgenommenen Herausforderung bei einer Tätigkeit und den eigenen Fähigkeiten erlebt wird (Csikszentmihalyi 2000). Es besteht keine Einigkeit darüber, wie viele und welche der oben genannten weiteren Charakteristika von Flow-Erleben zusätzlich vorliegen müssen. Das Phänomen ist hier trotzdem von besonderem Interesse, da es sich um eine besonders leistungsförderliche Konstellation handelt und Leistungsförderung ein zentrales Thema aktuellerer Steuerungsbemühungen an Hochschulen ist. Die für die Erörterung von Hochschulsteuerung wichtige Besonderheit von Flow ist, dass die Leistung gerade nicht über umfassende Selbstreflexion, sondern wegen der Deaktivierung konkurrierender Ziele und ausgeprägter Zielfokussierung zustande kommt. Zielfokussierung ist nicht auf das Phänomen des Flow begrenzt, wird aber in ihrer praktischen Bedeutung an diesem anschaulich. Man sollte also nicht einfach pauschal für wünschenswert halten, dass innerhalb der Organisation mehr über das eigene Handeln reflektiert wird. Dies ist bspw. auch eine These des breit verwendeten Konzepts der „gelernten Hilflosigkeit“. Übertriebener Zwang, über die Gründe kontinuierlicher eigener Misserfolge zu reflektieren, kann zu deutlichem Leistungsabfall führen. Beim Lernen dieser Hilflosigkeit wird ein Stil in der Attribution angeeignet, nach dem eine eigene Handlungsfähigkeit nicht vorhanden ist, Kontrolle nicht erwartet wird und die für optimistisches Handeln erforderliche Überschätzung der eigenen Wirksamkeit verschwunden ist (Heckhausen 1989: 201; Bierhoff/Herner 2002: 233-234).

#### *Sozialpsychologische Befunde*

So wie Motivation nicht auf ein externes Ziel bezogen sein muss, müssen auch externe Anreize nicht materieller Art sein. Nicht-materielle Anreize lassen sich z. B. über eine Zielvereinbarung setzen. Schon allein die Durchführung einer Evaluation kann dem Bedürfnis nach Selbstachtung und sozialer Anerkennung entgegenkommen. Dabei spielen konkrete Sozialbeziehungen eine entscheidende Rolle und die Art und Existenz

---

98 Unter 2.7 bzw. 4.5.6 schlage ich vor, das Eindringen teilsystemfremder Kommunikationscodes als Indiz für eine Integration in das jeweilige Selbstkonzept zu werten. Die soziologische Systemtheorie lässt sich nur unter erheblichen Schwierigkeiten mit anderen Ansätzen, insbesondere aber psychologischen Befunden verbinden. Die Unterscheidung von impliziten Motiven und expliziten Zielen weist aber eine interessante Parallele zu der Unterscheidung von psychischen und sozialen Systemen auf. Erstere, die bei Luhmann allerdings auch explizite Gedanken umfassen, können letztere, die aus Kommunikation bestehen, nur irritieren (984b: 16-18).

sozialer Normen muss für die Erklärung herangezogen werden. Einige Befunde der Sozialpsychologie schließen direkt an die bisher verfolgte Motivationsthematik an:

- Das Konzept der Verantwortungsdiffusion benennt das Phänomen, dass die individuelle Hilfsbereitschaft sinkt, wenn davon ausgegangen wird, dass mehrere andere ebenfalls helfen könnten (Bierhoff 2006: 125-126). Bei Arbeitsgruppen ist dementsprechend mit einem Rückgang der Arbeitsmotivation zu rechnen, wenn die Verantwortungsaufteilung unklar oder gering ist – etwa als Effekt der Größe.
- Die Selbst-Kategorisierung als Gruppenmitglied erhöht die Bereitschaft, den Gruppennormen zu entsprechen (Bierhoff 2006: 374).
- Eigener Misserfolg erhöht die Bereitschaft zur Identifikation mit einem Kollektiv; insbesondere, wenn das Kollektiv als erfolgreich wahrgenommen wird (19).
- Die Kenntnis über Misserfolge anderer (bspw., dass diese durch ein Steuerungsinstrument mehr verlieren als man selbst), wirkt i. d. R. tröstend (21), sie kann also die potenziell demotivierende Wirkung von Misserfolgen abmildern.

Zu der Frage, ob Zufriedenheit die Arbeitsleistung erhöht oder ob Unzufriedenheit zu höheren Anstrengungen motiviert, fanden sich bereits unterschiedliche Befunde (Erwartung-mal-Wert, Ansatz der Hygiene-Faktoren, good-mood-effect, Flow u. a.). Der umgekehrte Zusammenhang, dass das erfolgreiche Erarbeiten eines Ziels zu Zufriedenheit führt, fand sich beim leistungsthematischen Tätigkeitsanreiz. Auch wenn ein einzelner Misserfolg also zu höherer Leistungsanstrengung führen kann, scheint Zufriedenheit mittelfristig gesehen leistungsförderlicher zu sein. In der neuen Institutionenökonomik fand sich ein etwas abweichend zu verortendes Konzept für die Leistungserbringung in Organisationen, nämlich Vertrauen (vgl. 2.1.1). Mit steigenden Transaktionskosten, etwa aufgrund von Unsicherheiten und begrenzter Information, wird Vertrauen zu einem Effizienz steigernden Mittel, das den Kontroll- und Verhandlungsbedarf senkt. Vertrauen bewirkt, dass die Abstimmung von Beiträgen zu einem komplexen Produkt eingespielten Mustern folgen kann (vgl. dazu u. a. oben das Konzept des ressourcenaufwendigen knowledge based behavior von Rasmussen). Für Hochschulen, die einen hohen Anteil befristet Beschäftigter haben und in denen komplexe Aufgaben eine vergleichsweise hohe Bedeutung haben, stellt sich das Problem in besonderem Maße. M.E. lässt sich eine konzeptionelle Brücke zwischen Vertrauen und Zufriedenheit über subjektiv wahrgenommene Gerechtigkeit herstellen. Die Verbindung gilt allerdings vornehmlich für die Bedürfnisgruppe der „sozialen Anerkennung“ im Maslow'schen Modell und trifft für andere mögliche Quellen von Zufriedenheit nur eingeschränkt oder indirekt zu.<sup>99</sup> Selbstwerterhöhend ist soziale Anerkennung dann, wenn sie als gerecht gedeutet werden kann. Wahrgenommene Gerechtigkeit kann aber auch zur Befriedigung des Sicherheitsbedürfnisses beitragen. Die Wahrnehmung von deutlichen Ungerechtigkeiten führt jedenfalls in den meisten Fällen zu starken emotionalen Reaktionen, die die Konzentration der kognitiven Ressourcen auf andere Aufgaben verhindern (Lerner 2003: 395).

---

<sup>99</sup> Bspw. kann eine als gerecht beurteilte externe Belohnung trotzdem als kontrollierend empfunden werden. Allerdings liegt nahe, dass es auf die Art des Verfahrens, mit dem die Gerechtigkeitsempfindung ermittelt wird, ankommt. Es werden sich immer auch solche Aspekte von Gerechtigkeitsempfindung identifizieren lassen, denen die übermäßige Kontrolle widerspricht.

### ***Exkurs: Gerechtigkeitsfragen und die normative Wirkung von Steuerung***

Da soziale Beziehungen in einer Organisation in einem hierarchisch und funktional gegliederten Raum stattfinden, spielt für die Bewertung dieser Sozialbeziehungen eine Rolle, ob der Umgang innerhalb dieser hierarchischen Struktur und die Arbeitsteilung als fair empfunden wird. Nach empirischen Untersuchungen kann die wahrgenommene Fairness eines Entscheidungsprozesses für Betroffene sogar von größerer Bedeutung sein als ein für sie günstiges Ergebnis oder als eine angemessene Beteiligung und Mitsprache (Kramer 1999). Wer sich für die motivationale Wirkung von Belohnungen in Organisationen interessiert, darf deshalb Fragen der Fairness und der Gerechtigkeitsempfindung nicht aus den Augen verlieren. Auch Mitsprache im Verfahren erhöht sowohl die Zufriedenheit als auch i. d. R. die Wahrnehmung von Gerechtigkeit. Außerdem wird Fairness nicht nur danach beurteilt, ob moralisch gerechtfertigte Regeln konsistent und sachangemessen angewendet werden, sondern auch danach, ob die relevanten Interessen einbezogen werden – Letzteres stellt wiederum einen Aspekt von Mitsprache und Beteiligung dar (Bierhoff 2006: 162-163).<sup>100</sup>

Um die psychologischen Perspektiven mit den anschließend diskutierten soziologischen in Beziehung setzen zu können, ist m. E. der Rückgriff auf begriffliche Unterscheidungen aus der Philosophietradition hilfreich, weshalb ich im Folgenden sehr knapp auf eine solche Unterscheidung zurückgreife. Zu beachten ist, dass sich die psychologische Sozialpsychologie bei der Erörterung von Gerechtigkeitskonzepten selten an philosophischen Begriffen orientiert.<sup>101</sup>

Aristoteles unterscheidet in der Nikomachischen Ethik zwischen der ausgleichenden und der *austeilenden Gerechtigkeit*. Über die *ausgleichende* („kommutative“) *Gerechtigkeit* wird ein absoluter,<sup>102</sup> arithmetischer Ausgleich z. B. zwischen tauschenden Personen hergestellt. Im Anwendungsbereich der austeilenden Gerechtigkeit wird hingegen eine relative („geometrische“) Gleichheit, bspw. nach dem Stand, hervorgebracht. Letztere umfasst auch den Gedanken der leistungsbezogenen Mittelverteilung: „wenn z. B. eine Geldverteilung aus öffentlichen Mitteln stattfindet, so muss sie nach dem Verhältnisse geschehen, das die Leistungen der Bürger zu einander haben“ (Aristoteles 2002: 30, 1130b). Die Unterscheidung hat den Vorteil, dass sie direkt einen Bereich identifiziert, in dem differierende moralphilosophische Standpunkte keine entscheidende Rolle spielen<sup>103</sup>. Deshalb ist die Gerechtigkeitsfrage auf der Ebene von zwei Personen vergleichsweise einfach beantwortbar. Zwei einzelne Personen können Güter und/oder Aufgaben untereinander gerecht aufteilen, etwa über Vertragsbeziehungen. Wenn zwei

---

100 Dies bestätigt im Wesentlichen das soziologische Konzept der Legitimität (Weber 2002: 122-176). Das Verfehlen einer akzeptablen Rechtfertigung hat i. d. R. negative Konsequenzen für Organisationen (Bierhoff 2006: 146).

101 Eine Ausnahme stellen die späten Aufsätze von Lawrence Kohlberg dar (1995).

102 An dieser Stelle spielt keine Rolle, wie sich bestimmen lässt, ob ein Ausgleich vorliegt. Anders als Aristoteles, der eine abgestufte Position vertritt, halten viele moderne Autoren im Anschluss an Thomas Hobbes einen gerechten Ausgleich als automatisch gegeben an, sobald im bürgerlichen Privatverkehr ein Vertrag zustande kommt (2000: 115, 99-109).

103 Es ist an dieser Stelle also irrelevant, in welchem Umfang Reziprozität tatsächlich vorfindbare Handlungen zwischen Menschen erklärt. Stattdessen geht es um die Klärung eines (modernen westlichen) Verständnisses des Begriffs „Gerechtigkeit“.

Bauunternehmen einen Bauauftrag teilen, erhalten sie einen Anteil an der Bezahlung des Auftraggebers, der dem von ihnen erbrachten Bauanteil entspricht. Bei Abweichungen von diesem Prinzip ist von Übervorteilung oder sogar Sittenwidrigkeit zu sprechen, denn der Ausgleich wäre nicht mehr gegeben. Ein Verstoß gegen den bereits im klassischen römischen Recht existierenden Grundsatz des Bonum et aequum (Gutes und Gleichwertiges) läge vor. Es gibt also Situationen, in denen die Gerechtigkeitsregeln unabhängig von den Präferenzen der Beteiligten vordefiniert sind: Ein Altruist, der zwei 50-Euroscheine im Portemonnaie hat, empfindet es nicht als ungerecht, beim Bezahlen eines Brötchens Wechselgeld zu erwarten, statt seine Banknoten mit dem Bäcker zu teilen. Wenn eine Privatperson mit einer zweiten ein (beiden leistungsfrei zugefallenes) Gut so teilt, dass die zweite einen größeren Anteil erhält, dann enthält diese Art der Aufteilung ein Geschenk; auf der Ebene der beiden Personen ist sie jedenfalls nicht als gerecht zu bezeichnen (vgl. Abbildung 12):

### Sortiervorschlag zur Diskussion von Gerechtigkeitsregeln

nach Aristoteles 2002: 30 (1130b)	<b>Ausgleichende Gerechtigkeit</b> (dikaion diorthotikon)	<b>Austeilende Gerechtigkeit</b> (dikaion dianemetikon)
<b>Anwendungsebene</b>	Gerechte Beziehungen zwischen (gleichgestellten) Rechtssubjekten	Beziehung von einzelnen Menschen zu einer legitimen sozialen Ordnung
<b>Normative Grundlage</b>	Prinzip des Ausgleichs/der Äquivalenz; heute: im Privatrecht/Zivilrecht	Z. B. Durchschnittsnutzen (Utilitarismus); Freiheits-, Chancengleichheits- und Differenzprinzip (Rawls 1979); sphärenimmanente Arrangements (Walzer 1992)
<b>Bemessungsinstrument</b>	Arithmetik (nach Lage der Zahlen)	Z. B. Status/Gruppenzugehörigkeit, Bedürfnisanmeldung, Gleichverteilung (pauschal), Proportionalität (nach Leistungsbeitrag oder Nutzungsanteil) oder Nachteilsausgleich (z. B. Steuerprogression)
<b>bezogen auf</b>	Gesamtvorgang	(s. u.)

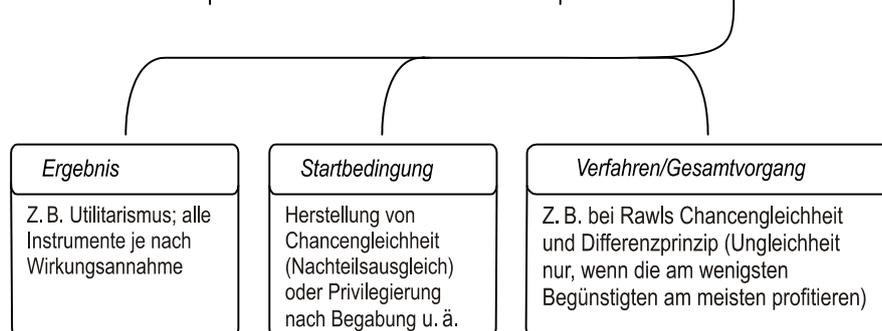


Abbildung 12 (Eigene Darstellung)

Gerechtigkeitsfragen auf der Ebene sozialer und gesellschaftlicher Ordnungen betreffen die austeilende Gerechtigkeit. In der Sozialpsychologie liegen unterschiedliche Unterscheidungen vor. Nach einer verbreiteten Sichtweise lassen sich drei wesentliche Gerechtigkeitsregeln identifizieren:

- Prinzip der absoluten Gleichheit (*equality principle*; pauschale Gleichverteilung)
- Prinzip der relativen Gleichheit oder Beitragsprinzip (*equity principle*; Aufteilung in Relation zum Anteil an dem Input, wozu auch das Verfügen über Merkmale wie formale Qualifikation gezählt wird<sup>104</sup>)
- Bedürfnisprinzip (*need principle*; jeder erhält so viel, dass er seine Bedürfnisse decken kann)

(Lerner et al. 1976; Bierhoff/Herner 2002: 31, 169; Bierhoff 2006: 156-162)

Alle diese drei sozialpsychologischen Gerechtigkeitsregeln bewegen sich nach dem Sortierungsvorschlag in Abbildung 12 auf der Ebene von Bemessungsinstrumenten. Entsprechend sind sie für sich genommen also gar nicht als Gerechtigkeitsnormen zu interpretieren: Sie können in unterschiedlicher Gewichtung für die Verfolgung verschiedener Gerechtigkeitsnormen eingesetzt werden.

Das Prinzip relativer Gleichheit sollte nach der aristotelischen Unterscheidung immer dort die Gerechtigkeitwahrnehmung bestimmen, wo es isoliert um die Beziehung von zwei rechtlich Gleichgestellten geht. Allerdings können sich diese Personen auch abweichend verhalten, etwa einander helfen (ggf. nach dem Bedürfnisprinzip) oder sich Geschenke machen. Tatsächlich lässt sich Hilfsbereitschaft, die von konkreten Gegenleistungen absieht, sogar als anthropologische, also angeborene und evolutionär entwickelte Disposition ansehen, obwohl sie stark kulturell geprägt ist (Bierhoff 2006: 98-106). Im Umkehrschluss bedeutet das für mich, dass nicht von reiner Verhaltensbeobachtung darauf geschlossen werden kann, welches Gerechtigkeitsprinzip verfolgt wurde. Entscheidend ist die Interpretation des Handelnden selbst. Handelt er hilfsbereit oder gerecht, interpretiert er das Setting als isolierte Beziehung von zwei Personen oder ist eine soziale Ordnung die Anwendungsebene, auf der sich für ihn die Gerechtigkeitsfrage stellt? Sozialpsychologische Experimente zum Gerechtigkeitsempfinden differenzieren nicht durchgehend nach solchen Fragen. Das Anliegen dieser Experimente ist nämlich eher, das Setting von beeinflussenden Kontextfaktoren zu bereinigen, um diese kontrollieren zu können. Die resultierende Laborsituation ist dann gering sozial kontextualisiert, und real interagiert nur eine geringe Zahl von Menschen miteinander. Dadurch besteht die starke Tendenz, sich in dem Schema von Abbildung 12 in der linken Spalte wiederzufinden. Die relevante Anwendungsebene gehört dann zur ausgleichenden Gerechtigkeit und die normative Grundlage ist die Herstellung von Äquivalenz. Deshalb ist es wenig verwunderlich, dass bspw. die Vertreter der psychologischen Equity-Theorie in ihren Versuchsanordnungen im Wesentlichen nur das Prinzip der relativen Gleichheit als Gerechtigkeitsregel finden (Bierhoff/Herner 2002: 64-65).<sup>105</sup>

---

104 An dieser Stelle ergeben sich Abgrenzungsprobleme. Wenn z.B. ein Hochschulabschluss als Input zählen soll, muss unter den Beteiligten Einigkeit darüber bestehen, dass der Abschluss für die Bearbeitung der Aufgabe relevant ist und sich auf die konkrete Leistung seines Trägers auswirkt.

105 Eine Parallelität zu der von Habermas vorgeschlagenen Unterscheidung nach sozialen und nicht-sozialen Handlungssituationen ist offensichtlich, vgl. Abbildung 10.

Ich erörtere das Problem an dieser Stelle so ausführlich, weil sich m.E. ein interessanter Nebenaspekt ergibt. Ansätze der neuen Institutionenökonomik, insbesondere Prinzipal-Agent- und Transaktionskostentheorie, zerlegen soziale Phänomene in Vertragsbeziehungen von Einzelsubjekten. Verhältnisse von Einzelpersonen gegenüber einer sozialen Ordnung (rechte Spalte in Abbildung 12) werden durch die Modellperspektive dieser Theorien auf eine andere Anwendungsebene verschoben und finden sich plötzlich auf der linken Spalte in Abbildung 12 wieder. Durch analytische Umwandlung in Beziehungen zwischen formalrechtlich gleichgestellten Einzelpersonen wechselt also auch die zugehörige normative Grundlage. Dass der Homo Oeconomicus dem Equity-Prinzip folgt, ist bereits Grundbestandteil seiner Modellierung. Offenbar hat aber bereits die Auswahl der Dimension des analytischen Blicks einen ähnlichen Effekt. Die analytische Zerteilung von Vorgängen in einer Organisation in Einzelbeziehungen von Akteuren, die ähnlich wie formalrechtlich gleichgestellte Rechtssubjekte gedacht werden, führt dazu, dass die Aufteilung von Ressourcen eigentlich nur noch nach dem Equity-Prinzip als gerecht erscheinen kann.

Auch auf der Seite der austeilenden Gerechtigkeit in der rechten Spalte in Abbildung 12 gibt es die Möglichkeit der Verteilung nach dem Equity- oder Beitragsprinzip, wie oben bereits aus dem Aristoteleszitat hervorging. Anders als beim gerechten Ausgleich zwischen zwei formal gleichgestellten Personen kann allerdings auch der Aspekt der Chancengleichheit oder z.B. der einer Sicherung des Existenzminimums hinzutreten (in Deutschland für Einzelpersonen etwa aus Art. 1 Abs. 1 und dem Sozialstaatspostulat nach Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet). Anstelle der Frage, ob das Beitragsprinzip angewendet wird, erscheint mir allein die Frage interessant, in welchem Umfang dies geschieht. Diese Frage nach dem Umfang der Anwendung des Beitragsprinzips stellt sich allerdings indirekt auch für den Anwendungsbereich der ausgleichenden Gerechtigkeit, denn ein Ausgleich zwischen Beiträgen und Erträgen ist nur dann möglich, wenn man beide bemessen und zuordnen kann. Bei Unsicherheit über die Höhe der Beiträge ergeben diese Beiträge eben auch keine klare Vorgabe für die Verteilung.

Ich gehe davon aus, dass soziale Gemeinschaften an ihre Mitglieder in für angemessen gehaltenem Maß Rechte oder Güter verteilen und im Gegenzug die Erbringung von Beiträgen in angemessener Form erwarten. Für viele Psychologen müsste dieser Satz erst durch Forschungsergebnisse untermauert werden. In der Soziologie kann er hingegen als Vorschlag einer Beschreibungsweise unmittelbar Akzeptanz finden. Der Satz muss sich folglich nur als brauchbar erweisen und lehnt sich einfach an das soziologische Konzept der sozialen Norm an. Das stark von Durkheim geprägte Konzept liefert hier die Annahme, dass bei einer Gemeinschaft sinnvoll untersucht werden kann, was die jeweils vorherrschenden Handlungsmaximen sind und welche Vorstellungen von dem, was akzeptabel ist, wirksam sind (Durkheim 1965: 109-114)<sup>106</sup>. Diese Verhaltensmaßregeln und Vorstellungen über das, was vertretbar ist, können ohne Weiteres begrifflich danach aufgespalten werden, ob sie sich auf Beiträge der einzelnen Mitglieder beziehen oder ob sie empfangene Leistungen oder Rechte betreffen.

---

106 Da Normen immer vom einzelnen Handelnden spezifisch interpretiert werden müssen, identifiziert sie Durkheim als „sozial-psychische Phänomene“, die neben der Soziologie als zweites Gebiet auch die „psycho-physiologische Verfassung des Einzelnen“ betreffen (111). Um die Verbindung dieser beiden Gebiete geht es mir an dieser Stelle.

Folglich liegt auch nahe, dass Normen zu den erwarteten Beiträgen auf der einen Seite und zu den zugestandenen Rechten und Gütern auf der anderen Seite zueinander in Beziehung gesetzt werden können. Anders als in den meisten sozialpsychologischen Experimenten zum Gerechtigkeitsempfinden ist aus meiner soziologischen Perspektive aber nicht von vornherein klar, welche Verhaltensweisen überhaupt als Leistungsbeitrag interpretiert werden und wie die Zurechnung der Ergebnisse erfolgt – beides sind, psychologisch ausgedrückt, Fragen der Attribution.

Psychologische Studien zeigen, dass Beobachter von der Tatsache, dass eine Person viel verdient, i. d. R. darauf schließen, dass die Person auch viel geleistet hat. Sogar wenn eigentlich zu erkennen ist, dass die Belohnungen nur rein zufällig verteilt werden, wird den durch den Zufall höher Belohnten zugesprochen, sie hätten wohl auch mehr als andere geleistet, obwohl die anderen offensichtlich nur weniger Glück hatten. Weiteren Befunden zufolge wird einem Opfer allgemein umso mehr Mitschuld an einem Unglück zugeschoben, je gravierender die Folgen sind (Bierhoff 2006: 149-151). Zur Erklärung dieses Phänomens wird eine Verbindung zwischen dem Vertrauen in Gerechtigkeit und der eigenen Zufriedenheit angenommen – eine solche Beziehung habe ich in der Überleitung zu diesem Exkurs ebenfalls vorgeschlagen. Wenn Individuen annehmen, dass in ihrer Umwelt Gerechtigkeit waltet – anstelle der Willkür des Zufalls –, so hilft ihnen dies bei der Herstellung des subjektiven Eindrucks, eine gewisse Kontrolle über die eigene Umwelt zu haben (vgl. oben das Streben nach Wirksamkeit als Selbstkonzept und die Überschätzung des Einflusses der eigenen Handlungsmöglichkeiten als Ergebnis der Vermeidung von kognitiver Dissonanz und als Vorbedingung für optimistisches Handeln). Die Annahme von Gerechtigkeit in der eigenen Umwelt ist also mit der Überschätzung der eigenen Erfolgchancen in Beziehung zu setzen, denn in gewisser Weise (vgl. unten) ist es gerecht, wenn sich eigenes Engagement so gut wie immer auszahlt, also zu Erfolgen führt. Gleichzeitig steigt die wahrgenommene Stabilität der eigenen Umwelt, was zum Grundvertrauen beiträgt und langfristige Planungen erleichtert. „Individuals have a need to believe that they live in a world where people generally get what they deserve“ (Lerner/Miller 1978: 1030).

Das Phänomen ist zwar allgemein feststellbar, wird in der Sozialpsychologie aber auch mit einem Typ von Persönlichkeitsausprägung in Verbindung gebracht, d. h. nach dem Grad unterschieden, wie stark es bei einer Einzelperson oder bei einer Gruppe auftritt. Der *Gerechte Welt Glaube* beinhaltet, dass jeder bekommt, was er verdient, und jeder verdient, was er bekommt. Diese Annahme kann bewusst oder unbewusst sein und korreliert mit dem Konstrukt des Persönlichkeitsmerkmals Autoritarismus<sup>107</sup> (Bierhoff 2006: 147-149). Der Glaube ist insbesondere in solchen Gesellschaften ausgeprägt, wo große Machtunterschiede akzeptiert werden (154). Im Konzept des Gerechte-Welt-Glaubens fließen also allgemeine Phänomene mit einer tendenziell pathologischen Dimension zusammen. Jean Piaget ordnete diese Form der Urteilsbildung bereits 1932 unter der Bezeichnung „moralischer Realismus“ den untersten Stufen in seinem einflussreichen Entwicklungsmodell der kognitiven Entwicklung zu. Verantwortung bleibt hierbei für den Urteilenden äußerlich. Die Zentrierung der Aufmerk-

---

107 D. h. bei Personen, die autoritären Strukturen zuneigen, finden sich auch starke Ausprägungen des Gerechte-Welt-Glaubens. In autoritären Strukturen herrschen nach der Weber'schen Unterscheidung traditionale und charismatische Legitimität vor (2002: 124).

samkeit auf ein Merkmal (hier bei der Leistungsfrage: Gewinn bzw. Schaden) und das Außerachtlassen anderer Faktoren (situative) klassifiziert Piaget als „voroperatorisches Denken“<sup>108</sup> (Piaget 1990).

Bei dem explizit theoretisch an Piaget anschließenden *Lawrence Kohlberg* gehört die Logik, dass schlechtes Verhalten bestraft wird, zur zweiten präkonventionellen Stufe in seinem Schema der Moral- bzw. Ethikentwicklung. Diese Stufe ist in Europa i. d. R. für Kinder bis zum neunten Lebensjahr zu erwarten und bestimmt auch die Logik des Austauschs von Gleichem, wie er in der Ökonomie vorgenommen wird. Kohlberg charakterisiert diese zweite von sechs Entwicklungsstufen<sup>109</sup> wie folgt:

*„Es gibt kein klares Gemeinschaftsgefühl, das über den Austausch zwischen Gruppenmitgliedern hinausginge. Gemeinschaft bezeichnet eine Ansammlung von Individuen, die einander gefällig sind und sich (z. B. zum Schutz) aufeinander verlassen. Die Gemeinschaft wird insofern geschätzt, als sie den konkreten Bedürfnissen ihrer Mitglieder dient. Beispiele: Die Gemeinschaft ist wie eine Bank. Die Mitglieder treffen sich, um Gefälligkeiten auszutauschen, wobei man aber nicht mehr nehmen kann, als man gibt.“ (Kohlberg 1995: 299)*

Diese Charakterisierung besitzt eine frappierende Ähnlichkeit mit dem Ansatz des methodologischen Individualismus. Die Neue Institutionenökonomik geht die Erklärung von Institutionen (Entsprechungen im Zitat sind „Gemeinschaft“ und „Schutz“) über Austauschprozesse zwischen nutzenmaximierenden Individuen an (oben „konkrete Bedürfnisse“) (vgl. Ebers/Gotsch 2001: 199-200). Verschiedene Ansätze, die analytisch eine Zergliederung in Einzelvertragsverhältnisse vornehmen, wurden bereits vorgestellt. Dass es überhaupt zur Bildung von Organisationen kommt (oben: „Gemeinschaft wird insofern geschätzt“), wird über Effizienz- und Kostenerwägungen erklärt (vgl. 2.1.1). Die Ähnlichkeit<sup>110</sup> gründet natürlich auf dem Anliegen des methodologischen Individualismus, ein möglichst einfaches Grundmodell zu verwenden. Sie verweist aber auf eine inhaltliche Einseitigkeit, die hier bereits an anderer Stelle zur Sprache kam. Ein wichtiges Unterscheidungskriterium der Stufen bei Kohlberg ist die „soziale Perspektive“. Ich hatte bei der Erläuterung zu Abbildung 12 bereits darauf hingewiesen, dass unterschiedliche Interpretationen dazu möglich sind, auf welcher der beiden dort unterschiedenen Anwendungsebenen eine Gerechtigkeitsfrage anzuordnen ist. Diese Interpretationsmöglichkeit entspricht der sozialen Perspektive, die sowohl

---

108 Die Existenz einer Phase, die über präoperatives Denken charakterisiert werden kann, wird inzwischen in Frage gestellt. Mehrheitlich besteht die Ansicht, dass Piaget die geistigen Fähigkeiten von Kindern unterschätzt hat. Wenn die Aufgaben zugänglicher gestaltet werden, lassen sich auch bei sehr jungen Kindern logische Operationen finden, die Piaget erst deutlich älteren Altersgruppen zuspricht (Sodian 1998: 158-159).

109 Kohlbergs nutzt weichere Unterscheidungskriterien als Piaget, auf dessen Stufenmodell er aufbaut. Insbesondere höhere Strukturen sind nicht mehr empirisch hart voneinander abgrenzbar. Später ergänzt er eine siebte Stufe, die er allerdings nur noch als „hypothetische“ bezeichnet (1995: 220, 256-275).

110 Allerdings übersteigt die Modellierung von Transaktionskosten etc. eventuell die kognitiven Fähigkeiten der Kinder der gemeinten Entwicklungsstufe. Die Orientierung an einem gesetzlichen Rahmen, die bei ökonomischen Modellen i. d. R. einfach vorausgesetzt wird, ist bei Kohlberg erst für die vierte Stufe charakteristisch. Das Grundmodell der Neuen Institutionenökonomik setzt letztlich mehr als den kognitiven Entwicklungsstand von Neunjährigen voraus.

bei den Ansätzen des methodologischen Individualismus als auch auf der Stufe 2 nach Kohlberg eine „konkret individualistische“ ist (Kohlberg 1995: 129).

Kohlberg beschreibt die Entwicklung von moralischen Kategorien und meint damit Begründungen für Handeln, was nicht mit Handeln selbst gleichzusetzen ist – bspw. kann Handeln skriptgesteuert sein und ohne bewusste Abwägung erfolgen. Zwischen Handeln und seiner Begründung bestehen Beziehungen, die Kohlberg u. a. philosophisch diskutiert (1995: 308-369). In der Psychologie bietet wiederum das Konzept der kognitiven Dissonanz eine Verbindung zwischen den Handlung und ihrer Begründung an. Bei der Diskussion von kognitiver Dissonanz wurde deutlich, dass die Veränderung von Attribution ein maßgeblicher Weg zum Abbau der Dissonanz ist. Angepasst werden kann also die Zurechnung. Wenn z.B. eine Person, die das Leistungsprinzip vertritt, entscheidet, dass alle Beteiligten trotz unterschiedlicher Leistung eine gleich hohe Belohnung erhalten, so ist Dissonanz zu erwarten. Die dem Leistungsprinzip zugeneigte Versuchsperson kann diese Dissonanz aber auflösen oder vermeiden, indem sie ihre Attribution anpasst. Sie würde z.B. annehmen, dass die einzelnen Leistungsbeiträge nicht quantitativ bestimmbar waren. Aufgrund des Zurechnungsproblems verstößt die Gleichverteilung der Belohnung dann nicht gegen das Leistungsprinzip und es wäre deshalb auch keine Dissonanz zu erwarten.

Oben war der umgekehrte Fall angeführt, wonach Menschen von einer Verteilung darauf schließen, dass dieser einer jeweils erbrachten Leistung entspricht. Er lässt sich analog mit einer Anpassung der Attribution in umgekehrter Richtung erklären. Es besteht also ein Zusammenhang zwischen der Zurechnung bzw. Attribution von Leistung und von Gerechtigkeitsvorstellungen. Die kaum zu vernachlässigende Bedeutung der Interpretation situativer Faktoren zeigt sich bspw. in Experimenten zur Bereitschaft zum Mogeln, wo die Rate von Regelbrüchigkeit durch geringe Variationen von 20 auf 90% gesteigert werden kann (Kohlberg 1995: 377-385). Auch bei Piaget und Kohlberg sind moralische Urteile sowohl in kognitiven Deutungs- als auch in kognitiven Überzeugungsstrukturen begründet (Eckensberger 1998: 479).

Die kognitive Deutung von sozialen Situationen in Organisationen ist nun kein rein individueller Vorgang, der etwa primär nur von der kognitiven Reife der Organisationsmitglieder abhinge.<sup>111</sup> Kohlberg diskutiert dies anhand der drastischen Beispiele des Massakers von My Lai, bei dem amerikanische Soldaten 1968 unbewaffnete vietnamesische Frauen und Kinder massakrierten, und anhand von Gruppendiskussionen in einer Besserungsanstalt, bei der die Insassen kollektiv auf der Moralstufe Stufe zwei Urteile fällten, individuell aber ein deutlich höheres Niveau erreichten.<sup>112</sup> Zur Analyse der

---

111 Drastische Nachweise dafür, dass Menschen ihre Urteilsbildung erheblich anpassen, wenn sie sich in einem organisationalen Kontext verorten, sind die Milgram- und die Stanforder Gefängnisexperimente. Bei den 1961 durchgeführten Milgram-Experimenten bestraften die Versuchspersonen falsche Antworten von anderen mit drastischen Elektroschocks, wenn eine durch formale Organisation legitimierte Autorität dies anordnete (Milgram 1974). Beim 1971 durchgeführten Stanforder Gefängnisexperiment wurden Versuchspersonen in Wärter und Gefangene aufgeteilt. Beide Gruppen übernahmen mit der gespielten Situation assoziierte Verhaltensweisen. Zunehmend sadistisches Verhalten der als Wärter eingeteilten Versuchspersonen erzwang den vorzeitigen Abbruch des Experiments (Haney et al. 1973).

112 Der Befund, dass die in Kollektivsituationen wirksame moralische Orientierung häufig eine niedrigere Stufe hat als die der Einzelmitglieder, kann als Bestätigung der Modellbildung in den An-

„moralischen Gruppenatmosphäre“ verweist Kohlberg auf das Konzept der sozialen Norm nach Durkheim (Kohlberg 1995: 294). Die Entwicklung und die situativ wirksame Interpretation von kollektiven Normen bspw. bezüglich von Vertrauen hängt deshalb mit gemeinsamen Erfahrungen in der jeweiligen Gruppe zusammen (vgl. kontrastierend dazu Vertrauen in der Sichtweise der neuen Institutionenökonomik unter 2.1.1). Auch für kollektive Normbildungen und das Gemeinschaftsgefühl lassen sich Stufen formulieren. Der Entwicklungsstand einer Gruppe oder Organisation bezüglich dieser Stufen lässt sich über passende Reformmaßnahmen – bspw. Demokratisierung und Beteiligungskultur – gezielt verbessern (Kohlberg 1995: 296-301). Nach Ergebnissen experimenteller psychologischer Forschung ist ferner Perspektivenübernahme ein geeignetes Mittel zur Erhöhung von Hilfsbereitschaft (Bierhoff 2006: 116) – über die Veränderung der sozialen Perspektive hat sie mutmaßlich auch Auswirkungen auf die Gerechtigkeitsvorstellungen. Das Gerechtigkeitsempfinden ist, wie auch Hilfsbereitschaft, nach sozialpsychologischen Befunden kulturell geprägt und regional<sup>113</sup> ausgeformt (98-104). Kohlberg zitiert zum selben Zusammenhang den Sozialphilosophen John Rawls:

*Der Kernbestand der moralischen Atmosphäre einer Institution oder sonstigen sozialen Umgebung besteht mithin in ihrer Gerechtigkeitsstruktur, nämlich der »Art, wie die wichtigsten gesellschaftlichen Institutionen Grundrechte und -pflichten und die Früchte der gesellschaftlichen Zusammenarbeit verteilen« (Kohlberg 1995: 168; dort Rawls 1979: 23 zitierend)*

### **Schlussfolgerungen**

Die dargestellten Zusammenhänge zeigen m.E., dass in Organisationen eine Interpretation der sozialen Normen stattfindet, für die die Zurechenbarkeit von Leistung eine wesentliche Rolle spielt. Prinzipiell ist es deshalb möglich, dass ein innerhalb der Organisation bekanntes und akzeptiertes Steuerungsinstrument die Art der Zurechnung von Leistungen beeinflusst. Die Verbreitung von Sichtweisen auf die Organisation, in der diese in individuelle Austauschbeziehungen zergliedert wird, kann potenziell den autoritären Gerechte-Welt-Glauben stärken und zur Abwertung von Verlierern, denen negative Persönlichkeitseigenschaften attribuiert werden, beitragen. Der schon zitierte Zusammenhang, dass die Anwendung von Managementinstrumenten durchaus als

---

sätzen des methodologischen Individualismus verstanden werden, wenn angenommen wird, dass in der aggregierten Betrachtung höhere moralische Orientierungen keine Rolle spielen, vgl. FN 110 und 42 zum negativen Menschenbild. Untersuchungen zur moralischen Gruppenatmosphäre stellen in anderen Fällen aber auch die umgekehrte Konstellation fest, bei der eine Gruppe auf höherem Niveau urteilt als die Mehrzahl der Einzelmitglieder. In allen Fällen besteht aber ein Zusammenhang zwischen der Fremdidentifikation von anderen mit dem eigenem Verhalten. Insofern wird also bestätigt, dass die (durch entsprechende analytische Modelle gestützte) Annahme von Egoismus bei anderen zu einer tatsächlichen Ausweitung von unsozialem und eigennützigem Verhalten beitragen kann; vgl. FN 43.

113 In einer gemischten deutschen Stichprobe fand sich in den 1980er Jahren die Präferenz, besondere Rechte und Privilegien danach aufzuteilen, ob entsprechende Bedürfnisse vorliegen. Lob und Auszeichnungen sollten hingegen an alle und in absolut gleichem Umfang verteilt werden, während für Beförderungen das Equity-Prinzip als gerecht angesehen wurde. In Bezug auf Geld fand sich keine klare Präferenz für das Bemessungsinstrument (Bierhoff 1998: 132).

selbsterfüllende Prophezeiung wirken kann und einen Effekt auf die Organisationskultur hat (z. B. Gebert/Rosenstiel 2002: 235), lässt sich demnach wie oben dargestellt im Anschluss an grundlegende psychologische Befunde erklären.<sup>114</sup>

Der Zusammenhang hat unmittelbare Relevanz für die Thematik der Hochschulsteuerung. Modernes Management arbeitet mit zahlreichen Daten über die Organisation, wie dies bereits mit Sennetts Metapher des MP3-Players zum Ausdruck kam. Unter rein technischen Aspekten ist es sowohl unproblematisch als auch unumgänglich, Indikatoren heranzuziehen, um Prozesse in der Organisation abzubilden. Wie bereits unter 1.4.2 zum Stichwort „Qualitätsmanagement“ angeschnitten, gelten wesentliche Leistungen von Hochschulen als nicht unmittelbar quantifizierbar. Wie hoch ist also die Lehr- und Forschungsleistung? Die Höhe der eingeworbenen Drittmittel, die Zahl von Veröffentlichungen, Patenten, Hochschulabschlüssen u. a. m. messen die Lehr- und Forschungsleistungen nicht direkt, sondern sollen sie indirekt abbilden. Es handelt sich also um Indikatoren, von denen angenommen wird, dass sie die eigentlich interessierenden Leistungen indizieren. Aus technischer Sicht ist nicht zentral, dass die Indikatoren die interessierende Leistung genau anzeigen. Wichtiger ist, über eine geeignete Kombination von Indikatoren überhaupt alle zentralen Prozesse abzubilden und dies i. d. R. zudem zeitnah, d. h. mit in möglichst kurzen Abständen ermittelbaren Indikatoren (z. B. Simon/Gathen 2002: 65-69; Vollmuth 2004: 25-27). Ob Indikatoren ungenau messen, etwa weil die Chancen, Drittmittel einzuwerben, von Fach zu Fach unterschiedlich sind oder weil eine gute Hochschulausbildung nicht in jedem Fall eine schnelle ist, kann vernachlässigt werden, sofern eine gute Gesamtkombination der Indikatoren vorliegt. Mein Argument ist hier, dass mittelfristig damit zu rechnen ist, dass die Verwendung von technischen Indikatoren die Vorstellungen von Leistung beeinflusst. Die langjährige Praxis von Mittelzuweisungen auf der Basis von Indikatordaten wie dem Drittmittelaufkommen trägt dazu bei, dass die Indikatoren innerhalb der Hochschulen zunehmend für die eigentliche Leistung gehalten werden, statt für bloß indirekte Indizien.

Dieser Effekt kann auch ganz bewusst für hochschulpolitische Ziele eingesetzt werden. Die Einführung von Gleichstellungsindikatoren kann dazu beitragen, dass Frauenförderung bzw. Gleichstellung mittelfristig als eine Leistung angesehen wird – ein Aspekt, den ich später noch einmal ausführlicher aufgreife.

Die Feststellung dieser Art von Wechselwirkung ist nicht völlig neu. Bei der Diskussion des Transaktionskostenansatzes habe ich bereits das von d'Eramo beschriebene Phänomen des Verlusts von Geschmack bei Äpfeln im Zuge ihrer Einbeziehung in quantifizierende Transaktionsgeschäfte als Beispiel angeführt (D'Eramo 1998: 57). Zur Erklärung wird auf den Standardisierungsdruck verwiesen, den die Transaktionskosten bewirken. Mittelbar greift diese Erklärungsweise auf das Modell des Homo Oeconomicus zurück. Auf gleiche Weise kann auch der Effekt von Gleichstellungskriterien in-

---

114 Anders Ghoshal, dessen moralische Bewertung ich mir hier nicht zu eigen mache. Er sieht als Ausgangsproblem eine Überschätzung der Erklärbarkeit von sozialen Tatbeständen über Kausalbeziehungen (2005: 77). Die Hegemonie der zugehörigen Ideen (von Friedman, Hayek u. a.; 82-86) wirke sich schließlich über „doppelte Hermeneutik“ auch auf die Praxis aus (76-77). Der oben dargestellte Zusammenhang bezieht sich nur auf die letzte Beziehung zwischen Theorie und Praxis.

nerhalb von leistungsbezogener Mittelverteilung an Hochschulen erklärt werden. Nach der ökonomischen Erklärweise berufen Fachbereiche dann aus reinem Eigennutz mehr Professorinnen, wenn sie dafür im Rahmen des Mittelverteilungssystems mit materiellen Vorteilen rechnen dürfen. Der von mir innerhalb des Exkurses zu Gerechtigkeitsfragen diskutierte Zusammenhang ist allerdings nicht ökonomisch und enthält weitere Implikationen:

- Gleichstellungskriterien in der Mittelverteilung können auch dann einen Effekt haben, wenn sich nichts am quantitativen Verhältnis ändert, etwa weil Gleichstellung aufgrund der Existenz des Zuteilungssystems als eine relevante Leistung interpretiert wird (vgl. 4.5.6).
- Für diesen Effekt muss das Verteilungssystem zu einem gewissen Grad als gerecht akzeptiert werden; die absolute Höhe der verteilten Belohnungen ist nicht der einzige wesentliche Faktor (vgl. 4.5.5).
- Im Zuteilungssystem nicht berücksichtigte Aspekte von Gleichstellung könnten an Legitimität verlieren.

Potenziell problematische Effekte der Tendenz, Bemessungsinstrumente als Leistungsinstrumente zu deuten, lassen sich an der Verwendung von Patentanmeldungen als Maßzahl für Forschungsleistungen veranschaulichen. Zwar indizieren Patente insofern Erfindertätigkeiten, als sie nach Rechtslage nur für Erfindungen zulässig sind. Allerdings liegt der Zweck von Patenten einzig in der Begrenzung der weiteren Nutzung. Sie dienen also der Einschränkung der wirtschaftlichen sowie auch wissenschaftlichen Verwendung, obwohl sie im Kern genau diese wirtschaftliche Verwendung indizieren sollen (vgl. auch 2.3).

Die Belohnung nach Leistung kann sowohl das Gerechtigkeitsmotiv als auch Dominanzstreben befriedigen (Bierhoff 2006: 143). Es spricht also grundsätzlich nichts gegen die Anwendung im Rahmen von Hochschulsteuerung – schließlich gehört das Equity-Prinzip auch zum Anwendungsbereich der „austeilenden Gerechtigkeit“ (vgl. Abbildung 12). Allerdings sind Nebenwirkungen auf die Organisationskultur zu berücksichtigen: Zu vermuten ist, dass sich eine Überbetonung des Equity-Prinzips nachteilig auf die „moralische Atmosphäre“ (Kohlberg) der jeweiligen Organisation auswirkt. Es kommt also auf den Stellenwert bspw. einer leistungsbezogenen Mittelverteilung im Rahmen der Gesamtsteuerung an (vgl. 3.1.2).

Unter 2.3 habe ich dargestellt, dass im Wissenschaftsbereich eine optimale Koordination über den Markt nicht möglich ist. Zurzeit gibt es nach Einschätzung vieler Wissenschaftler einen Trend dahin, zur Steuerung auf marktähnliche Mechanismen zurück zu greifen (vgl. 2.1). Sennett diagnostiziert parallel dazu eine Tendenz zu einer gesamtgesellschaftlich ungünstigen Koordinationsform. Wettbewerb finde nämlich zunehmend nach dem „winner takes all“-Prinzip statt (Sennett 2005: 46). Ein hochschulpolitisches Beispiel ist die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen. In der Regel ist es ökonomisch ungünstig, den bereits am besten Gestellten bevorzugt weitere Mittel zukommen zu lassen. Wer schon viel hat, kann mit zusätzlichen Mitteln weniger zusätzliche Leistungen oder einen geringeren Wohlfahrtsgewinn erzielen, als es ein finanziell begrenzter Akteur mit dem gleichen Mittelvolumen kann (erstes Gossensches Gesetz/abnehmender Grenznutzen). Hängt die von Sennett festgestellte Veränderung der

Wettbewerbsstruktur („winner takes all“) mit dem Marktversagen in mit ökonomischen Instrumenten gesteuerten Bereichen zusammen – und wenn ja, wie? Ohne dieser Frage hier weiter nachgehen zu können, erscheint mir denkbar, dass die dargestellten Wechselbeziehungen zwischen der Zurechnung von Leistung und Leistungsbelohnung bei der Beantwortung helfen könnten. Die Überbetonung des Equity-Prinzips fand sich im „Gerechte Welt Glauben“, der in Ländern, „die durch eine hohe Akzeptanz von Machtunterschieden gekennzeichnet sind“, besonders ausgeprägt ist (Bierhoff 2006: 154). Der umgekehrte Zusammenhang, dass die Überbetonung des Equity-Prinzips zu einer höheren Akzeptanz von Machtunterschieden beiträgt, ist rein spekulativ, aber nicht unplausibel. Jedenfalls ließ sich bereits feststellen, dass der Wechsel zu Outputlegitimierung zu geringerer Legitimation von formalen demokratischen Beteiligungsformen beiträgt (vgl. 1.4.3).

## **2.5. Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie**

James G. March portraitiert die organisationsbezogenen Ansätze der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie<sup>115</sup> ironisch als eine „abtrünnige Sekte“ innerhalb der „Kirche“ des Rational Choice, welche die Betriebs- und (amerikanische) Sozialwissenschaft dominiere. Als „Häretiker“ haben die Vertreter der Theorierichtung aber auch zahlreiche Gemeinsamkeiten mit den klassischen Ansätzen des Rational Choice. Einige ihrer abweichenden Ideen haben zudem längst „Eingang in das etablierte Dogma gefunden“ (March 1990b: 3).

Ausgangspunkt der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie sind Wahlakte innerhalb von Organisationen. Diese im Fokus stehenden Entscheidungen werden als Abwägungen über Präferenzen und als Erwartungen bezüglich Aufwand und Erträgen verstanden – ähnlich wie in bereits diskutierten ökonomischen und psychologischen Ansätzen. Die zugehörige Basisannahme ist, dass erst Anreize sicher stellen können, dass die von Organisationen benötigten Beiträge zuverlässig erbracht werden. Eine weitere Parallele zu den Ansätzen der Neuen Institutionenökonomik (vgl.2.1.1) liegt in der Einbeziehung von Bedingungen, die die anwendbare Rationalität begrenzen. Die Ansätze der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie haben aber umfangreichere Einschränkungen rezipiert und in ihre Modelle integriert. In Frage gestellt wird z. B., wie zeitlich stabil die Präferenzen eines Individuums überhaupt sind und wie klar zwischen unterschiedlichen Präferenzen abgewogen werden kann, da schließlich bereits die Zahl der wahrgenommenen Entscheidungsalternativen begrenzt ist (z. B. Simon 1955). Dem gegenüber fasst die Neue Institutionenökonomik wichtige Einschränkungen der rationalen Entscheidungssituation bevorzugt als Kosten auf – bspw. als Informations- und Entscheidungskosten im Transaktionskostenansatz. Hierbei werden mehrere Phänomene zu ungefähren Ausprägungen der Kostenstruktur ag-

---

115 March selbst benutzt die Bezeichnung „Theorien über organisatorische Entscheidungsfindung“ (1990b). Im Folgenden unterscheide ich nicht zwischen Weiterentwicklungen und dem ursprünglichen Modell von Simon und Barnard (anders: Berger/Bernhard-Mehlich 2001: 148-160), da die Erweiterungen seit den 1970ern ihrerseits bereits zu Klassikern avanciert sind, bspw. das im Folgenden dargestellte „garbage can“-Modell (Cohen et al. 1990; erste Veröffentlichung 1972). Die Darstellung orientiert sich primär an den Beiträgen von James G. March.

gregiert. Innerhalb der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie findet sich ein detaillierterer Rückgriff auf psychologische Befunde, weshalb m.E. weniger pauschale Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Die Ansätze berücksichtigen, dass Skripte und Heuristiken eine Rolle spielen oder dass die Fokussierung auf eine geringe Anzahl möglicher Entscheidungsalternativen nicht unbedingt ökonomischen Kostengesichtspunkten folgt. Auch nicht-materielle Anreize werden innerhalb der Ansätze höher gewichtet (z.B. Simon 1976: 111-112). Empirisch-psychologische Befunde, wie sie unter 2.4 diskutiert wurden, werden also in größerem Umfang einbezogen<sup>116</sup> – sogar bis hin zu der Frage, ob überhaupt in allen Fällen zutreffend von Entscheidungen gesprochen werden kann, wenn bspw. empirisch eher nur „Auslöser“ für die Aufnahme bestimmter Verhaltensweisen ausgemacht werden können, nicht aber Entscheidungen im engeren Sinn (March 1990b: 4).

Allein die Einbeziehung solcher Einschränkungen der Rationalität von Entscheidungen würde aus der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie noch keine abtrünnige Ketzerei gegenüber der dominierenden Rezeption des Rational Choice-Ansatzes machen. Warum March sie so sieht, wird nachvollziehbar, wenn er rationalitätsfixierten Planungsansätzen das Konzept einer „technology of foolishness“ (March 1990a) oder ein „garbage can model“ (Cohen et al. 1990) entgegengesetzt. Gleiches gilt für den Versuch, oberflächlich als ineffizient erscheinende Leistungsreserven, „organizational slack“, als eine wesentliche Triebfeder für Innovationen zu interpretieren (Levinthal/March 1990: 211-212). Trotz oder wegen der Ähnlichkeit des theoretischen Grundmodells kommen Studien der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie regelmäßig zu Befunden, die sich teilweise mit Modellen rationaler Wahl erklären lassen, aber eben nicht angemessen oder über rationale Wahlakte verstanden werden können (z.B. March/Olsen 1983; March 1978).

#### *Organisationen setzen sich aus Verhalten statt aus autonomen Individuen zusammen*

Die hier besonders interessierende Besonderheit der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie ist, dass sie tendenziell eher an Verhalten ansetzt als am isolierten autonomen Individuum. Die Perspektive ist also im Vergleich zu Rational Choice u. a. ausgeprägter sozial bzw. soziologisch. Auch Spezifika von Organisationen oder Machtprozesse können feiner interpretiert werden. Die Zusammenfassung von Organisationen zu Kollektivakteuren verliert hingegen an Plausibilität und die Fehlinterpretation von sozialen Handlungssituationen als nicht-sozial wird unwahrscheinlicher (vgl. Abbildung 12). Die Definition von Organisationen über die in ihnen enthaltenen Handlungen statt über die enthaltenen Menschen hat also verschiedene Konsequenzen. Unverkennbar ist dann, dass Menschen nicht mit ihrer ganzen Persönlichkeit Teil einer Organisation sind, was einige Fragestellungen von Rational Choice-Modellen gegenstandslos werden lässt: Innerhalb von Organisationen handeln die Mitglieder weitgehend nach deren Anforderungen statt nach ihren rein individuellen Präferenzen. Sie

---

<sup>116</sup> Zu den unter 2.4 diskutierten Befunden, die in der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie teilweise berücksichtigt werden, gehören auch Effekte in Bezug auf Anspruchsniveau, Risikobereitschaft, subjektive Wahrscheinlichkeit oder die Valenz (hier: Präferenzen und Anreiz) sowie einzelne verbreitete Attributionsfehler.

werden überhaupt erst zu „participants“ der Organisationen, indem sie bestimmte Regeln übernehmen. Die Bereitschaft, solche Regeln zu übernehmen, muss gar nicht von Grund auf enträtselt werden, denn ohne die Übernahme solcher Regeln findet keine Teilnahme an der Organisation statt. Wer sich an einer Hochschule weder einschreibt noch an Hochschulveranstaltungen teilnimmt, ist auch kein Student dieser Hochschule, selbst wenn er über den Campus läuft oder Hochschulgebäude betritt. Insbesondere Beschäftigte einer Organisation unterwerfen sich einer gewissen Herrschaft (Barnard 1962: 65-77). Schließlich wird der Beitrag eines einzelnen Organisationsmitglieds bei dessen Ausscheiden meist ohne größere Probleme durch ein neues Mitglied mit differierender Persönlichkeit ersetzt.

Diese Unterwerfungsbereitschaft wird zwar weiter mit einer zu wahren Balance zwischen Beiträgen und Anreizen erklärt. Die Verschiebung des Fokus von autonomen Subjekten hin zu Handeln in spezifischen sozialen Kontexten wirkt sich aber vielfältig aus. Entscheidungen werden nicht länger primär als isolierte Akte interpretiert, die innerhalb eines einzelnen autonomen Subjekts ablaufen – anders als im Rational Choice üblich. Deshalb bereitet es der Entscheidungstheorie keine systematischen Probleme, dass sie Handlungen beobachtet, die sich nicht ohne Weiteres als rational und logisch koordiniert verstehen lassen, z.B. script-based-behaviour.<sup>117</sup> Tendenziell problematisch ist dies hingegen bei einem theoretischen Modell, in dem das autonome Entscheidungssubjekt die Basiseinheit darstellt: Wenn man bei einem Menschen als Ganzem einen Mangel an Rationalität diagnostiziert, so wertet man diesen Menschen ab. Ein Mensch als Ganzer, dem die „freie Willensbestimmung“ abgesprochen wird,<sup>118</sup> kann im Extremfall sogar seine Geschäftsfähigkeit verlieren (§ 104 Nr. 2 BGB).

Dem Modellakteur, den die Ansätze des Rational Choice zur Erklärung sozialer Phänomene verwenden, wird u. a. aus diesem Grund ein erstaunliches Maß an Rationalität unterstellt – in einem auffälligen Kontrast zu der gleichzeitig unterstellten geringen moralischen oder sozialen Orientierung (vgl. FN 112, 37 und 42). Die Ansätze der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie kritisieren diese übersteigerte Erwartung von Rationalität und die Unterschätzung der Bedeutung von sozialen Normen. Andere, im Folgenden dargestellte organisationssoziologische Ansätze gehen in ihrer Rationalitätskritik und in der Fokussierung auf normengesteuerte Regulierungen teilweise deutlich weiter.

Zur verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie gehörige Arbeiten greifen hingegen auch auf spieltheoretische oder andere Rational Choice-Erklärungen zurück, die an der rationalen Antizipation von Chancen durch Individuen ansetzen. Insgesamt gesehen aber sei das Verhalten in Organisationen deutlich stärker durch das Befolgen

---

117 Simon benutzt in Anlehnung an John Dewey den Begriff „habits“ (1976: 84-92), konzeptionell liegt die Ähnlichkeit mit den Konzepten des SBB und RBB von Rasmussen auf der Hand.

118 Der bekannteste Kommentar erläutert dazu: „Ausschluss der freien Willensbestimmung. Er ist zu bejahen, wenn der Betroffene nicht mehr in der Lage ist, seine Entscheidung von vernünftigen Erwägungen abhängig zu machen“ (Palandt 2008: 77/§ 104 Rdnr. 5). Vom freien Willen lässt sich im juristischen Sprachgebrauch der natürliche Wille unterscheiden, der die tatsächlich vorhandenen Intentionen und Absichten umfasst. Die Feststellung von (partieller) Geschäftsunfähigkeit wird in der modernen Rechtspraxis nur unter engen Voraussetzungen getroffen.

von sozialen Regeln bestimmt. Regeln seien wiederum mehr durch geschichtliche Prozesse bestimmt als durch rationale Wahl (March 1990b: 9-10).

#### *Mülleimer-Modell für Entscheidungen in Organisationen*

Zugespielt stellt sich Entscheidungsfindung in Organisationen eher als sakral, rituell und symbolisch dar, denn als objektiv und exakten Berechnungen folgend (16). Da die Entscheidungen mit unüberblickbaren Interdependenzen und vielfältigen weiteren Unsicherheiten zu rechnen haben, wäre es aber auch nicht rational, ausschließlich auf kausale Zweckmäßigkeit und betriebswirtschaftliche Effizienz zu setzen.

Ich diskutiere einige der hier interessierenden Denkfiguren anhand des *Mülleimer-*oder „Papierkorbmodells für organisatorisches Wahlverhalten“, das für „organisierte Anarchien“ gelten soll. (Cohen et al. 1990). Es bezieht sich vorrangig auf Entscheidungen, die einen gewissen Schwierigkeitsgrad haben, also nicht trivial sind. Das Modell stützt sich auf die Untersuchung von Entscheidungsprozessen an US-amerikanischen Universitäten, bei denen sich zahlreiche Mehrdeutigkeiten und Ungewissheiten fanden. Hochschulen werden als ein Organisationstyp verstanden, bei dem die Eigenschaften einer „organisierten Anarchie“ besonders deutlich festzustellen seien und „allgemeine Relevanz“ hätten (350). Prinzipiell ließen sich die Phänomene bei „fast jeder Organisation“ antreffen, allerdings mit unterschiedlichem Gewicht (331). Die drei Charakteristika einer organisierten Anarchie sind:

- „*Problematische Präferenzen*“: Ziele und Vorlieben der Organisationen sind vielfältig, untereinander inkonsistent, nicht genau definierbar und werden nicht von allen Mitgliedern gleichermaßen geteilt. Sie ergeben sich eher in Handlungsverläufen, statt diese deutlich erkennbar zu bestimmen
- *Unklare Technologie*“: die Organisationsmitglieder können die Zusammenhänge und Prozesse innerhalb der Organisation nicht durchschauen
- „*Fluktuierende Partizipation*“: Organisationsmitglieder sind bei unterschiedlichen Entscheidungsprozessen in auch zeitlich variierendem Umfang beteiligt. Zudem schwanken ihr Bemühen und ihre Aufmerksamkeit (330-331).

Je nach Organisationsverständnis stellen die drei Charakteristika jegliche Organisierbarkeit in Frage. Wäre es deshalb nicht sinnvoller, ihnen entgegen zu wirken, als sich mit ihnen – z.B. mit Hilfe eines Mülleimer-Modells – zu arrangieren? Die meisten Maßnahmen, mit denen man die in den drei Charakteristika enthaltenen Probleme bekämpfen könnte, lassen sich dem Bürokratiemodell Max Webers zuordnen. Das Gegenmodell der organisierten Anarchie ist die unpersönliche, systematische und über schriftliches Recht bzw. Satzungen fixierte Ordnung, die von Weber als Idealtypus entworfen wurde. Deren klar abgegrenzte Zuständigkeiten, die übersichtliche Hierarchie und die festen Laufbahnen und Amtspflichten des Personals minimieren die Mehrdeutigkeiten und Ungewissheiten. Für das Ausgangsproblem, was eigentlich die Präferenz der Organisation ist, gibt es nach March allerdings auch eine „autoritäre Antwort“. Sie besteht darin, die Möglichkeiten zu überschätzen, welche den Entscheidern an der Spitze der Hierarchie zur Verfügung stehen, um ihre Sicht durchzusetzen und komplexe Sachverhalte zu vereindeutigen (March 1990b: 14). Zwei weitere mögli-

che, aber nicht im Mülleimer-Modell enthaltene Lösungen für Entscheidungsprobleme sind Verhandlungen (1990: 331) und der Einsatz interner Märkte (vgl. 2.1, 2.3).

Das Mülleimer-Modell versucht sich nicht an der Reduzierung der in den drei Charakteristika enthaltenen Probleme, sondern an der Deskription, wie reale Organisationen trotz dieser Probleme zu Entscheidungen kommen. Das Modell reduziert Entscheidungsprozesse auf vier Strömungen, auf deren Koppelung es ankommt:

*Teilnehmer* partizipieren nur fluktuierend. *Lösungen* werden nicht von konkreten Teilnehmern in Bezug auf vorher vorhandene Problemstellungen erfunden, sondern suchen eher selbst nach zu ihnen passenden Problemen. Personen greifen kursierende Antworten häufiger passiv auf als dass sie sie erschaffen. Allerdings ist dazu regelmäßig nur eine Auswahl an Teilnehmern qualifiziert. *Probleme*, die aus allen denkbaren Quellen stammen können, werden als Anspruch auf Aufmerksamkeit aufgefasst. *Entscheidungsgelegenheiten* sind solche Anlässe oder symbolische Auslöser, auf die hin normativ bestimmte Verhaltensweisen erwartet werden, die wiederum als Entscheidung interpretiert werden. Schwerpunktmäßig finden sie sich auf den politischen Arenen der Organisation, z.B. zu entsprechenden Tagesordnungspunkten von Arbeitsgruppen- oder Gremiensitzungen (333-335).

Entscheidend ist, wie, wie schnell und wo sich die Ströme der Teilnehmer, Lösungen und Probleme zu den knappen Entscheidungsgelegenheiten zusammen finden. Teilnehmer widmen einer Problemlösung einen begrenzten Teil ihrer Arbeitsenergie. Gemeinsam mit den Problemen wechseln sie von Entscheidungsgelegenheit zu Entscheidungsgelegenheit – i. d. R. ohne dass es zu Lösungen kommt. Wenn sich ein passendes Problem an eine Entscheidungsmöglichkeit anheften kann, hat eine Lösung (aus der Strömung von Entscheidungsauswahlen) die Chance, diskursiv aktiviert und sogar entschieden zu werden. Hierbei finden sich die Probleme und die Teilnehmer, die die Probleme stark machen, gegenseitig. Allerdings wandern auch viele Lösungen von Entscheidungsgelegenheit zu Entscheidungsgelegenheit und versuchen, sich dort anzuheften. Entscheidungen resultieren aus einem geeigneten Zusammentreffen, das mehr durch Zufälligkeiten als durch rational geordnetes Problemlösen bestimmt ist.

In Universitätsgremien versucht bspw. ein Studierendenvertreter, anknüpfend an andere Probleme und Entscheidungsgelegenheiten das Problem von Studiengebühren einzubringen oder wartet auf eine günstige Gelegenheit, um einen studentischen Lösungsvorschlag zur Studienordnung unterbringen zu können. Ein Professor der Naturwissenschaften nutzt sich bietende Gelegenheiten dazu, andere Entscheidungsprobleme mit dem der Objektivierung der Leistungskriterien zu verknüpfen, während eine Vertreterin des Mittelbaus nach Möglichkeit die Chance nutzt, um Gleichstellungslösungen an andere Entscheidungsalternativen anzukoppeln. Die hier beispielhaft genannten Probleme sind nicht vollständig von den Teilnehmern abhängig, die sie einzubringen versuchen: Ein innerhalb der Organisation „aktiviertes“ Problem spürt bei Bedarf einen geeigneten Entscheidungsträger auf (334, 348). Wenn z.B. Gleichstellung als Problem aktiviert ist, finden sich zumeist auch Teilnehmer, die es bei Entscheidungsgelegenheiten einzubringen versuchen. Möglich ist auch, dass Probleme der Organisation latent bleiben. In diesem Fall wurden sie von einem Teil der Organisation bereits entdeckt, aber bisher nicht mit Entscheidungsmöglichkeiten in Verbindung gebracht (345). In den 1950er und 1960er Jahren war das Problem der Gleichstellung

noch kaum Entscheidungsgelegenheiten zugeordnet und passte kaum zu an den Universitäten strömenden Lösungsvorschlägen (vgl. 1.1). Durch Nichtbeachtung können Probleme auch wieder verschwinden.

Dass sich die Erfolgchancen einer Lösung systematisch darin unterscheiden, von welchen Teilnehmergruppen sie vorrangig vertreten werden und zu welchen Problemgebieten sie gehören, ist zwar vorausgesetzt, wird im Mülleimer-Modell aber nicht mitmodelliert. Cohen et. al unterscheiden drei Entscheidungsstile innerhalb des Durcheinanders der Ströme im Mülleimer. Alle drei implizieren die Möglichkeiten der Machtausübung über die Fokussierung von Aufmerksamkeit:

- *Lösen* meint jenen Entscheidungsstil, der auch in rationalistischen Modellen vorkommt. Dabei wird ein Problem in einem oder mehreren Mülleimern temporär bearbeitet. Anschließend wird eine Entscheidungsalternative getroffen, wodurch das Problem für längere Zeit nicht mehr auf der Agenda der Organisation steht.
- *Übersehen* gelingt insbesondere bei schnellen und als neu geltenden Entscheidungen. Da sich schwierige andere Probleme noch nicht angeheftet haben, kann eine Entscheidung schnell und einfach, aber unter Ausblendung der vielfältigen Möglichkeiten getroffen werden.
- *Fliehen* meint insbesondere solche Entscheidungen, die lange über eine komplexe Gemengelage blockiert waren. Einige der angekoppelten Probleme fliehen in diesem Fall von der ursprünglich blockierten Entscheidungsepisode hin zu anderen, die viel versprechender erscheinen. Dadurch wird die ursprüngliche Auswahl-situation entlastet und eine Entscheidung plötzlich einfach möglich. Allerdings werden dabei kaum Probleme gelöst, denn diese sind vorher geflohen (344-345).

Empirischen Beobachtungen und einer Simulation im Computermodell<sup>119</sup> zufolge überwiegen die letzten beiden Entscheidungsstile in der Praxis quantitativ. Echtes Lösen ist nur bei solchen Problemen häufiger, die mit sehr geringem Aufwand bearbeitet werden können.

Wenn die Zahl der Entscheidungsmöglichkeiten drastisch beschnitten wird und sie nur weiter oben in der Organisationshierarchie zugelassen werden, reduziert sich das Springen der Lösungen und Probleme von Mülleimer zu Mülleimer. Gleichzeitig steigt aber das Risiko von Blockaden und die Bearbeitungszeiten verlängern sich – jedenfalls so lange wie weiterhin unterschiedliche Teilnehmer, Problemsichten und Lösungsvorschläge Eingang in die Entscheidungsprozesse finden.

In der vollständig autoritären Variante der Entscheidungsstrukturen einer Organisation gibt es nur noch ganz wenige Entscheider mit umfassenden Kompetenzen. In diesem Fall werden viele innerhalb der Organisation wahrgenommene, also aktivierte Probleme gar nicht mehr gelöst, sie gelangen nämlich kaum mehr bis zu den Entscheidungsmöglichkeiten. Dies kann internen Widerstand in der Organisation auslösen. Zudem ergibt sich eine gewisse Ähnlichkeit zum Entscheidungsstil des Übersehens, da bei autoritären Entscheidungen viele Detailprobleme zwangsläufig übersehen werden.

---

119 Für die Mathematisierung und Überführung des Mülleimermodells in eine Computersimulation werden einige zusätzliche Annahmen gemacht, die Verrechenbarkeiten und Anfangszahlenwerte betreffen (Cohen et al. 1990: 335-344). Für die Diskussion hier sind sie nicht von weiterer Bedeutung. In der neueren Organisationsforschung wird die Aussagekraft von Computersimulationen tendenziell skeptischer betrachtet (Berger/Bernhard-Mehlich 2001: 161).

Andere Folgen hat die entgegengesetzte Organisationsvariante, in der eine große Vielzahl von Entscheidungsmöglichkeiten existiert, bspw. weil die Organisation maßgeblich über kleine Projektgruppen stattfindet oder weil eine mehrdimensionale Matrixstruktur vorliegt (vgl. später 2.2). Die Strömungen der Lösungen und Probleme verdünnen sich hierbei, was das Risiko von Blockaden reduziert. Der einfache Wechsel (bzw. die Flucht) zu einem passenderen Mülleimer verbessert zudem die Chancen auf eine gute Passung von Problemen und Lösungen. Andererseits kann eine hohe Zahl an Entscheidungsmöglichkeiten bzw. an zugehörigen politischen Arenen in der Organisation dazu führen, dass die begrenzte Aufmerksamkeit und Energie der Teilnehmer überstrapaziert wird. Auch in diesem Fall kommt es nur zu einer begrenzten Zahl von erfolgreichen Problemlösungen, weil viele Prozesse aus Mangel an Aufmerksamkeit im Sande verlaufen bzw. letztlich ohne Konsequenzen bleiben.

Unabhängig von der Entscheidungsstruktur der Organisation besteht dem Mülleimer-Modell zufolge die Tendenz, dass für erst spät auftretende Probleme nicht mehr ausreichend Energie zur Verfügung steht. Sie fallen bei Entscheidungsprozessen leicht unter den Tisch. Ferner ergibt sich gerade für solche Entscheidungsmöglichkeiten, die in der Organisation für besonders wichtig gehalten werden, das Risiko einer Blockade. Bei Entscheidungsmöglichkeiten von mittlerer Wichtigkeit sind die Problemlösungschancen am größten, während bei nicht als wichtig anerkannten Entscheidungsmöglichkeiten zu wenig Aufmerksamkeit investiert wird.

### *Macht und Strategie*

Aus den beiden Entscheidungsstilen des Fliehens und Übersehens ergeben sich Hinweise darauf, wovon die Wirkungsmacht in einer Organisation abhängt. March selbst hält „Macht“ allerdings für ein zu unspezifisches Konzept, besser sei die Betrachtung von Ressourcen- und Informationskontrolle einschließlich der Möglichkeit zur Informationsmanipulation. Die Kontrolle über Informationen erfolgt z. B. über eine selektive Vorauswahl, welche über den Begriff der Informationskanäle erschlossen wird (1990b: 7). Die pauschale Rede von „Macht“ trage hingegen zu Missverständnissen bei, insbesondere weil dabei die direkten Durchsetzungsmöglichkeiten der formalen Entscheidungsspitze überschätzt werden (Cohen/March 1986: 197). Tatsächlich bieten sich innerhalb einer organisierten Anarchie zahlreiche taktische bzw. strategische Optionen. Die, die nach der formalen Struktur der Organisation Macht innehaben – an einer Universität etwa Rektor oder Präsident – haben natürlich wesentlich andere Chancen, solche strategischen Optionen zu nutzen, als z. B. ein einfacher wissenschaftlicher Mitarbeiter. Die Macht des Rektors bzw. Präsidenten hängt allerdings auffällig davon ab, was er wie durchsetzen will. Seine allgemein erwartete Durchsetzungsfähigkeit erreicht er dann, wenn seine Entscheidungen von vielen überzeugt oder sogar begeistert mitgetragen werden. Wo dies ausbleibt oder wo sich starker Widerstand formiert, kann er seine formalen Befugnisse faktisch nur noch eingeschränkt ausüben (198-199, 203-205). Einem einfachen Mitglied einer Universität wird es schwer fallen, die Kommunikationskanäle seiner Organisation zu kontrollieren, aber es kann auf ihre Gestaltung Acht geben. Auch die Reputation und die von anderen zugeschriebene Autorität sind ungleich verteilt und damit die Möglichkeiten, Einfluss auf die Agenda der politischen Arenen einer Organisation zu nehmen. Die taktischen Regeln, die Cohen

und March für amerikanische College-Präsidenten formulieren, können aber auf verschiedenen Hierarchiestufen in den unterschiedlichsten Organisationen eingesetzt werden. Nr. 1, 2, 7 und 8 ergeben sich v. a. aus der Begrenztheit von Aufmerksamkeit und Schwankungen bei der Teilnahme, Nr. 3 und 4 beziehen sich auf die Fluktuation von Präferenzen. Die Regeln Nr. 4 bis 7 lehnen sich besonders an das Modell chaotischer Strömungen an. Nr. 8 reflektiert die Bedeutung der Normen, an denen sich Entscheidungsverhalten orientiert:

1. „Spend time“: wer in Entscheidungsprozesse genau das investiert, woran es mangelt (an Zeit und Aufmerksamkeit), bekommt von anderen ein höheres Anrecht zugesprochen, Einfluss zu nehmen (207).
2. „Persist“: wer anhaltend aufmerksam ist, kann den richtigen Zeitpunkt abpassen, wenn es andere nicht sind oder unpassende Probleme geflohen sind (208).
3. „Exchange status for substances“: da Beziehungsfragen häufig über Sachfragen ausgetragen werden, kann die symbolische Aufwertung anderer oft günstig gegen ein sachliches Entgegenkommen eingetauscht werden (208-209).
4. „Facilitate opposition participation“: Gegner, die i. d. R. die Schwierigkeit von zielgerichteten Veränderungen unterschätzen, werden durch die Beteiligung an Mülleimer-Prozessen frustriert oder reduzieren ihre Forderungen (209-210).
5. „Overload the system“: da Lösungsvorschläge leicht durch zahlreiche Ankoppelungen blockiert oder auf andere Mülleimer verwiesen werden können, erhöht deren Vielzahl die Chance, einige davon durchzusetzen – u. a. wegen begrenzter Aufmerksamkeit, so dass es zu Entscheiden durch Übersehen kommen kann. In einer organisierten Anarchie ist jedes Ziel auf unterschiedlichen Wegen zu erreichen, so dass es nicht sinnvoll ist, nur einen einzigen zu versuchen (210-211).
6. „Provide garbage cans“: das Angebot zusätzlicher Entscheidungsmöglichkeiten kann die Abtrennung unerwünschter Probleme möglich machen (211-212).
7. „Manage unobtrusively“: das unaufdringliche Managen vermeidet eine unerwünschte zentrale Aufmerksamkeit, die leicht zu Blockaden führt. Metaphorisch gesprochen benötigt das Segeln unter Ausnutzung der vorhandenen Strömungen und Winde nur kleinere und deshalb leichter zu erreichende Eingriffe, um ein Ziel zu erreichen (212-214).
8. „Interpret history“: da die Aufmerksamkeit der meisten Teilnehmer begrenzt ist, ist nur wenig Wissen über frühere Entscheidungen und aktuelle Prozesse verfügbar. Die Kontrolle über die Geschichte des bisherigen Entscheidungsverhaltens erhöht zum einen die Anerkennung durch andere. Zum anderen bietet sie einen guten Zugriff auf die Normierung des aktuellen Entscheidungsverhaltens, da die meisten Teilnehmer die Bedeutung von Sachargumenten überschätzen und die Bedeutung von Normen und Statusfragen nicht explizit reflektieren (214-215).

#### *Reform in der organisierten Anarchie und Schlupf*

Wenn eine Organisation mit einem Reformprogramm konfrontiert wird, ist dem Ansatz zufolge zu erwarten, dass sich politische Subkoalitionen bilden und über die Interpretation der offiziellen Ziele verhandelt wird. Wird eine Reform dadurch verfälscht oder wird sie auf die konkreten Bedingungen in der Organisation hin angepasst? Beide

Möglichkeiten scheinen nicht vollständig zu dem Modell der organisierten Anarchie zu passen. Unter den Bedingungen einer organisierten Anarchie ist Skepsis angebracht, ob eine Reform eine objektive Verbesserung der Strukturen einer Organisation bewirken kann. Schwer nachzuweisen ist also auch, ob eine Reform ‚richtig‘ angepasst wurde. Kann ein Reformziel überhaupt unverfälscht erreicht werden, wenn es z.B. nach der taktischen Regel Nr. 7 unter Ausnutzung vorhandener Strömungen ‚ersegelt‘ wird? Da zu viele Faktoren miteinander verknüpft sind und sich gleichzeitig ändern, lässt sich nie objektiv sagen, welche Faktoren für die Unterschiede zwischen zwei Zuständen der Organisation – etwa vor und nach der Reform – verantwortlich sind. Dass Kausalzusammenhänge in der Organisation nicht zu bestimmen sind, erschwert das Verfolgen eines Reformziels, aber auch das Lernen aus den gemachten Erfahrungen. Es besteht „die Tendenz, daß Erfahrungen mit Zufallsfluktuationen, systematischen exogenen Effekte[n] und unkontrollierbaren Veränderungen der Umwelt vermenget werden.“ (Levinthal/March 1990: 212). Wegen der Unsicherheiten ist es meist nicht möglich, vollständige Lernzyklen zu durchlaufen – also von einer Problemwahrnehmung über die Durchsetzung eines Änderungsvorschlags und dessen Übersetzung in tatsächlich verändertes Handeln bis hin zur Auswertung des Effekts der Änderung, die wiederum zu einer erweiterten Problemwahrnehmung führt. Die Folge sind falsche Schlussfolgerungen, die insbesondere in die Richtung gehen, die unter 2.4 bereits als typische Attributionsfehler diskutiert wurden: Typisch ist z.B. die Erklärung des Scheiterns anderer durch mangelhafte Persönlichkeitseigenschaften (vgl. meine These zur Figur der „Reformblockierer“ unter 4.5.2). Die Ansätze der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie halten trotzdem die Bereitschaft, nach neuen Lösungen zu suchen, für wichtig. Schnelle Lernversuche in einer unbeeinflussbaren Umwelt führen aber dazu, dass auf Veränderungen hin überreagiert wird (vgl. meine These zur absehbar nicht abschließbaren Hochschulreform unter 1.4.3). Gute Alternativen und Raum für Experimente werden nämlich i.d.R. nicht gefunden (Levinthal/March 1990: 212). In einer Organisation sind die Ressourcen für Aufmerksamkeit begrenzt und Manager sind darauf angewiesen, den Eindruck von Kontrolle aufrecht zu erhalten. Deshalb besteht die als „Kompetenzfalle“ bezeichnete Tendenz, Alternativen und begonnene Experimente anhand von Kriterien zu beurteilen, die sich an früher erfolgreichem Vorgehen orientieren (March/Shapira 1990: 102-105; March 1994: 96-97). Wenn neue Experimente aber jeweils am Früheren oder Bisherigen gemessen werden, gelten sie leicht vorschnell als erfolglos oder verbleiben auf der Linie der bereits eingeschlagenen Pfade (vgl. 2.4 zur Suchstrategie der „Satisficer“). Frühere Erfolge sollen zu erhöhter Innovationsneigung führen können, da das Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten steigt, es gibt aber auch den umgekehrten Fall, der dem psychologischen Phänomen der „gelernten Hilflosigkeit“ entspricht (Levinthal/March 1990: 225-226). Wie bei den unter 2.6 diskutierten neo-institutionalistischen Ansätzen wird die zusätzliche Möglichkeit gesehen, dass Organisationen nicht selbst Erfahrungen mit Innovationen machen, sondern diese von anderen übernehmen. Wenn Reform Erfahrungen so diffundieren, könnte dies aber auch nivellierend statt innovativ wirken (March 1990b: 11-13). Folgerichtig ist deshalb, „kreatives Chaos“ als innovationsförderlich unter den Bedingungen einer organisierten Anarchie anzusehen (11).

Kreatives Chaos und Lösungen, die bereits nach Problemen suchen, bevor diese aktiviert sind, sind nicht im herkömmlichen Sinn effizient. Ein weiteres Problem für den Beginn von Reformexperimenten in Organisationen liegt in fehlender Risikoabschätzung. Risiko wird von Managern nicht als Wahrscheinlichkeitskonstrukt behandelt, wie es klassische Entscheidungstheorien oder bspw. das psychologische Erwartung-mal-Wert-Modell annehmen. Nach empirischen Befunden gelten Risiken für Manager tendenziell als zu Vermeidendes und werden nicht realistisch abgeschätzt (March 1994: 38). Faktische Risikobereitschaft findet sich dort, wo die Illusion der Kontrollierbarkeit besteht<sup>120</sup> (March/Shapira 1990: 106). Wenn Risiken von Reformexperimenten aber tatsächlich kaum einkalkuliert werden und zudem anhand hergebrachter und damit ggf. unpassender Kriterien beurteilt werden (s.o.), können Effizienzgesichtspunkte die Reformbereitschaft gefährden. Dieses Dilemma wird über das theoretische Konstrukt des „organizational slack“ berücksichtigt. Slack ist als die Differenz zwischen den aus der Umwelt zufließenden Ressourcen und den von außen an sie gerichteten Anforderungen zu verstehen (Cohen/March 1986: 87). Es handelt sich um einen (theoretischen) Überhang an Geld, Arbeitszeit, Motivation und Aufmerksamkeitskapazitäten.<sup>121</sup> „Slack“ lässt sich als „Durchhang“ oder – gebräuchlicher – als „Schlupf“<sup>122</sup> übersetzen. Das Vorhandensein von Schlupf trägt zur Vermeidung von Konflikten in einer Organisation bei. Schlupf macht zudem wahrscheinlicher, dass auch langfristiger angelegte, nicht ausschließlich an hergebrachten Kriterien orientierte Reformexperimente gewagt werden (March 1994: 32).

Die Vermutung liegt nahe, dass die jüngere Hochschulreform den Schlupf reduziert hat. Stagnierende Ressourcenzuflüsse bei eventuell parallel steigenden Anforderungen lassen den Schlupf definitionsgemäß schrumpfen. Für die amerikanischen Hochschulen nehmen March u. a. an, dass der Schlupf schon deutlich früher zurück gegangen ist (Cohen et al. 1990: 351). Nach den Modellen der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie sind große Hochschulen durch die Abnahme von Schlupf stärker gebremst, da Schlupf benötigt wird, um die Heterogenität der verschiedenen Organisationsteile gegeneinander abzupuffern (Cohen et al. 1990: 357, 352). In der Modellsimulation ergibt sich ferner, dass arme Hochschulen bei schwindendem Schlupf schneller eine Zunahme der inneren Konflikte erleben, während große reiche zunächst nur über eine erhöhte Latenzzeit von Problemen betroffen sind. Die Bearbeitungszeit für Probleme steigt aber allgemein, also an allen Hochschultypen. Die Problemaktivierung und damit auch die Konfliktzunahme, die eine Schlupfreduzierung auslöst, nehmen im Zeitverlauf wieder ab. Ein anderer Effekt von Schlupfreduktion ist, dass die reale

---

120 Der Glaube der Manager an ihre Steuerungsfähigkeit kann z.B. dadurch erhöht werden, dass diese homogen ausgewählt sind und deshalb ihre Annahmen nicht gegenseitig in Frage stellen. Auch die Verbreitung eines Glaubens an einen Reformansatz – etwa das Neue Steuerungsmodell – kann die Reformbereitschaft stärken.

121 Wenn die Organisation aus Handlungen besteht, sind ihre Mitglieder nicht mit ihrer vollständigen Persönlichkeit Teil der Organisation. Die Organisation verfügt entsprechend immer nur über einen Teil der Aufmerksamkeit ihrer Mitglieder.

122 „Schlupf“ spielt auf ein Maschinenbild von Organisation an. Er bezeichnet z.B. den Verlust von Antriebsleistung über Gleitreibung. Die Antriebsräder eines Fahrzeugs oder einer Maschine müssen wegen des Auftretens von Schlupf etwas schneller drehen, als es theoretisch für die tatsächliche Geschwindigkeit des Fahrzeug oder der angetriebenen Maschinenteile erforderlich wäre.

Macht der Administration steigt, wie allgemein in schlechten Zeiten. Die Entscheidungsstruktur einer Organisation wird hierarchischer (356). Kleine arme Hochschulen können langfristig besser mit den Folgen von Schlupfabbau umgehen und im Einzelfall sogar Entscheidungsprozesse beschleunigen – im Normalfall ist aber mit Verlangsamung zu rechnen (357).

#### *Organisationstheoretische Einordnung des ‚Mülleimers‘*

Das Modell der organisierten Anarchie bzw. des Mülleimers geht über die frühen Formulierungen der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie hinaus. Im Anschluss an das Mülleimermodell lässt sich die Möglichkeit von Entscheidungshandeln, das den klassischen Grundzügen der Rational Choice-Ansätze entspricht, sogar vollständig in Frage stellen. Noch grundsätzlicher lässt sich fragen, ob überhaupt Entscheidungen stattfinden. Oder werden bestimmte Sets von Verhaltensweisen und Ereignissen oft erst im Nachhinein innerhalb der Organisation als Entscheidungen interpretiert? Kann das Interpretieren von Episoden als Entscheidungen entsprechend der Regel Nr. 8 ein taktisches Manöver sein? Selbst das Sammeln von Informationen kann sich als eine symbolische Handlung herausstellen (March/Sevón 1990). Anders als konsequent konstruktivistische Ansätze verwirft das Mülleimer-Modell die Unterscheidung zwischen ‚wahren‘ und ‚falschen‘ Sachverhalten aber nicht vollständig. Dies zeigt sich z.B. anhand der Verwendung der Begriffe ‚Schlupf‘ (s. o.) und ‚Informationsmanipulation‘ (March 1990b: 7). Wenn sich der Sinn von sozialen Vorgängen innerhalb einer Organisation erst durch Interpretationsvorgänge ergibt, ist eine Manipulation im Sinne von ‚Verfälschung‘ nicht mehr möglich. Manipulation kann allerdings noch im Sinn der ‚gezielten Beeinflussung zum eigenen Vorteil‘ vorliegen (zur Etymologie vgl. Kluge 2002: 596). Es muss also zumindest die Möglichkeit eines Vorteils geben. Setzt die Betrachtung von taktischen und strategischen Möglichkeiten voraus, dass Akteure, welche diese Möglichkeiten nutzen, bereits vorhanden, also extern gegeben sind? Ist zumindest deren ‚eigener Vorteil‘ objektiv bestimmbar, etwa unabhängig von der Organisation? March und Cohen analysieren aufmerksam, inwieweit sich z. B. die Erfolgsfaktoren eines Universitätspräsidenten durch soziale Verhältnisse ergeben und inwieweit dieser besondere Akteur erst über soziale Rollenerwartungen konstituiert wird (Cohen/March 1986: 7-28, 41-80, 153-193). Akteure und Interessen werden so zu einem Teil des Spiels der Strömungen.

In anderer Weise analysiert die soziologische Systemtheorie (vgl. 2.7), die Kommunikation und nicht Handlungen als Basiseinheit versteht. Der Unterschied im Ansatz ist nicht unwesentlich. Er versetzt verhaltenswissenschaftliche Ansätze überhaupt erst in die Lage, konkrete Vorschläge wie die acht taktischen Regeln (s. o.) zu machen. Insofern teile ich nicht die Einschätzung, Luhmann habe ‚wesentliche Annahmen und Erkenntnisse der Verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie in einen systemtheoretischen Rahmen‘ überführt (Berger/Bernhard-Mehlich 2001: 162). Es finden sich allerdings verschiedene Parallelen. Ganz ähnlich stellt sich aus verhaltenswissenschaftlicher und systemtheoretischer Sicht dar, dass die Ausdifferenzierung bspw. über die Vervielfältigung von Entscheidungsmöglichkeiten zur Ausbildung lokaler Rationalitäten und zu Konfliktvermeidung und Identifikation beiträgt. Umgekehrt führt die

spezialisierte Arbeitsteilung, wie auch die Hierarchie in beiden theoretischen Perspektiven zu einer Fokussierung bzw. zur Reduzierung von Kontingenz.

Das Verhältnis zu den Ansätzen des Rational Choice ist ähnlich komplex. Insbesondere stellt sich die Frage nach der weiteren Integrierbarkeit der Ideen der „Häretiker“ in das „etablierte Dogma“ (March 1990b: 3). Bei der Darstellung des Mülleimer-Modells habe ich eingangs darauf verwiesen, dass interne Märkte eine weitere Möglichkeit sind, um divergente Interessen zusammen zu schließen. Dem ökonomischen Modell zufolge sorgt die unsichtbare Hand dafür, dass sich eine für die unterschiedlichen Präferenzen optimale Koordination einstellt. Die Fluktuation der Präferenzen wird solche Märkte mitunter stören; außerdem fluktuieren innerhalb der Organisation auch noch weitere Ströme. Das Neue Steuerungsmodell versucht deshalb, der Anarchie mit einem Bündel an Maßnahmen Herr zu werden. Mehr Effizienz soll also nicht allein mit internen Märkten und Schlupfreduktion erreicht werden. Eine Möglichkeit besteht darin, die einfachen und betriebswirtschaftlich optimierbaren Vorgänge von solchen zu trennen, bei denen die Charakteristika einer organisierten Anarchie ausgeprägter sind. Diese Möglichkeit wird auch innerhalb der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie diskutiert. Bei einfachen Problemen kann die Herausbildung von Standards das Entscheiden erleichtern. Ausführungsprogramme ersetzen das Entscheiden vollständig, Zweckprogramme vereinfachen die Findung, indem sie Entscheidungskriterien normieren (Simon 1976: 102). Die Idee, einen betriebswirtschaftlich optimierten Wertschöpfungskern der Organisation gegen die Komplexitäten abzupuffern, indem man diese spezialisierten Abteilungen überträgt, ist alles andere als neu und wurde schon vor Jahrzehnten von James D. Thompson bei Unternehmen beobachtet (Thompson 1967). Sie hat aber zusammen mit dem Weber'schen Bürokratiemodell an Überzeugungskraft verloren. Zur Plausibilität des Organisationsleitbilds des MP3-Players und der damit implizierten flexiblen Durchschaubarkeit haben neue Datenverarbeitungsmöglichkeiten beigetragen (Sennett 2005: 41).<sup>123</sup> Auch einige neuere betriebswirtschaftliche Instrumente sind auf die Bewältigung einer höheren Komplexität ausgelegt.<sup>124</sup> Im Organisationsmodell der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie sind die Abpufferung von Komplexität und die Unmöglichkeit der Durchschaubarkeit auf eine gewisse Weise grundsätzlich miteinander verknüpft. Der Grund für die Beschränkung von Rationalität in einer Organisation ist nämlich nicht (nur), dass es ihren Mitgliedern an Intelligenz mangelt. Da eine Organisation immer auf bestimmte Zwecke ausgerichtet ist, blendet sie andere notwendig aus. Eine Universität ist vorrangig auf Forschung und Lehre ausgerichtet und überlässt z.B. die Schulausbildung der Kinder ihrer Mitglieder anderen Institutionen. Das Verhalten, das zu einer Organisation gehört, bezieht sich also von vornherein immer nur auf ganz bestimmte Aspekte der Welt. Durch die normative Bestimmung des Verhaltens in einer Organisation wird die Komplexität der Umwelt abgepuffert und in weiten Teilen als irrelevant ausgeblendet. Deshalb ist die innerhalb der Organisation angewandte Ratio-

---

123 Zur Überzeugungskraft des Reformleitbilds trägt bei, dass Menschen dazu neigen, die Durchschaubarkeit und kausale Kohärenz von Prozessen zu überschätzen (March 1994: 182-183).

124 Ein Beispiel dafür ist die um 1990 entwickelte „Balanced Scorecard“. Über sie werden Kennzahlen zu den vier Perspektiven Finanzen, Kunden, Mitarbeiter und Prozesse gebündelt und dem Anspruch nach mit der Unternehmensstrategie verbunden (Simon/Gathen 2002: 155-163).

nalität notwendig eingeschränkt, aber aus demselben Grund ist die Organisation überhaupt funktional und kann mehr erreichen als ein rein zufälliges Nebeneinander vieler unverbundener Individuen. Zielgerichtetheit und (normative) Fokussierung der Aufmerksamkeit gehören zusammen. Zu der theoretischen Perspektive der organisierten Anarchie gehört also, dass sich deren Charakteristika nicht vollständig aufheben lassen.

Für die Präferenz für einen Theorieansatz bleibt letztlich aber entscheidend, für wie gravierend man die Einschränkungen der Rationalität innerhalb der Organisation hält. Die verhaltenswissenschaftlichen Ergebnisse legen selbst nahe, dass Manager auf den Glauben an die eigene Kontrollkompetenz und Steuerungsfähigkeit angewiesen sind (Levinthal/March 1990; March/Shapira 1990; March/Sevón 1990). Entsprechend ist zu erwarten, dass die Manager den umfangreichen Rationalitätseinschränkungen im Mülleimer-Modell i. d. R. nicht zustimmen mögen. Der Ansatz behielte deshalb absehbar seinen ‚hätischen‘ Charakter, obwohl er längst nicht mehr neu ist und Eingang in die betriebswirtschaftliche Ausbildung gefunden hat.

## **2.6. Neo-Institutionalismus**

Die soziologischen neo-institutionalistischen Ansätze<sup>125</sup> lassen sich ebenso wie die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie als rationalitätsskeptische handlungstheoretische Richtung beschreiben. Es gibt eine Reihe von Überschneidungen, allerdings ist die Beachtung von Normen (z. B. kulturelle Routinen und Traditionen innerhalb einer Organisation) und von gesellschaftlichen Einflüssen ausgeprägter. Einige der unter 2.5 bereits angeschnittenen Mechanismen erhalten in den neo-institutionalistischen Ansätzen einen höheren Stellenwert. Dies gilt insbesondere für die Diffusion von Erfahrung zwischen Organisationen und für die organisationsinterne Bedeutung von spezifischen Ausschnitten der als wesentlich erlebten Umwelt.

Die neo-institutionalistischen Ansätze gehen von vornherein nicht mehr davon aus, dass der größere Teil der Handlungen in einer Organisation (teil-)rational bestimmt ist. Anders als in der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie werden deshalb auch nicht Entscheidungsakte ins Zentrum gestellt. In der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie fand sich bereits die Relativierung ihres eigenen Grundbegriffs.<sup>126</sup> Allerdings stand nicht grundsätzlich in Frage, ob richtige Entscheidungen die Lösung eines Problems bewirken können. Wenn bestimmte Vorgänge in der Organisation als Entscheidung aufgefasst werden, so hat dies zweifellos eine Wirkung – aber wie zielgerichtet ist diese? In einer hierarchisch funktionierenden Organisation erscheint diese Frage zweitrangig: Vorgesetzte können Änderungen an der Struktur anordnen, diese werden dann vollzogen und die Organisation funktioniert anschließend entsprechend dem geänderten Strukturplan.

Empirische Studien zu Organisationsstrukturen haben den Neo-Institutionalismus zu einer erheblichen Skepsis gegenüber der Formalstruktur geführt. Diese Skepsis

---

125 Die folgende Darstellung orientiert sich vorrangig an Beiträgen von John W. Meyer, Brian Rowan, Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio, die innerhalb der Richtung als klassisch gelten.

126 „Decision histories are often difficult to describe. When (and even whether) a decision was made, who made it, with what intentions, and with what consequences are all often obscure.“ (March 1994: 177)

rechtfertigt die Abgrenzung durch die Vorsilbe „Neo“ gegenüber dem alten Institutionalismus, zu dem bspw. das Bürokratiemodell Max Webers gerechnet werden kann. Gefragt wird bei den neueren, als „Neo“ abgegrenzten Ansätzen, ob alle wesentlichen Prozesse in einer Organisation der offiziellen Hierarchie bzw. den Struktur- und Funktionsplänen folgen. Die Beantwortung ist nicht ganz einfach. Solange keine offensichtlichen Störungen auftreten, wird in einer Organisation nie auffallen, ob die Orientierung an den sichtbaren Strukturen unterkomplex ist oder nicht. Störungen, Umstrukturierungen und Veränderungsprozesse stehen deshalb im Untersuchungsfokus.

#### *Institutionalisierte Elemente*

Der Begriff „Institution“ bezieht sich dem Wortsinn nach auf mehr oder weniger dauerhafte Bestimmungen, Einrichtungen und Regelungen (Kluge 2002: 443, 877). In institutionalistischer Sicht sind alle solchen Elemente gemeint, „die bestimmten Dingen und Aktivitäten Sinn geben und Wert zusprechen und diese zugleich in einen übergeordneten Rahmen integrieren“ (Walgenbach 2001: 323). Die sichtbaren Strukturen einer Organisation gehören zwar auch dazu, sind aber nicht die einzigen Festlegungen. Als ein Beispiel für nicht direkt sichtbare Festlegungen wurde unter 2.4 bereits das script based behaviour angeführt, welches von den so Handelnden nicht sprachlich repräsentiert werden kann und also auch nicht mit schriftlichen Vorschriften vorgegeben werden kann. Hier schließen neo-institutionalistische Arbeiten an, legen aber mehr Gewicht auf die vielfältig wirkenden sozialen Muster (Jepperson 1991). Diese auch von anderen Theoriesträngen vielfältig beschriebenen Muster reichen von „activity scripts“ (146) oder „reciprocal expectations“ (147) bis hin zu „organizational culture“ (154) und „scientized polity“ (156). Auch sie sind offensichtlich nicht vollständig in formalen Dokumenten wie Satzungen, Vorschriften und Ablaufplänen festgehalten. Organisationen nutzten nach neo-institutionalistischer Sicht die Darstellung ihrer Formalstrukturen, um sich gegenüber den eigenen Mitgliedern und der relevanten weiteren Umwelt zu präsentieren. Diese Präsentationen können deshalb wissenschaftlich nicht einfach als objektive Darstellung des Funktionierens interpretiert werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass Organisationen rein zeremoniell steuern oder nur oberflächlich modische Managementkonzepte übernehmen, gilt als besonders groß, wenn die Organisationsziele unklar sind oder wenn hoher Staatseinfluss vorliegt (DiMaggio/Powell 1991: 75-76) – also bspw. bei öffentlich finanzierten Universitäten.

Selbstdarstellungsbedarf ist zwar eine, aber nicht die wichtigste Quelle von Institutionalisierungen. Peter Berger und Thomas Luckmann, deren Ansatz auf die neo-institutionalistische Theoriebildung Einfluss hatte, erklären das Zustandekommen von Institutionalisierungen über wiederholte Interaktionen. Sie ergeben sich also überall im Organisationsalltag. Die Gewöhnung an wiederholte Abläufe macht ständige Entscheidungen unnötig und erlaubt „psychologische Entlastung“ (Berger/Luckmann 1980: 57). Sowohl Sprache als auch Tätigkeiten werden bei der Habitualisierung typisiert. Von Institutionalisierung kann überall die Rede sein, wo solche Typisierungen auf einander bezogen sind.

## Ursprünge der Institutionalisierung nach Berger/Luckmann 1980: 56-72

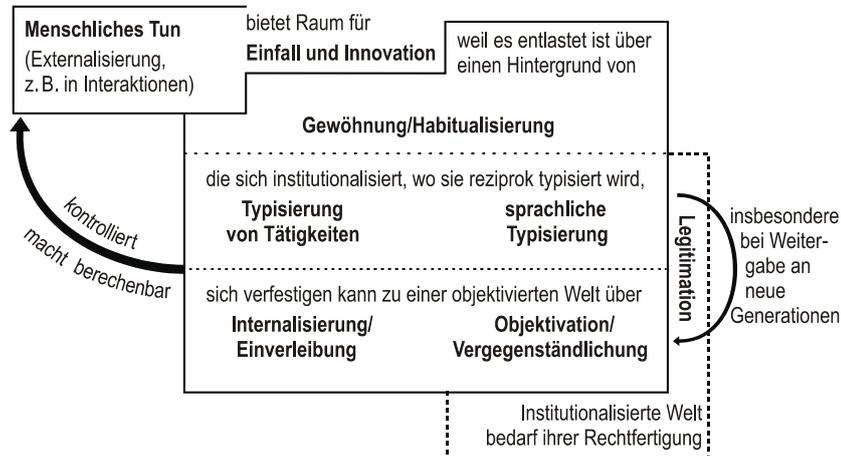


Abbildung 13 (Eigene Darstellung)

Wie in Abbildung 13 schematisch dargestellt, bewirken Institutionalisierungen zwar eine soziale Kontrolle von menschlichem Verhalten, sie machen aber auch die Handlungen anderer überhaupt erst berechenbar. Die Entlastung menschlichen Tuns über Habitualisierungen eröffnet mithin erst den Raum für innovative Ideen.

Insbesondere in Organisationen ist das Spektrum von Institutionalisierungsformen differenzierter als in der Abbildung dargestellt. Ihre Form reicht von Kann-, Soll- und Muss-Normen bis hin zu Sichtweisen und Beurteilungsstrukturen.

### Institutionalisierungsformen

Form des Vorliegens	empirischer Zugang	Beispiele
<b>Schriftlich kodifiziert</b> , d. h. mit expliziter Regelungsintention zusammengefasst	Geltungsanspruch weitgehend direkt ablesbar, praktische Anwendung teilweise über Selbstberichte und Beobachtungen rekonstruierbar	Gesetze, Vorschriften, Satzungen, Anordnungen, Ablaufpläne, Leitfäden und Kriterienkataloge; ebenfalls Besitz (numerisch: Geld)
<b>Informell über symbolische Ordnungen</b> verankert	Teilweise über Gesprächstranskripte, Selbstberichte und Beobachtungen rekonstruierbar	Konstruktion sozialer Tatsachen, Welt- und Ordnungsvorstellungen, verbreitete Erzählweisen und Metaphern
Durch <b>nicht direkt sprachlich</b> repräsentierte Mechanismen stabilisiert	Teilweise über Selbstberichte und Beobachtungen rekonstruierbar	Gewohnheiten, Routinen, Handlungsskripte und leibliche Dispositionen

Abbildung 14 (Eigene Darstellung)

Es existiert kein zwingendes Sortierschema zur Unterscheidung von Institutionalierungsformen.<sup>127</sup> Klassische soziologische Konzepte wie die „soziale Rolle“ sind entsprechend breit angelegt und können Vielfältiges umfassen. Die von mir im Folgenden vorgeschlagene Darstellung zielt auf die Verdeutlichung der Breite der Formenvielfalt und setzt an der empirischen Zugänglichkeit an. Zwischen den Formen liegen jeweils Überschneidungen vor.

- Explizite Vorschriften und Vorgaben liegen zumeist in Schriftform vor. Sowohl Gesetze als auch Kriterienkataloge können Muss- Soll- oder Kann-Normen enthalten. Die Bindungswirkung und die Interpretationsoffenheit von Gesetzen und Kriterienkatalogen unterscheiden sich zwar tendenziell, aber Gesetze erzwingen nicht automatisch eine genauere oder häufigere Befolgung. Für die als angemessen empfundene Anwendung sind interpretierende Zusatzinformationen erforderlich, z. B. Kommentare oder Begründungen von vorangehenden Entscheidungen.
- Die soziale Konstruktion von Tatsachen begrenzt den Raum des Erlaubten absolut. Was als Realität und deshalb als objektiv gegeben gilt, ist aber i. d. R. nicht schriftlich festgelegt, sondern lediglich teilweise in beschreibender Absicht fixiert. Beispiele sind die Grenzen der Organisation, der für relevant gehaltene Umweltausschnitt oder Annahmen darüber, welche Ressourcen entscheidend sind.
- Ideale, Überzeugungen und Mythen führen i. d. R. zu weniger zwingenden Bestimmungen, haben aber umfassende Auswirkungen auf das Handeln.
- Routinen und Handlungsskripte einschließlich der zugehörigen Erwartungshaltungen strukturieren das Handeln in der Organisation direkt. Sie sind nicht zwingend symbolisch repräsentiert, stehen aber weiter mit den Symbolordnungen in Beziehung. Zu ihnen gehört die leibliche Seite sozialer Dispositionen, wie sie z. B. von Bourdieu mit dem Konzept des Habitus beschrieben wird, also das leibliche Reagieren auf und Agieren in sozialen Situationen (Bourdieu 1993a: 122-146).

Der 1977 von Meyer und Rowan veröffentlichte Aufsatz „Formal Structure as Myth and Ceremony“ gehört zu den klassischen neo-institutionalistischen Texten. Die Identifizierung von „rationalized institutional myths“ (1991: 53) ist als direkte Kritik an der axiomatischen Voraussetzung (übersichtlich begrenzter) Rationalität zu verstehen, wie sie in der Neuen Institutionenökonomik und in anderen Ansätzen des Rational Choice zu finden ist. Da sich Organisationen in einer hochgradig institutionalisierten Umwelt bewegen, ist es für sie geradezu eine Überlebensvoraussetzung, mit den vielfältigen Institutionalisierungsmöglichkeiten zu operieren.

### *Legitimation*

Wie schon in Webers Bürokratiemodell skizziert, benötigen Organisationsstrukturen eine Legitimität bzw. ihre Anerkennung als rational operierend (43-44). Eine Organisation hat dabei mit institutionalisierten Erwartungshaltungen umzugehen, die andere Organisationen wie Banken, Zulieferer, Abnehmer, Wirtschaftsprüfer oder staatliche

---

<sup>127</sup> Auch Scott, der ein umfassenderes Modell eingebracht hat (1994: 57-63), kommt letztlich zu keiner knappen Übersicht. Vgl. auch den in Abbildung 49 dargestellten Sortiervorschlag Giddens.

Stellen an sie herantragen.<sup>128</sup> Auch die Beurteilung durch aktuelle und potenzielle Mitarbeiter oder Kunden ist institutionell geprägt<sup>129</sup> – etwa über Professionen oder Erfahrungen mit anderen Organisationen. In der gesellschaftlichen Umwelt existieren deshalb Mythen und Selbstverständlichkeiten und diese sozial konstruierten Realitäten werden von Organisationen strukturell reflektiert bzw. nach alternativer Lesart deshalb kopiert, um günstige Austauschbeziehungen und Ressourcenzuflüsse aufrecht erhalten zu können (47). Erst aus diesem Grund können sich phasenweise jene speziellen Bündel von Vorstellungsweisen und Erwartungshaltungen in Bezug auf Organisationsgestaltung durchsetzen, die von Weber mit dem Bürokratiemodell und von Sennett mit den Metaphern der Pyramide und des MP3-Players identifiziert wurden. Korrespondierende Veränderungen in der Gesellschaft sind also verantwortlich für eine veränderte Ausrichtung der formalen Strukturen von Organisationen.

### *Isomorphismus*

Die gleichförmige Veränderung organisationaler Elemente wird als „Isomorphismus“ bezeichnet (47). Anschaulich wird das Phänomen anhand eines Beispiel aus dem Landeskriminalamt (LKA) Berlin: Um die Wirtschaftlichkeit nach modernen Standards nachweisen zu können, multiplizierte man dort die eigene Aufklärungsquote mit der Schadenssumme der bearbeiteten Straffälle (840 Mio. Euro im Jahr) und verglich diese mit den (deutlich geringeren) Kosten für die Aufrechterhaltung des LKA (Haebeler 2006: 87-88).<sup>130</sup> Seitdem rechnet sich das LKA in seiner Außerdarstellung „ca. 350 Produkte“ zu (88, 90). Diese sind allerdings die bearbeiteten Straftaten, das LKA bezeichnet also paradoxer Weise Tötungsdelikte, Brandstiftung oder organisierte Wirtschaftskriminalität als seine eigenen Produkte. Es liegt die Vermutung nahe, dass das LKA bei der Einführung von „Produktklassen“ und „Produktkatalogen“ (89) auf Strukturelemente zurückgegriffen hat, die für einen anderen organisationalen Kontext – die Privatwirtschaft – konzipiert wurden. Die hier zitierte Präsentation von neuen Strukturen im Berliner LKA stand unter dem Obertitel „Was können Hochschulen von der Wirtschaft lernen?“<sup>131</sup> und sollte ähnliche Reformbemühungen im Hochschulbereich anregen. Die Herstellung von Isomorphismus zwischen Privatunternehmen, dem LKA und Hochschulen wurde also explizit intendiert.

Organisationen übernehmen nicht nur umfassende und sich langsam wandelnde gesellschaftliche Rationalitätsmythen, sondern auch unterschiedliche kleinere Elemente wie Einstellungskriterien, als modern angesehene Arbeitsgeräte, Zertifizierungsformen

---

128 Organisationen bemühen sich umgekehrt auch, eigene institutionalisierte Formen in den Erwartungshorizont ihrer Umwelt einfließen zu lassen, wodurch es zu Veränderungen der akzeptierten Normen kommt. Zu vermeiden ist deshalb ein „Einbahnstraßendenken“ (Ortmann et al. 2000a: 19), dass nur die Wirkung von gesellschaftlichen Institutionen auf Organisationen berücksichtigt.

129 Genauer formuliert sind auch die Akteure selbst, einschließlich ihrer Interessen, als konstruierte Institutionalisierungen zu verstehen (Jepperson 1991: 146, 158).

130 Die Aufklärung einer Straftat bedeutet nicht, dass der kalkulatorisch für sie angesetzte Schaden rückgängig gemacht werden kann. Die Aussagekraft der Berechnung ist also zweifelhaft, denn genau genommen rechnet sich das LKA Kriminalitätsschäden als eigene Wirtschaftsleistung zu.

131 Konferenz des Projekts Qualitätssicherung der Hochschulrektorenkonferenz am 15.-16. September 2005 an der Technischen Fachhochschule Wildau.

u. a. m. Ein gut ausgestattetes Uni-Institut hat z. B. nicht deshalb die alten Röhrenbildschirme an den Arbeitsrechnern durch große Flachbildschirme ersetzt und die ein oder andere technische Spielerei erworben, weil dies eine objektiv effiziente Investition wäre. Der Grund ist vielmehr, dass Mitarbeiter und Besucher andernfalls den Eindruck hätten, das Institut arbeite nicht auf der Höhe der Zeit. Inaktuelle Technik würde Zweifel an der allgemeinen Leistungsfähigkeit und Effektivität des Instituts wecken. Der Druck, die Legitimität des Instituts gegenüber seiner wesentlichen Umwelt aufrecht zu erhalten, zwingt also zum Update auf aktuelle Techniken und Verfahren. Wer das, was als moderner Standard allgemein erwartet wird, nicht bieten kann, verliert an Legitimität und ist letztlich sogar im Fortbestand bedroht. Eine Physikfakultät ohne eines der üblichen kostspieligen, aber prestigereichen Großgeräte hat einen Ansehensverlust hinzunehmen, der sich auch auf die Anerkennung von Leistungen auswirkt, die mit dem Großgerät selbst nichts zu tun haben.<sup>132</sup>

Formalstruktur und äußeres Erscheinungsbild werden also mehr aus Legitimitätsgründen, denn aus kurzfristigen Effizienzrzwägungen heraus angepasst, so die These. Zudem werden die Anpassungen zeremoniell herausgestellt (Meyer/Rowan 1991: 49). Selbst wenn die dabei übernommenen Elemente eigentlich für ganz andere Kontexte entwickelt worden sind und mutmaßlich nicht gut passen, soll die Übernahme i. d. R. zur Stabilisierung organisationsinterner und externer Beziehungen beitragen (49-53). Dies ist nur deshalb möglich, weil die Formalstruktur und die tatsächlichen „Aktivitäten“ entkoppelt sind (57).

### *Decoupling*

Da die Formalstruktur regelmäßig den aktuellen Rationalitätsmythen entsprechende Regeln aufnehmen und inszenieren muss, leitet sie nicht (mehr) die realen Prozesse. Für die Aufrechterhaltung sowohl der Leistung als auch der Legitimation einer Organisation ist „decoupling“ unter den skizzierten Bedingungen<sup>133</sup> unverzichtbar. Insbeson-

---

<sup>132</sup> Vgl. 2.3 zum ähnlich gelagerten Veblen-Effekt („conspicuous consumption“).

<sup>133</sup> Paradoxer Weise soll gerade die ausufernde Verbreitung des bereits von Max Weber als „protestantische Ethik“ (1986: 17-206) beschriebenen Rationalitätsmythos die Anwendbarkeit in Organisationen beschnitten haben. Vor der Verallgemeinerung zweckrationaler Denkfiguren – bspw. während der Frühindustrialisierung – hätten formale Strukturen organisationsinterne Aktivitäten noch anleiten können. Unter den Bedingungen fortgeschrittener Institutionalisierungen und institutionalisierter Erwartungen könnten die Formalstrukturen primär nur noch als äußere Fassaden fungieren (Meyer 1992). Nach meiner Interpretation lässt sich die These mit der auf Edward P. Thompson zurückgehenden Unterscheidung von „moral economy“ und „market economy“ veranschaulichen (1971). Dabei wird deutlich, dass es um solche Institutionalisierungsformen gehen muss, die zu direkten Erwartungen gegenüber der Formalstruktur führen: Solange Wirtschaftsorganisationen von ihrer Umwelt nicht unwesentlich an außerökonomischen Moralvorstellungen gemessen werden (in einer moral economy), integrieren sie vorrangig auch keine zweckrationalen Elemente in ihre Außenpräsentation. Da in diesem Fall die Bedeutung der Formalstruktur für die Legitimation der Organisation begrenzt bleibt, kann sie interne Prozesse teilweise noch anleiten. In der market economy nehmen nicht an Zweckrationalität orientierte Ansprüche zwar ab, aber genau dies erschwert die zweckrationale Steuerung. Die Organisation muss nämlich ihre Legitimität und professionelle Führung durch die ständige Adaption äußerlich zweckrationaler Elemente sichern. Die Legitimitätsanforderungen wirken sich deshalb unweigerlich auf die (äußerlich) zweckrationale Formalstruktur aus.

dere die Untereinheiten der Organisation müssen die Möglichkeit zur Entkoppelung haben. Dazu wehren sie enge Evaluationen ab und verwandeln Überprüfungen in Inszenierungen, deren Ergebnisse die Legitimität nicht wesentlich gefährden können. Die Untereinheiten versuchen ferner, ihre Ziele möglichst unscharf zu formulieren und eher aussagearme Leistungskennzahlen zu wählen. Außerdem vernachlässigen sie Implementierungsschritte bei neuen Programmen und räumen menschlichen Beziehungen und Vertrauen einen hohen Stellenwert ein (57-60).

Decoupling lässt sich auch bei dem oben zitierten Beispiel aus dem LKA Berlin vermuten, das Straftaten und Kriminalität als ‚Produkte‘ ausweist. Mutmaßlich war das LKA bereits vor der Umstellung auf „Produkte“ intern nach Tatbeständen des Strafbuches gegliedert, u. a. weil sich aus diesen gesetzlich differenzierte Kompetenzen und Zuständigkeiten ableiten. Wenn die Umstellung des LKA auf Produktorientierung eher äußerlich erfolgt ist, ist es mutmaßlich kaum zur Störung bewährter Abläufe gekommen. Tatsächliche Aktivitäten und die Strukturreform wären dann teilweise entkoppelt worden.

#### *Decoupling und Hochschulreform*

Für Hochschulen hat das Phänomen des decoupling eine besondere Relevanz. Nach Meyer waren es insbesondere Studien über Organisationen im Bildungsbereich, anhand derer das Phänomen des decoupling wissenschaftliche Aufmerksamkeit erlangte (Meyer 1994a: 32). Die Anwendbarkeit des neo-institutionalistischen Konzepts auf jüngere Hochschulreform liegt auch inhaltlich auf der Hand:

- Auch im Hochschulbereich gibt es Anzeichen dafür, dass die Übernahme von Reformkonzepten größeren Trends folgt (vgl. 3.1.2).
- Wesentliche Reformkonzepte wurden aus hochschulfremden Kontexten übernommen. Am Leitbild des „serviceorientierten Dienstleistungsunternehmens“ ist dies direkt ablesbar, aber auch anhand der Orientierung am ursprünglich für Kommunalverwaltungen entworfenen Neuen Steuerungsmodell zu erkennen (vgl. 2.1.2 und weitere Diskussion in folgenden Abschnitten).
- Viele aktuelle Instrumente und Reformvorschläge richten sich gegen die Möglichkeiten von decoupling: Evaluationsverfahren sollen durch Systematisierung vergleichbarer und aussagekräftiger werden, Leistungskennzahlen sollen genauer und zeitnäher erhoben werden und sich direkt auswirken, Ziele sollen genauer definiert werden, Qualitätsmanagement wird normiert und Abläufe sollen in Handbüchern schriftlich fixiert werden u. a. m.

Wenn die nach außen präsentierten Regeln tatsächlich auch nach innen durchgesetzt werden und decoupling verhindert wird, kommt es der Diagnose zufolge zu Inkonsistenzen, zunehmenden Konflikten im Inneren und abnehmender Unterstützung durch die Auftraggeber. Die Verhinderung von decoupling könnte sich demnach negativ auf die Finanzausstattung der Hochschulen auswirken und ferner wäre zu erwarten, dass die Hochschulen weniger flexibel auf praktische Anforderungen reagieren können (58). In der von Sennett mit der Metapher des MP3-Players illustrierten Sichtweise wird die Produktion einer Organisation gerade dadurch flexibler, dass eine zentrale Steuereinheit über Datenleitungen direkt auf alle Bauteile zugreifen kann. Aus neo-institutiona-

listischer Sicht ist dieses Herangehen aber eine Fehldeutung, die zum Gegenteil des gewünschten Effekts (Flexibilität und Effizienz, geringere Reibungsverluste u. a. m.) führen kann.

### *Dauerreform*

Wenn die neo-institutionalistische Sicht zutreffend ist, werden Maßnahmen zur Verhinderung von decoupling nicht zu den erhofften Erfolgen führen. Konkrete Hochschulreformmaßnahmen, die decoupling reduzieren sollen, könnten deshalb nach einigen Jahren der praktischen Anwendung an Legitimität verlieren. Innerhalb des Organisationsfelds der Hochschulen würde es entsprechend attraktiv, die eigene Legitimität durch die Anwendung anderer, neuer Reformmaßnahmen zu verbessern. Neue konkrete Reformmaßnahmen würden eine höhere Anerkennung versprechen.

Dies ist relevant für meine über mehrere Abschnitte dieser Arbeit hinweg verfolgte These, dass die Reform von Hochschulsteuerung und Hochschulorganisation kein absehbares baldiges Ende finden wird. Allerdings muss noch eine weitere Bedingung hinzutreten: Die Hoffnung decoupling verhindern zu können, bleibt zunächst enttäuschungsresistent. Aus Gründen, die bereits im Abschnitt zur verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie diskutiert wurden, ist die Rolle von Managern schwer damit zu vereinbaren, decoupling dort zuzulassen, wo es sichtbar wird. Die allgemeine Sichtbarkeit von decoupling könnte zu immer weiter fortgesetzten wie vergeblichen Reformanstrengungen zur Unterbindung von decoupling und damit zu einer Art Dauerreform führen.<sup>134</sup>

Nach Meyer und Rowan wirken sich Reformversprechen negativ auf die gesellschaftliche Anerkennung aus: „[B]y defining the organization’s valid structure as lying in the future, this strategy makes the organization’s current structure illegitimate“ (Meyer/Rowan 1991: 57). Die Dauerreform würde demnach gerade nicht den Zufluss von Ressourcen sichern (vgl. 1.4), sondern im Gegenteil ernsthaft gefährden. Dieser Einschätzung schließe ich mich nicht vollständig an. Stattdessen folge ich ansatzweise der Einschätzung des Organisationsforschers Stefan Kühl, dass heute nicht mehr ausschließlich „die klassischen Vorstellungen von einer rationalen Organisationsstruktur“ die Legitimationslast tragen. Vielmehr übernehmen auch (lose gekoppelte) „Leitbilder »guten« Organisationswandels“ diese Rolle (Kühl 2000: 20) und tragen so begrenzt zur Legitimation bei. Der Glaube an ‚richtige‘ Prinzipien des Wandels portraitiert Reform schon prinzipiell als eine Daueraufgabe. Meine These der Dauerreform zielt aber weiter. Sie meint nicht allein die verbreitete Auffassung, eine Organisation möge dauerhaft lernen und sich neuen Anforderungen flexibel anpassen. Vielmehr vermute ich ein Fortdauern einer hohen Frequenz auch strukturell ansetzender Reformversuche. Der Glaube an die sich ‚richtig‘ wandelnde Organisation ergänzt nach meiner Einschätzung den Glauben an die ‚richtig‘ strukturierte Organisation, verdrängt ihn aber nicht. Beide bestehen nebeneinander fort und beide müssen von Organisationen bedient werden, um Legitimität zu erzielen.

---

134 Die Möglichkeit, dass eine fortdauernde Behinderung von decoupling Erfolg haben könnte, wird von Meyer und Rowan verworfen.

Über neo-institutionalistische Mechanismen lässt sich ferner erläutern, warum die Steuerung schwankenden Trends unterliegt, bei denen sich die Hochschulen untereinander abschauen, welche Maßnahmen gerade besonders legitimationsförderlich sind. Wie Uwe Schimank in Bezug auf Zielvereinbarungen konstatiert, „fällt die staatliche Seite Moden anheim“ und „überall werden dieselben Profilelemente goutiert“ (Schimank 2006b: 11).

#### *Mechanismen der institutionellen Angleichung*

Die institutionelle Ähnlichkeit von Hochschulen (Isomorphismus) wird offensichtlich über Hochschulgesetze erzwungen. Zentrale formale Strukturausprägungen wie Entscheidungshierarchien, Zugang, interne Verfahren u.a.m. werden gesetzlich oder durch anders bindende Anordnungen des zuständigen Ministeriums festgelegt. DiMaggio und Powell nutzen für diesen Mechanismus den Begriff „*coercive isomorphism*“ (1991: 67). Interessanter sind andere von ihnen genannte Mechanismen, die ohne eine formale Autorität zu formal struktureller Angleichung führen: Sie firmieren neo-institutionalistisch als „mimetische Prozesse“ und „normativer Druck“ (69, 70). Dem Ansatz zufolge streben zwar jene Organisationen eines „organizational field“,<sup>135</sup> die als erste bestimmte Änderungen einführen, gewöhnlich Leistungsverbesserungen an (65). Alle anderen folgten hingegen eher einem in dem Feld wirkenden Homogenisierungsdruck, der besser institutionell als wettbewerblich zu erklären sei (65).

#### **Einflusswege in neo-institutionalistischer Sicht**

<b>Mechanismus</b>	<b>Örtliche Verankerung der Rationalitätsmythen</b>	<b>Wichtigste Übertragungsmittel</b>	<b>Für die Übertragung wichtige Organisationsform</b>
<b>Coercive</b>	Nationalstaat	Polity; Vorgaben über Recht und das politische System	Behörden und Verbände
<b>Mimetic</b>	Hierarchische Ordnung der Organisationen	Stratification models; Übernahme anerkannter institutionalisierter Elemente	Im Feld als erfolgreich angesehene Organisationen
<b>Normative</b>	Wissenschaft und Professionen	Sciences, career tracks; berufsbezogene Normvorstellungen	Professionelle Netzwerke
<b>Rationalized others</b>	Weltgesellschaft	World cultural pressure	Internationale Organisationen

*Abbildung 15 (Eigene Darstellung<sup>136</sup>)*

*Mimetischer Isomorphismus* beruht auf Imitation. Unsicherheit, wie sie von der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie beschrieben wird, könne reduziert werden, indem als erfolgreich angesehene Organisationsmodelle kopiert würden. Dies geschehe unintentional, durch den Wechsel von Personal oder das Wirken von Consultingfirmen oder Zusammenschlüssen (69-70). Auf das Thema Hochschulreform über-

<sup>135</sup> Das Feld ergibt sich, wenn es von den Organisationen als ein solches angesehen wird.

<sup>136</sup> Eigene Darstellung nach DiMaggio/Powell 1991 und Meyer 1994a.

tragen heißt das, dass die Finanzierung von Pilotprojekten ein geeignetes Mittel sein könnte, entsprechende Reformen nach und nach auf die Mehrzahl der Hochschulen zu übertragen. Für die Übertragung spielen z. B. Beratungsfirmen wie das CHE oder Akkreditierungsagenturen eine wichtige Rolle.

*Normativer Druck* meint primär Effekte, die von der Ausbildung von Professionen ausgehen. Professionalisierung bedeutet, dass sich eine Beschäftigtengruppe über die Festlegung von Arbeitsmethoden und Denkhaltungen heraussondert, wobei i. d. R. auf die Legitimation über eine bestimmte formale Ausbildung zurückgegriffen wird. Die Festlegungen der Profession erfolgen zwar nie unabhängig von Bedingungen in den Organisationen, wo die Professionellen eingesetzt sind.<sup>137</sup> Im Ergebnis bewirken Professionen aber die Angleichung von Normen und Organisationsvorstellungen in allen betroffenen Organisationen. Auch Einstellungskriterien und Karrierepfade führen zu einem normativen Druck und einer Form der angleichenden Strukturierung. Auf dem Karrierepfad durchlaufen Individuen eine berufsbezogene „antizipierende Sozialisation“, bei der sie sich bereits vorab an wesentliche Erwartungen anpassen (70-74).<sup>138</sup> Ein Beispiel für normativen Druck innerhalb der Hochschulsteuerung ist der Aufbau von speziellen Ausbildungsangeboten und Studiengängen für Hochschulmanager. Auch Hochschuljuristen sind mutmaßlich über professionelle Netzwerke miteinander verbunden. Über solche Netze werden normative Orientierungen angeglichen, was sich an vielen Hochschulen ähnlich auswirken kann.

Fortbildungsangebote – z. B. zu modernem Hochschulmanagement – sind vermutlich im Überschneidungsbereich zwischen dem mimetischen und dem normativen Mechanismus zu verorten. Die Wirkung des normativen Drucks soll von Netzwerkbildungen ausgehen, wie sie prinzipiell auch ein Konferenz- und Fortbildungswesen entfalten kann. DiMaggio und Powell denken bei dem Mechanismus des normativen Drucks vorrangig an Professionen im Managementbereich. Eine trennscharfe begriffliche Unterscheidung zwischen den drei Mechanismen scheint aber nicht von besonderer Bedeutung zu sein. Häufig verstärken sie sich gegenseitig und es kommt auch zu Änderungen des rechtlichen Rahmens (coercive isomorphism; 72). Dies lässt sich ebenso in Bezug auf jüngere Hochschulreform beobachten, wo Novellierungen der Hochschulgesetze, Professionalisierungstendenzen im Managementbereich und das gegenseitige Kopieren von Reformelementen parallel stattfinden.

Meyer hat auf einen weiteren Wirkungsmechanismus hingewiesen. Er verortet auf globaler Ebene „*rationalisierte Andere*“, die die Organisationen mit Beschreibungen für ihre angemessene Ausrichtung und Selbstkonstituierung versorgen, ohne selbst direkt zu regulieren (Meyer 1994a: 41-51). Für das Thema Hochschulreform ist hierbei z. B. an die OECD zu denken, eingeschränkt auch an die UNESCO.<sup>139</sup> Von einem Einfluss

---

137 Letztlich unterliegen Professionen selbst coercive isomorphism und mimetischem Druck (71).

138 Schon bevor eine Anstellung im angestrebten Berufsfeld erreicht wird, passen Individuen ihren Kleidungs-, Sprach- und Denkstil an. Wer Manager in einem Organisationsfeld werden will, bemüht sich um die Übernahme solcher Eigenschaften, die er bei erfolgreichen Managern in diesem Feld vermutet (71-72). Dies geschieht nicht bei jeder Nachwuchskraft in gleichem Umfang oder in exakt der gleichen Richtung. In größerem Maßstab resultiert allerdings ein starker normativer Effekt, der nicht kurzfristig über gezielte Maßnahmen verändert werden kann.

139 Explizites Ziel der UNESCO ist, Vorstellungen über die Organisation des Bildungswesens zu vernetzen. Die Mitgliedsstaaten gründen dazu jeweils eine UNESCO-Nationalkommission „for

der Untersuchungen, Veröffentlichungen und Kongresse der OECD auf die Angemessenheitsvorstellungen von Hochschulorganisation kann ausgegangen werden. Internationale Kommunikation hat zudem dazu beigetragen, dass deutsche Hochschulen auch in anderen Ländern – z.B. den USA – nach organisationalen Elementen suchen. Schwierig ist hingegen die Feststellung, wie stark und wie gerichtet dieser Einfluss ist.

Anders als beim mimetischen Isomorphismus werden beim Mechanismus über den rationalisierten Anderen nicht einfach Elemente von einer Organisation auf eine andere übertragen. Stattdessen werden einflussreiche Sichtweisen auf einer höheren – oft globalen – Ebene organisiert. Die Figur des „Anderen“, die auf Mead und damit ursprünglich auf eine interaktionistische Mikrosituation zurückgeht, bleibt etwas undeutlich. Vorrangig ist an über die nationale Ebene hinaus gehende Professionsgruppen und Organisationen gedacht. Die globalen Organisationen fungieren dabei als „cultural accounts“, also – in meiner Übersetzung – als Zurechnungsorte. Sie sind nicht als originäre Quelle dessen zu verstehen, was später die Erscheinungsform kultureller Theorien und Ideologien annimmt,<sup>140</sup> spielen aber eine besondere Rolle bei der Verbreitung (51-52). Diese von Meyer vorgeschlagene Beschreibungsweise lässt sich auf die Verbreitung von New Public Management anwenden (vgl. 2.1).

#### *Organisationstheoretische Einordnung*

Es besteht kein Zweifel an der neo-institutionalistischen Frontstellung gegenüber den rationalistischen Ansätzen. Letztere vertrauen darauf, dass Effizienzvorteile im Wettbewerb zur Durchsetzung rationalerer Arrangements führen. In ironischer Wendung porträtieren Neo-Institutionalisten gerade das Vertrauen in solche Arrangements als Teil der Mythenproduktion, während die Mythenproduktion wiederum dafür verantwortlich sei, dass für Effizienz im engeren Sinne gar kein Raum mehr bleibe. Indem sie neue organisationsbezogene Rationalitätsmythen erzeugen, erzwingen die rationalistischen Ansätze primär, dass Organisationen neue Elemente in ihre Formalstruktur einbauten und von den eigentlichen Abläufen entkoppeln müssten.

Genau an dieser Stelle zeigt sich eine Unklarheit der neo-institutionalistischen Richtung: Gibt es eigentlich ‚echte‘ Effizienz – oder ist sie eine reine Fiktion? Mit der Metapher des Decoupling und in der Annahme von Effizienzgesichtspunkten bei den ersten Entwicklern einer Innovation (s.o.; erst bei den Kopisten stehen Legitimationsaspekte im Vordergrund) ist die Möglichkeit einer ‚rationalen‘ Struktur impliziert, während diese Möglichkeit im Folgenden grundsätzlich in Frage gestellt wird. Die neo-institutionalistischen Ansätze schwanken entsprechend in der Frage, wie hoch sie den Grad der sozialen Konstruktion der Welt ansetzen, also wie konstruktivistisch sie argumentieren. Hierin unterscheiden sich Autoren, Arbeiten derselben Autoren im Zeitverlauf und sogar unterschiedliche Passagen in einem Aufsatz (ähnlich Türk 2000; Walgenbach 2001). Vielleicht ist diese theoretische Inkonsistenz aber auch unvermeid-

---

the purpose of associating its principal bodies interested in educational, scientific and cultural matters with the work of the Organization” (UNESCO-Verf. Art. VII Nr. 1, UNESCO 2008).

140 An dieser Stelle zeigen sich Anschlussmöglichkeiten zur kritischen Diskursanalyse, die ebenfalls der Produktion von Selbstverständlichkeiten und Normalitätsvorstellungen auf einer übergeordneten Ebene nachgeht (z.B. Link 1996). Verbreiteter ist der Anschluss an wissenssoziologische Ansätze (z.B. Maasen 1999: 50-65).

lich, wenn die in der Praxis wirkungsmächtigen rationalistischen Organisationsvorstellungen mit sozialkonstruktivistischen Erkenntnissen in Verbindung gebracht werden. D.h. auch dieser Arbeit gelingt es mutmaßlich nicht vollständig, diese oder ähnliche Inkonsistenzen auszuräumen.

Die Einbeziehung sozialkonstruktivistischer Erkenntnisse, wie sie innerhalb der thematisch breiten neo-institutionalistischen Forschungsrichtung erfolgt, ist im übrigen nicht als rein destruktive Kritik an rationalistischen Instrumenten und Modetrends zu verstehen. Die typisch neo-institutionalistischen Sichtweisen und Metaphern können genauso gut für konkrete Reformvorschläge und Instrumente eingesetzt werden. Z.B. hat es diverse Vorteile, organisationale Arrangements nicht nur über jene Instrumente zu institutionalisieren, welche in den rationalistischen Ansätzen bevorzugt werden (Verträge oder Entscheidungen über die Formalstruktur). Nutzbar ist auch die soziale Konstruktion von Tatsachen. Der Vorteil der Konstruktion einer Realität liegt darin, dass sie nicht laufend normativ kontrolliert oder durch rechtliche Sanktionierungsmöglichkeiten gestützt werden muss. Allerdings ist die Konstruktion von Tatsachen nicht dadurch möglich, dass man sie erklärter Maßen betreibt. Die Anerkennung eines Sachverhalts als Tatsache erfordert, dass seine Veränderung außerhalb des praktisch zugänglichen Möglichkeitsraums zu liegen scheint oder dass der soziale Vorgang, der zu der Konstruktion geführt hat, nicht (mehr) bekannt ist. Die soziale Konstruktion von Tatsachen muss sich also hinter einer Rationalitätsfassade verstecken, so wie schon die taktischen Regeln von March und Cohen (s.o.) zwar von einer einzelnen Person verfolgt werden können, sich aber nicht als offizielles Programm einer Organisation eignen. Analog zu dem Befund der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie, dass Manager wissenschaftlich festgestellten Rationalitätseinschränkungen für ihre Praxis nicht anerkennen können, ist also auch die Möglichkeit, Organisationspraxis neo-institutionalistisch anzuleiten, immanent eingeschränkt. Andererseits lässt sich durchaus behaupten, dass Reform grundsätzlich nicht ohne die soziale Konstruktion von Tatsachen u.ä. auskommen kann. Um ein überzeugendes Reformanliegen kommunizieren zu können, müssen andere Sachverhalte ausgeblendet und die passenden Probleme aufgewertet werden.

## ***2.7. Systemtheorie und die konstruktivistische Perspektive***

Bereits die neo-institutionalistischen Ansätze sind im Kern konstruktivistisch. Sie gehen nicht von objektiv ablesbaren Organisationsdaten aus (z.B. den finanziellen In- und Outputs oder von Merkmalen der rechtlich abgesicherten Verfasstheit), sondern suchen das Verständnis von Organisationen über die Untersuchung des sozial Konstruierten. Wie schon die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie bezweifeln auch konstruktivistische Ansätze, dass sich Organisationen vorrangig über (fiktive) einzelne Individuen und deren überwiegend rationales Entscheiden erklären lassen. Die Figur des rational entscheidenden Subjekts wird sich aus der Organisationstheorie allerdings nicht ganz verdrängen lassen. Grund dafür ist, dass die Nachfrage nach Organisationstheorien wesentlich von dem an Führungsentscheidungen beteiligten Personal ausgeht. Dieses Personal wird sich immer (auch) für solche Erklärungsansätze interessieren, die sich in seine Selbstbilder integrieren lassen. Ansätze, die dem Füh-

rungspersonal die Möglichkeit verheißen, eine intentionsgemäße Wirkung zu entfalten, werden schon aufgrund des psychologischen Prinzips des Strebens nach Selbstwirksamkeit (vgl. 2.4) attraktiver als andere Ansätze erscheinen. Dieser anthropozentrische Fokus ist nach Luhmanns Ansicht ein ernsthaftes Erkenntnishindernis. Luhmann beansprucht, dieses Erkenntnishindernis mit seinem systemtheoretischen Ansatz grundsätzlicher und konsequenter zu umgehen, als dies die bisher diskutierten Ansätze tun. Der erste Schritt dazu ist, nicht länger Handlungen, sondern Kommunikation als Basiseinheit anzusehen (Luhmann 1994: 193): Es sei einfacher, sich „Kommunikation“ unabhängig von den Intentionen eines Subjekts vorzustellen, als dies bei einer „Handlung“ möglich sei.<sup>141</sup>

Wenn die soziologische Systemtheorie<sup>142</sup> tatsächlich grundsätzlicher mit dem Alltags- und Selbstverständnis in und von Organisationen bricht<sup>143</sup> und konsequent konstruktivistisch ausgelegt ist, dann überrascht, warum gerade sie von Autoren des Neuen Steuerungsmodells rezipiert worden ist. Wie erklärt sich die (begrenzte, aber nicht zu übersehende) Rezeption von systemtheoretischen Ideen durch Organisationsberater? Ich versuche dazu eine vorläufige Antwort, die die folgende Diskussion des Ansatzes für Unterschiede zu vorangehend diskutierten Ansätzen sensibilisieren soll.

Anders als die meisten anderen konstruktivistischen Ansätze erklärt es die Systemtheorie für unnötig, den subjektiven Perspektiven der Akteure besondere Beachtung zu schenken. Die Sicht der Unterbenen darf also als irrelevant ausgeblendet werden. Für einzelne Anwender kann es außerdem attraktiv sein, die Fortschrittsachse des Modells zur Beurteilung einzelner Maßnahmen heranzuziehen. Attraktiv an der Systemtheorie ist weiterhin, dass die Vielzahl begrifflicher Unschärfen vermieden wird, die sich bei anderen Ansätzen zeigt. Der Theorievorschlag – obwohl streng konstruktivistisch gedacht – legitimiert sich in der Konkurrenz mit anderen Theorien dadurch, dass er eine hohe begriffliche Geschlossenheit aufweist (Luhmann 1990: 31-58). Im Einzelfall ergibt sich daraus das oberflächliche Missverständnis, bestimmte Strukturen ließen sich quasi-objektiv erfassen.<sup>144</sup> Das Luhmann'sche System behauptet allerdings keine direkte Entsprechung zu empirisch feststellbaren (objektiven) Gegebenheiten in einer realen Welt, sondern die Produktivität der eigenen Begriffe.

---

141 „Einmal in Kommunikation verstrickt, kommt man nie wieder ins Paradies der einfachen Seelen zurück.“ (Luhmann 1994: 207). Genau wie Handlung die Existenz eines (oder mehrerer) intentional Handelnden impliziert, impliziert allerdings auch Kommunikation intentional Kommunizierende. Es sind also weitere theoretische Schritte erforderlich.

142 Die folgende Darstellung orientiert sich an Beiträgen Niklas Luhmanns nach der in der Rezeption so aufgefassten „autopoietischen Wende“, welche nach Abels 2004: 252 um 1980 einsetzt.

143 Im Ansatz Luhmanns beschreiben sich Organisationen selbst so, als würden sie handeln. Eine Organisation kommuniziert über Handlungen, was sich genauer als Entscheidungskommunikation bezeichnen lässt. Kommuniziert werden Entscheidungen wie die, zu einem bestimmten Zeitpunkt und Ort auf eine bestimmte Weise zu handeln.

144 Luhmann geht ausdrücklich davon aus, dass die Alltagswahrnehmung zu einer naiven Realitätsillusion tendiert. Die von der Systemtheorie diskutierten Strukturen bestehen aber nicht auf körperlichen oder dauerhaften Elementen. Der systemtheoretische Blick ist also eigentlich geeignet, Realitätsillusionen aufzuklären statt sie zu befördern (Luhmann 1998: 93). Außerdem reklamiert Luhmann gerade kein logisch widerspruchsfreies Theoriegebäude, sondern die produktive Aufnahme von Paradoxien (1994: 491).

Die bloße Möglichkeit, verkürzt, oberflächlich und einseitig rezipiert zu werden,<sup>145</sup> teilt die Systemtheorie mit jedem anderen bekannten Theorieansatz. Wichtig ist mir lediglich der Hinweis auf einen Unterschied zu den bisher diskutierten Ansätzen. Nach meiner Auffassung lässt sich die Systemtheorie nämlich weniger gut als andere nur in Ausschnitten rezipieren. Die Verwendung des Ansatzes als ‚Baukasten‘ und eine inkonsequente Adaption sind kritisch daraufhin zu reflektieren, welche Verschiebungen daraus resultieren, wenn einzelne Ausschnitte aus der Begriffsordnung herausgetrennt und additiv mit den Begriffssystemen anderer Ansätze verknüpft werden.

### *Selbstreferenzialität*

Davon ausgehend, dass jede Form der Beobachtung oder Beschreibung auf Unterscheidungen aufbaut, wählt Luhmann als Grundunterscheidung seines Ansatzes die zwischen einem System und dessen Umwelt. Ein System ist wiederum eine Einheit, die sich aus der Bildung eben dieser Unterscheidung ergibt. Erst dadurch, dass es sich von einer Umwelt abgrenzt bzw. seine Umwelt selbst konstruiert, kann es zu einem System werden. Das Medium, in dem soziologisch interessierende Unterscheidungen getroffen werden, ist Sinn. Konkreter Sinn ergibt sich erst über Unterscheidungen. Systeme, die unter Bezugnahme auf Sinn operieren, beobachten also selbst, d. h. sie handhaben Unterscheidungen. Auch die Reflexion über Organisationen oder Hochschulreform beobachtet – und zwar Beobachtungen.

Die mit Sinn operierenden Systeme werden als *autopoietisch* verstanden.<sup>146</sup> Gemeint ist, dass alles, womit innerhalb des Systems operiert wird, auch zu dem System gehört. Ereignisse in der Umwelt müssen dafür in systemspezifische übersetzt werden. Für alle sozialen Systeme soll analog das gelten, was nach kybernetischer oder radikal konstruktivistischer Auffassung für jedes menschliche Bewusstsein zutrifft.<sup>147</sup> Ein Gehirn hat keinen direkten Zugang auf eine äußere Realität, sondern nur vermittelt eigener Operationen und an sich bedeutungsloser Reizungen in den Sinnesorganen (Glaserfeld 1997: 237-258; Roth 1992). Dadurch stellt sich jeder Umweltkontakt durch einen Selbstkontakt dar. Eine Konsequenz von Autopoiese ist der Wegfall äußerer Zwecke bzw. Ziele, denn der eigentliche Zweck eines Systems wird nun die Fortführung der eigenen Autopoiese. Demselben Mechanismus unterliegen auch alle Beobachter: Zur Aufrechterhaltung ihrer selbst als selbstreferenzielle Systeme konstruieren Beobachter einen mit ihnen selbst nicht identischen Bereich, den sie als äußere, beobachtbare

---

145 Ein Beispiel für unvollständige Rezeption ist Probst 1987, der die Systemtheorie für kommunikative Vorgänge in Organisationen anwendet, zusätzlich aber eine materielle Dimension einführt, auf der dann die handfester steuerbaren Vorgänge stattfinden sollen. Luhmann richtet sich auch selbst scharf gegen pragmatische Aufweichungen seines Ansatzes, darunter bezüglich der Strenge der Annahmen von operativer Geschlossenheit und Autopoiesis von Organisationssystemen (z. B. Luhmann 2006: 51; als Replik auf Kirsch/Knyphausen 1991).

146 Die Realität autopoietischer Systeme wird axiomatisch vorausgesetzt (vgl. Luhmann 1994: 30).

147 Über die Verallgemeinerung unterscheidet sich der systemtheoretische Ansatz tendenziell vom radikalen Konstruktivismus, da Luhmann nicht von menschlichem Bewusstsein aus argumentiert. Soziale Systeme sind bei Luhmann keine Konstruktionsleistungen, die das Bewusstsein einzelner Menschen absolviert, sondern (re-) produzieren sich selbst. Das Bewusstsein bzw. die psychischen Systeme sind Umwelt der autopoietischen sozialen Systeme.

Umwelt verstehen. Ein Beobachter kommt nicht darum herum, von der Existenz äußerer Fakten und objektiver Sachverhalte auszugehen (Luhmann 1988b: 166-168). Autopoiese steht also der Wahrnehmung von Autopoiese im Weg – der Beobachter sieht nur das, was er sieht, nicht aber die Blindstellen und die Einseitigkeit der eigenen Beobachtungsperspektive. Erst die Beobachtung von Beobachtung (Beobachtung zweiter Ordnung) kann autopoietische Mechanismen identifizieren – bei anderen. Dadurch ist die Anwendung einer systemtheoretischen Perspektive innerhalb der eigenen Organisation erschwert. Beobachten erster und zweiter Ordnung ist nur zeitversetzt, nicht aber koinzident möglich (Krause 1999: 89).<sup>148</sup> In meiner Interpretation legt die systemtheoretische Perspektive also selbst nahe, dass die Rezeption systemtheoretischer Begriffe in der Praxis dazu tendiert, sie wie quasi-objektive Fakten und Gesetzmäßigkeiten anzuwenden.

Das ist nicht grundsätzlich problematisch, da konstruktivistische Ansätze ihre Brauchbarkeit dadurch beweisen, dass sie sich produktiv in der Praxis anwenden lassen. „[S]elbstverständlich ist der Konstruktivismus eine realistische Erkenntnistheorie, die empirische Argumente benutzt“ (1990: 15).<sup>149</sup> Die Bewährung einer (konstruktivistischen) Theorie in einer (organisationalen) Praxis gelingt allerdings auch auf einem anderen, weniger erkenntnisförderlichen Weg, nämlich über die Konstruktion sozialer Tatsachen und anderer Institutionalisierungsformen (vgl. 2.6): „Die wiederholte Bezeichnung gewinnt Vertrauensqualität und den Anschein des Bewährten und weiter Bewährenden“ (1992a: 375). Nach meiner Auffassung ist deshalb der Wert der Geschlossenheit eines theoretischen Ansatzes in Frage zu stellen, denn er kann einen einseitigen Beobachtungsfokus institutionalisieren.

Eins der Argumente Luhmanns für die Geschlossenheit ist, dass die Kohärenz der von ihm vorgeschlagenen Perspektive Komplexität reduziert. Die Reduktion von Komplexität ist nach Luhmann für jede Systembildung unerlässlich. In konsequenter Selbstreferenzialität versucht die Systemtheorie, „ihr eigenes Beobachtungsschema mit dem zur Deckung zu bringen, das im System selbst gehandhabt wird“ (1994: 245).<sup>150</sup> Systeme reduzieren Komplexität, indem sie unterscheiden. Eine Unterscheidung benötigt weitere Bezeichnungen, damit klar wird, was überhaupt unterschieden wird („inhaltliche Sinnbestimmung“, Krause 1999: 90). Die Bezeichnungen und Unterscheidungen<sup>151</sup> vernetzen sich dabei rekursiv zu einem geschlossenen System. Die Unterscheidung zwischen gesellschaftlichen Kommunikationssystemen erfolgt über eine binäre Leitdifferenz (vgl. unten). Genau diesem Vorgehen folgt auch der Theorieansatz selbst auf beeindruckend konsequente Weise. Die unauflösbaren Paradoxien, in die die

---

148 Vgl. hierzu den unterschiedlichen Zeitbezug von theoretischer und praktischer Praxis im Ansatz Bourdieus (FN 78) und den Befund Marchs, dass Manager ihre eigene Wirksamkeit zu optimistisch sehen und die kausale Durchschaubarkeit ihrer Organisationen überschätzen (vgl. 2.5).

149 Luhmann diskutiert das Verhältnis seines Begriffssystems zu verschiedenen Konzeptionen von ‚Wirklichkeit‘ an vielen Stellen in seinem Werk auf unterschiedlichem Abstraktionsniveau und mit hoher Komplexität, was hier nicht angemessen nachvollzogen werden kann.

150 Damit ist allerdings nicht gemeint, dass sich der Ansatz in Teilsysteme ausdifferenziert, die nur noch lose gekoppelt sind und nicht mehr direkt miteinander kommunizieren können.

151 Nach Luhmann sind Unterscheiden und Bezeichnen zwei Komponenten einer einzigen Operation, die wiederum die Operation eines Beobachters ist. Sie treten nicht getrennt voneinander auf (1992a: 374).

konstruktivistische Betrachtungsweise führt, werden durch diese Mechanismen innerhalb der Systeme aufgelöst – sowohl innerhalb des Systems der Systemtheorie als auch bei den von ihr beobachteten Systemen wie etwa Hochschulen.

Das systemische oder selbstreferenzielle Argument für die begriffliche Geschlossenheit entfällt allerdings, wenn die Systemtheorie nur ausschnittsweise rezipiert wird oder wenn die systemtheoretische Perspektive nicht konsequent eingehalten wird. Genau dies ist bei der Bezugnahme auf die Systemtheorie in der Praxis ja auch zu erwarten (Asymmetrie von Beobachtung erster und zweiter Ordnung, s.o.). In diesem Fall lässt sich das o.g. Problem möglicher Einseitigkeit nicht länger mit Luhmanns immanenter Argumentation umgehen. Auch die Gefahr der Verwechslung theoretischer Konstruktionen mit quasi-objektiven Fakten ist dann genauer zu beachten – zumal in systemtheoretischer Perspektive alle Elemente von Systemen als ereignishaft und temporär gedacht werden müssen. In einem autopoietischen System determinieren die eigenen Strukturen zwangsläufig alle folgenden Ereignisse. Allerdings meint Luhmann mit Systemstruktur nicht einfach jene formalen Organisationsregeln, die die meisten Praktiker einer Organisation für die relevante Struktur halten. Weitere Tücken für die praktische Anwendung liegen darin, dass die systemtheoretischen Grundbegriffe sehr formal und allgemein gefasst sind. Das systemtheoretisch interessierende „Entscheiden“, „Unterscheiden“ oder „Beobachten“ ist keine Tätigkeit von Einzelpersonen und weicht deutlich vom Alltagssprachgebrauch dieser Begriffe ab. Nicht einmal die Basis-einheit „Kommunikation“ soll in dem personenunabhängigen Modell unmittelbar beobachtbar sein. Direkt erkennbar wird sie z. B. erst, wenn in sozialen Systemen die Differenz von mitgeteilter und empfangener Information aufgelöst und Kommunikation zu einer Mitteilungshandlung reduziert wird (Krause 1999: 131-133). Über die Betonung der Eigenlogik der unterschiedlichen Systeme ergibt sich allerdings ein radikaler Gegenentwurf zum Erklärungsmodell des methodologischen Individualismus.

#### *Komplexität und Gesellschaftssysteme*

Wie nicht anders zu erwarten ist „Komplexität“ bei Luhmann ein komplexer und zudem selbstreferenzieller Begriff. Jede Entscheidung erhöht die Zahl der nicht gewählten Möglichkeiten. Systembildung löst und erzeugt das Problem des Umgangs mit Komplexität. Grob vereinfacht beruht die Ko-Evolution von sozialen Systemen auf dieser Zirkularität.<sup>152</sup> Es komme zur Differenzierung gesellschaftlicher Formen der Differenzierung, von denen die funktionale Differenzierung heute überwiege. Es seien also insbesondere funktionsspezifische Teilsysteme, die sich evolutionär ausdifferenzieren. Diese Diagnose wird insbesondere von Autoren, die mit dem Konzept der Wissensgesellschaft operieren, bestritten. Diese Autoren beobachten vielmehr eine „Erosion“ der ausdifferenzierten Subsysteme mit eigenem Code, da sie nunmehr zum „Hemmschuh“ geworden seien; Ko-Evolution deuten sie entsprechend als „Entdifferenzierung“ (Nowotny et al. 2004: 47, 42, 292).

---

152 Bei der Bewältigung sinnhafter Kommunikation hat sich Luhmann zufolge zunehmend durchgesetzt, dass entlang von Codes unterschieden wird. Dies wird von einigen Autoren bestritten, die z. T. sogar bezweifeln, dass für heutige „post normal science“ grundlegende systemtheoretische Aussagen zum Wissenschaftssystem noch zutreffend sind, etwa weil dort tendenziell „quality“ „truth“ (vgl. Abbildung 18) als Organisationsprinzip abgelöst habe (Luks 1999).

Die von Luhmann beschriebenen Systeme greifen eigenselektiv auf Elemente anderer Systeme zu, ohne diese anderen Systeme dabei zu integrieren. Dies wird als Interpenetration bezeichnet. Dabei werden die Elemente nicht zwischen den Systemen ausgetauscht oder für ein anderes System verändert. Allerdings wird das andere System dabei „mit hinreichender Unordnung versorg[t]“ (Luhmann 1994: 291). Eine Übersicht über die soziologisch bedeutsamen (im Medium „Sinn“ operierenden) Systemtypen nach Luhmann versucht Abbildung 16:

**Autopoietische Sinnsysteme bei Luhmann (angelehnt an Krause 1999:20, 27)**

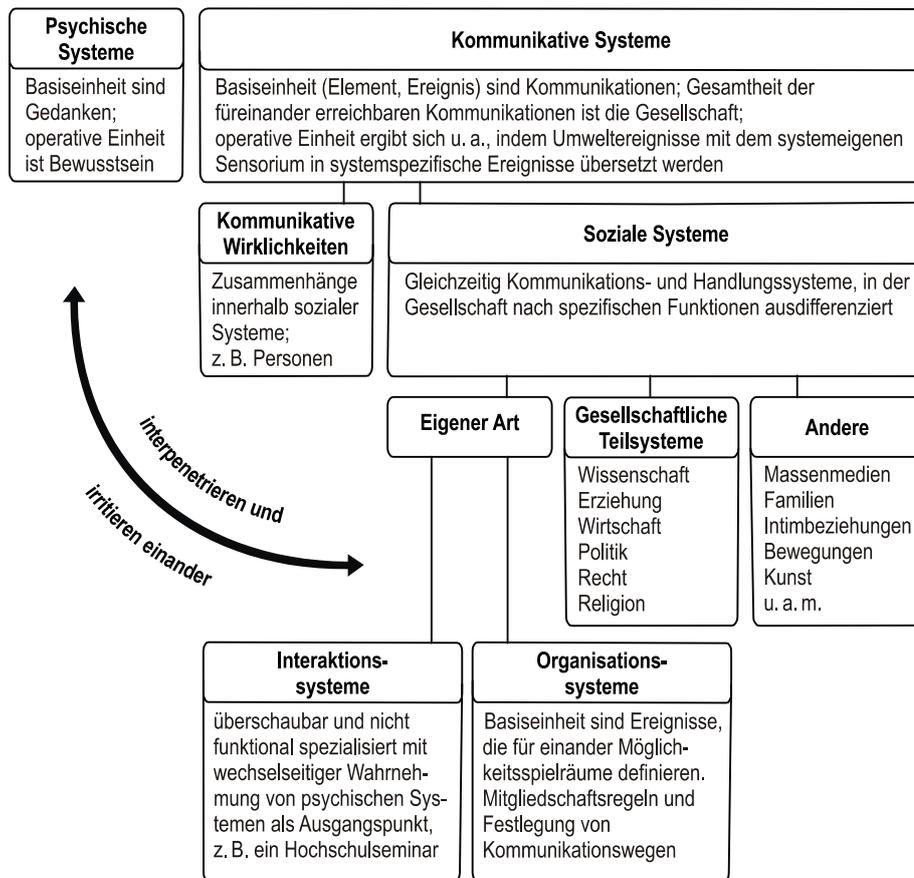


Abbildung 16 (Eigene Zusammenführung und Ergänzung von Krause 1999: 20, 27)

Die Zuordnung von Kommunikation zu einem sozialen System erfolgt nicht darüber, wo sie stattfindet (räumlich), sondern – vereinfacht ausgedrückt – anhand des Gesprächsthemas („Programm“). Um zwischen den zu einem solchen System gehörenden Kommunikationen vermitteln zu können, bedürfen die sozialen Systeme eines symbolisch generalisierten Mediums. Die Generalisierung erfolgt über eine Codierung, d.h. es gibt eine binäre Leitdifferenz, die den Anschluss von Kommunikation vermittelt. Die

funktionalen Teilsysteme können exklusiv eine bestimmte gesellschaftliche Funktion übernehmen, indem sie den in ihnen enthaltenen Spielraum für Entscheidungen auf die Leitdifferenz begrenzen,<sup>153</sup> ohne diese selbst zu hinterfragen (Krause 1999: 92-93; Luhmann 1998: 224-226).

Programme sind inhaltliche Zuordnungsregeln, durch die das über die Leitdifferenz Ausgeschlossene wieder eingespeist werden kann (in Abbildung 17: woran sich „Wahrheit finden“ zeigt). Dabei wird kein Input eingespeist, sondern das von externen Gegebenheiten ausgehende „Rauschen“ wird ignoriert oder interpretierend in system-eigene Kommunikation übersetzt (und dadurch zu „Information“).

### Funktionale Teilsysteme (Ausschnitt)

Teilsystem	Funktion	Medium	Code	Programm	Institutioneller Kern
<b>Politik</b>	Kollektiv bindende Entscheidungen	Macht	Macht haben/nicht haben	Regierungs-/Partei-programme, Ideologien	Parteien, Verwaltung, Publikum
<b>Erziehung</b>	Selektion für Karrieren	Lebens-lauf	Besser/schlechter lernen	Lehr- und Lernpläne	Bildungssystem
<b>Wissen-schaft</b>	Erzeugung neuer Erkenntnisse	Wahrheit	Wahrheit/Unwahrheit	Theorien und Methode	Forschungs-aktivitäten, organisierte Projekte

Abbildung 17 (nach Krause 1999: 36-37)

Auch Organisationen arbeiten mit Programmen. Sie setzen Zweckprogramme ein, um sich durch die Zuordnung zu Zielen zu identifizieren. „Die Organisation selbst wird dann dazu tendieren, die programmierte Richtigkeit für Rationalität zu halten. [...] Sie wird allenfalls marginale Variationen am Programm noch als rational erkennen können“ (Luhmann 1992b: 177). Hochschulsteuerung bewegt sich nach meiner Auffassung auf der Ebene solcher Programme.<sup>154</sup> Programmelemente werden nach system-theoretischer Sicht teilweise aus der systemeigenen Umweltbeobachtung übernommen, worin ich eine gewisse Analogie zur neo-institutionalistischen Figur des mimetischen Isomorphismus sehe (vgl. 2.6).

#### *Organisation als System von Entscheidungskommunikation*

Luhmann bestimmt Organisationen „als Systeme, die aus Entscheidungen bestehen und die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, durch die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, selbst anfertigen“ (Luhmann 1992b: 166). Als selbstgenügsame Kommunikationszusammenhänge eigener Art produzieren Organisationen ihre Strukturen

153 Mit jeder zweiseitigen Codierung lässt sich jeweils die ganze Welt beschreiben (als Geldzahlungen, Machtausübung, Rechtsgemäßheit u. a. m.), trotzdem handelt es sich um eine entsprechend beschränkte Sichtweise.

154 „Auf der Leitungsebene haben Entscheidungsprogramme zunächst die Form von Kriterien für die Beurteilung komplexer Projekte.“ (Luhmann 2006: 257).

selbst.<sup>155</sup> Genau betrachtet bestehen die „organisierten Sozialsysteme“ (166) aus Entscheidungskommunikation über wahrgenommene Alternativen, welche immer auf organisationseigene Entscheidungen Bezug nimmt. Dieser Bezug auf frühere oder antizipierte künftige Entscheidungen bildet „wesentliche Strukturen“ (167).<sup>156</sup> Entschieden wird also nicht über die eigenen Strukturen, sondern diese ergeben sich umgekehrt durch die gegenseitige Bezugnahme von Entscheidungsereignissen aufeinander. Dafür müssen natürlich kontinuierlich neue Entscheidungen getroffen werden, weshalb sich Organisationssysteme häufig dort ausdifferenzieren haben, wo eine „unruhige Umwelt“ (169) entsprechende Irritationen und damit auch Entscheidungsmöglichkeiten auslöst. Organisationen liegen deshalb oft an der Grenze von gesellschaftlichen Teilsystemen und sind sogar häufig Träger der Kommunikationen aus mehreren Teilsystemen, die sich dadurch allerdings nicht mischen. Ein universitäres Organisationssystem wird z.B. von den Teilsystemen „Erziehung“ und „Wissenschaft“ verwendet (Abbildung 17).

Organisationen als soziale Systeme eigener Art zeichnen sich nach Luhmann durch besondere Typen von Zusammenhängen aus. Einige dieser Zusammenhänge sind auch aus anderen soziologischen Ansätzen oder aus dem Alltagsverständnis bekannt, etwa die „Festlegung von Kommunikationswegen“ u. a. über die Einrichtung von „Zuständigkeiten“ (177). Zur Abgrenzung gegenüber der Umwelt dient eine Mitgliedschaftsregel, eine Organisation selektiert ihr Personal und definiert Rollen (171). Hierarchien werden als asymmetrischer Entscheidungszusammenhang bezeichnet (172).

Die abstrakte und rationalitätskritische Systemtheorie liefert relativ konkrete Hinweise für praktische Organisationsgestalter. Die Praktiker unterliegen dem Ansatz zufolge zwar quasi notwendig einer Reihe von Illusionen und Blindstellen in Bezug auf die eigene Organisation, können aber deren Entscheidungsverhalten gezielt verbessern. Zur Erörterung dieses Vorgangs werden die Beschreibungsdimensionen „Redundanz“ und „Varietät“ eingesetzt. Der Begriff „Redundanz“ lässt sich als eine Form von struktureller Vereinheitlichung verstehen, durch die die Stabilität und Vorhersagbarkeit von Vorgängen erhöht wird. Auch Spezialisierung erhöht die Redundanz (174). Luhmann schlägt den internen Organisationsgestaltern vor, Redundanz in erster Linie über Programme zu sichern, mit denen Entscheidungstätigkeit beurteilt wird (181).

Die Erhöhung von „Varietät“ meint, dass verschiedenartige Entscheidungen zugelassen werden. Organisationen oszillieren nach Luhmann zwischen den Polen Varietäts-erhöhung und Redundanz-erhöhung, die sich tendenziell gegenseitig limitieren: Das Zulassen neuer Entscheidungsmöglichkeiten reduziert die Vorhersagbarkeit der Ergebnisse und umgekehrt. Auch bezüglich der Varietät rät Luhmann, Programme als Ausgangspunkt für „Lernen“ der Organisation zu nehmen. Geeignete Programme sollen dazu beitragen, dass an geeigneter Stelle Ausnahmen in die Regeln aufgenommen und Zwecke modifiziert werden können (181). Eine hohe Varietät ist möglich, wenn

---

155 Die Autopoiesis setzt voraus, dass entschieden wird.

156 Luhmann rechnet natürlich auch Formalstrukturen wie „Satzungen, Entscheidungskriterien, Rechtsvorschriften oder Budgets“ oder „sich einspielende Entscheidungsgewohnheiten“ (1992b: 173) zu den Systemstrukturen. Im Übrigen bestätigt Luhmann die bereits im Zusammenhang mit den neo-institutionalistischen Ansätzen diskutierte Sicht, dass Manager immer nur die Formalstrukturen, nie aber die Organisation selbst ändern können.

die Organisation über Einzelprojekte programmiert wird. Dies ist z. B. bei einem Forschungsinstitut, das immer neue Forschungsprojekte abarbeitet, der Fall. Schwierigkeiten macht die Übertragung von Erfahrungen von einem Projekt auf das nächste, da solche „Zweckprogramme“ zeitlich limitiert sind. Am Ende eines Projekts findet auch die Verknüpfung von Entscheidungskommunikation über das Projekt ein Ende. Eine einfache Möglichkeit, dem zu entgehen, ist die Personalisierung der Erfahrung, etwa indem die Bearbeitung neuer Projekte nach Möglichkeit immer Personen übertragen wird, die schon bei vorangehenden Projekten beteiligt waren. Gestalterisch interessanter ist der Einbau von „Reflexionsschleifen“, die ein „ständig erneuertes Durchinformieren“ möglich machen sollen (2006: 274). Entsprechend versuchen einige Autoren, die Systemtheorie anschlussfähig für Wissensmanagementkonzeptionen zu machen (z. B. Willke 2001). Die Entscheidungsprogramme<sup>157</sup> organisieren das Vergessen und Erinnern in Organisationen über Personen hinaus. Luhmann unterstützt dabei explizit die Hoffnung, dass sich die „Gedächtnisfunktion“ sowie die Lern- und Innovationsfähigkeit einer Organisation gezielt verbessern lassen (263-278). Dies entspricht der Abkehr vom Glauben an die richtigen Prinzipien der Formalstruktur zugunsten des Glaubens an die ‚guten‘ Regeln des Organisationswandels, die Stefan Kühl bei Organisationsberatern beobachtet (Kühl 2000). Der neue ‚Glauben‘ besteht also darin, Strukturen für Strukturveränderungen entwerfen zu können. Um solche Strukturen zweiter Ordnung zu bestimmen, ist Wissen über die stattfindenden Strukturveränderungen erforderlich. Auch an diesem Punkt vermute ich einen Zusammenhang zwischen der systemtheoretischen Fortschrittsachse, der begrifflichen Geschlossenheit und der Zuversicht in die Konstruierbarkeit von tatsächlichen Reflexionsschleifen. Allzu große Hoffnungen auf klare Kriterien zur Optimierung der Lernfähigkeit einer Organisation macht die Systemtheorie aber nicht. Für systemtheoretisch orientierte Organisationsberater bietet sich z. B. an, die Unterteilung einer Organisation in Projekte oder unternehmerische Subeinheiten zu fördern und anschließend deren kommunikative Vernetzung zu strukturieren (Wimmer 2004: 216). Für die Verbesserung des Kommunikationsnetzes und andere Aufgaben gibt es „keinen konkret benennbaren Kanon an beraterischen Vorgehensweisen“ (257). Möglich ist aber die „kreative, bisherige Gewohnheiten brechende Vernetzung von Funktionsträgern“ über Gesprächsrunden (278), die Erweiterung des wahrgenommenen Themenspektrums durch Vorgaben externer Beobachter (279) oder die Anregung von besonderen Gelegenheiten zur Selbstreflexion etwa im Rahmen einer Klausur, mit der ein Beraterereinsatz abgeschlossen wird (280-281). Controllingähnliche Datensysteme zur Unterstützung der Selbstreflexion werden hingegen skeptisch beurteilt, da „es offensichtlich wenig Sinn hat, zuerst viele Daten aus dem Klientensystem herauszuholen, um sie dann in verdichteter Form wieder zurückzubringen, denn das meiste, was dabei vom Klientensystem nicht ohnehin als Bestätigung der eigenen Selbsteinschätzung angesehen wird, wird von ihm wieder abgestoßen.“ (283).

---

157 Der zweite wichtige Typ sind Konditionalprogramme, die auf ein Auslöserereignis hin starten. Eine Hochschulverwaltung startet z. B. in vorgegebenem Abstand zum Wahltermin ein Konditionalprogramm zur Vorbereitung und Durchführung der Gremienwahl, die dann zum Auslöser direkt anschließender Konditionalprogramme wird.

### *Input- und Output-Legitimität*

Von Luhmann stammen wichtige Beiträge zur Kritik am Bürokratiemodell Webers. Die Legitimationskette bzw. die Input-Legitimität (hier benutzt in der Diktion Scharpfs, vgl. 1.4.3) sei ein „Ordnungsmythos“ (Luhmann 2006: 16). Da Organisationen nicht als triviale Input-Output-Maschinen funktionierten, strukturiere ein über den Input eingespeister Zweck nicht den internen Ablauf. Die Kritik an der Annahme der Durchsetzbarkeit starrer Input-Output-Relationen hat Affinitäten zu dem Vorschlag, Input- durch Output-Legitimität zu ersetzen. Einige der Argumente Luhmanns lassen sich aber auch gegen die Konzeption von Output-Legitimität richten, z. B. der Befund der Widersprüchlichkeit und Veränderlichkeit von Zielen oder die Diagnose, dass Zweckerreichung für die Systemerhaltung nicht ausreiche (1971).

Organisationen bieten nach Luhmann die (ansonsten ausgeschlossene) Möglichkeit intersystemischer Kommunikation.<sup>158</sup> Trotzdem ist sowohl der Begriff „Output“ als auch die Figur der äußeren Legitimation bei autopoietischen Systemen problematisch, da es in ihnen nur interne Operationen geben kann. Zwar kann ein äußerer Beobachter eine Reihe von Kopplungen zwischen Systemen beobachten, die in der Systemtheorie in einer hier nicht darstellbaren Komplexität diskutiert werden.<sup>159</sup> Aber da die Systeme nach Maßgabe der eigenen Autopoiese koppeln, greifen keine Kausalzusammenhänge durch die Systeme hindurch. Die systeminterne Einstellung auf Umweltirritationen kann lediglich zu einer Ko-Entwicklung verschiedener Systeme führen, die so aussieht, als wäre es zu gegenseitigen Eingriffen gekommen („structural drift“, 2006: 397).

Organisationen tendieren dazu, sich selbst über eine Input- und Outputseite zu beschreiben. Luhmann knüpft daran an, wenn er Entscheidungsprogramme danach unterscheidet, ob sie eher input- oder outputorientiert sind (261). Gemeint ist aber anscheinend keineswegs, was Scharpf oder zum Neuen Steuerungsmodell gehörende Schriften unter „Outputorientierung“ diskutieren (vgl. 1.4.3). Luhmann erläutert outputorientierte Entscheidungsprogramme („Zweckprogramme“, vgl. FN 157) am Beispiel einzelner (Forschungs-)projekte. Der direkte Vergleich der Begrifflichkeiten ist schwierig, nach der Unterscheidung Scharpfs wäre die Outputorientierung nach Luhmann aber wohl der Inputsteuerung zuzurechnen.

Steuerungsverfahren, die sich um die unmittelbare Orientierung an Outputdaten, aber auch an internen Kenngrößen orientieren, sind mit Luhmann überwiegend als Konditionalprogramme zu charakterisieren, da sie mit der „wenn – dann“-Form operieren (2006: 261). Eine leistungsbezogene Mittelverteilung operiert z. B. nach dem Programm „wenn in der Vergangenheit überdurchschnittliche Drittmittel eingeworben wurden, dann wird eine nach der Formel X errechnete finanzielle Zulage vergeben“. Eine Balanced Scorecard und verwandte Controllinginstrumente haben eine Programmierung der Form „wenn die aggregierte Kennzahl X ihren Zielwert um mehr als

---

158 Dies ist möglich, da Organisationen ihre eigene Einheit bereits über ihre hierarchische Selbstbeschreibung repräsentieren.

159 Bereits erwähnt wurde die Interpenetration, bei der Systeme auf gleiche Einheiten zurückgreifen (strukturelle Kopplung) und eine Form loser Kopplung, bei der Umweltirritation mittels systemeigener Operationen in Information übersetzt wird. Input-Output-Relationen lassen sich festen Kopplungen zurechnen, bei denen zwei Systeme gleichzeitig auf ein Ereignis zugreifen, z. B. „wenn eine Zahlung zugleich als Erfüllung einer Rechtspflicht erscheint“ (Krause 1999: 141).

Y Prozent unterschreitet, fordert das Management von den Abteilungen A und B eine Stellungnahme ein“. Die Stärkung solcher von Luhmann als inputorientiert bezeichneter Konditionalprogramme kann systemtheoretisch kritisiert werden. Zwar könnte die Lernfähigkeit gewahrt bleiben, indem die Konditionalprogramme so ausgelegt werden, dass auch vorherige Unbestimmtheiten aufgenommen und Ausnahmelagen berücksichtigt werden können. Dies hat aber einen Nachteil: „[E]in konditional programmiertes System [tendiert] zur Verdichtung seines Regelwerks und zu Ansprüchen an Aufmerksamkeit, die viel Entscheidungszeit absorbieren. Das kann zu einer stärkeren Auf-Aufgliederung der Stellen, also zu intern induziertem Wachstum führen.“ (265). Zu erwarten ist deshalb ein Anwachsen der auf Hochschulsteuerung spezialisierten Abteilungen, die Entwicklung immer neuer solcher Programme und ein sich entsprechend erhöhender Gesamtaufwand für die Organisation – nicht aber äußere Effizienz.

Legitimität erfolgt in systemtheoretischer Sicht nicht (mehr) von außen, sondern begründet sich durch sich selbst durch die Herstellung kommunikativer Anschlüsse (Krause 1999: 146). Output-Legitimation wäre demnach als ein Selbstkontakt der Wissenschaftspolitik zu interpretieren. Im Rahmen von Hochschulreform diskutierte Outputorientierung bezieht sich damit nicht auf ein ‚tatsächliches‘ Außen und ein dahin abgegebenes Output, sondern ist ein kommunikatives Programm zur Übersetzung von Irritationen in anschlussfähige Informationen. Dies müsste dann auch empirisch feststellbar sein. Daten und andere Texte über den Output von Hochschulen würden demnach in erster Linie von Wissenschaftspolitikern und im wissenschaftspolitischen Spezialdiskurs rezipiert. „Output-Legitimation“ ließe sich systemtheoretisch als systemimmanente Beobachtungsweise skizzieren, der intern ggf. der Anschluss verschiedener anderer Kommunikationen gelingt.

Eine ‚echte‘ Outputorientierung und Output-Legitimation wird aus systemtheoretischer Perspektive also ausgeschlossen. Sie wäre allerdings auch gar nicht wünschenswert. Luhmann sieht die moderne Gesellschaft nämlich eher durch zu intensive Integration gefährdet. Es gebe gesellschaftlich eine evolutionäre Richtung zu mehr Komplexität. Die Bemühungen um Integration von Vorgängen in unterschiedlichen Systemen könnten in Widerspruch zu dieser Richtung geraten, indem sie vergeblich versuchen Komplexität wieder einzuhegen (1998: 508, 618).

#### *Systemische Perspektive und Institutionalisierungsformen*

Entscheidungen haben einen „Inhalt“ (166) und zitieren Wahrnehmungen über das Organisationssystem, aus denen sich u. a. Erfolgskriterien oder eine spezifische Verteilung der Autorität ergeben. Es liegt nahe, hierbei Vorgänge zu verorten, die bereits als Institutionalisierung von sozialer Realität angesprochen wurden (vgl. 2.6). Für Luhmann steht allerdings nicht im Zentrum des Interesses detailliert zu beobachten, wie Entscheidungsinhalte „zitieren“ bzw. wie sich diese Institutionalisierung aufbaut. Luhmann interessiert sich primär für eine Gesellschaftstheorie, die Aussagen zu Organisationen macht, aber nicht für eine Organisationstheorie mit gesellschaftstheoretischen Bezügen. Die Aufnahme der Begrifflichkeiten und Beschreibungsformen anderer konstruktivistischer Ansätze wird eher vermieden, da die Anwendung des eigenen Begriffssystems im Vordergrund steht. Die radikale Orientierung auf die Selbstreferenzialität der Systeme macht es allerdings schwer, umfassende Aussagen über ein Wech-

selspiel zwischen den betrachteten Systemen zu machen. Deren autopoietischer Charakter ginge verloren, wenn nicht restriktiv mit Annahmen über mögliche gerichtete Beziehungen<sup>160</sup> zwischen diesen umgegangen würde. Aus diesem Grund muss die systemtheoretische Perspektive einige interessante Differenzierungen ignorieren, die andere Ansätze umfassend analysieren (Rehberg 1994).

#### *Übernahme von Ausschnitten der Systemtheorie*

Die Idee eines eigenlogischen Operierens von Systemen, die selbstreferenziell geschlossen und zugleich offen sind, ist von Luhmann besonders prägnant publiziert worden. Diese Idee ist mutmaßlich in die jüngere Hochschulreform eingeflossen, was ich im Abschnitt 3 weiter zu verorten versuche. Für die deutsche Rezeption von New Public Management mag ferner eine gewisse Rolle gespielt haben, dass Luhmann ein gesellschaftliches Primat der Politik verneint. Die u. a. auf Luhmann gestützte Relativierung der Steuerungsfähigkeit mittels staatlicher Politik und die Legitimationskrise der öffentlichen Hand (vgl. 1.4.3) stehen inhaltlich zueinander in Beziehung.

Eine Reihe weiterer Figuren Luhmanns eignen sich offensichtlich für die systemexterne Beobachtung von Reformprozessen. Es kann produktiv sein, Umweltkontakte (auch) als Selbstkontakte zu interpretieren oder Umweltanforderungen als Irritationen zu deuten, die erst durch die Transformation in eigene Operationen Bedeutung bekommen. Diese Sichtweise verhilft dem Beobachter zweiter Ordnung dabei, gegenüber der Dynamik eines Reformprozesses Distanz zu wahren. Eine solche Distanz ist produktiv, denn Veränderungsprojekte sind Luhmann zufolge „in ihren guten Absichten nur schwer zu widerlegen, weil der Härtesten ihrer Vorhaben noch aussteht“, während gleichzeitig „das Vergessen der Gründe, aus denen frühere Reformen gescheitert sind, zu den wichtigsten Ressourcen der Reformer“ zählt (Luhmann 2006: 338).

Für die empirische Untersuchung (Kapitel 4.5.6) entleihe ich dem systemtheoretischen Ansatz einen weiteren Hinweis: Aufmerksamkeit verdient nämlich, ob einzelne ursprünglich bereichsfremde Themen in den bereichseigenen Code überführt werden. Eine solche Überführung weist auf eine mögliche (eigenlogische) Übertragung hin.

Die Ankoppelung an die ausdifferenzierten systemtheoretischen Begrifflichkeiten bietet sich aus meiner Sicht hingegen nicht an. Grund dafür sind Zweifel an der empirischen Produktivität der Achse der zunehmenden funktionalen Differenzierung, die das Luhmann'sche Begriffssystem trägt. Tendenzen wie die Verbetriebswirtschaftlichung, aber auch Kommerzialisierung, Verrechtlichung, Verwissenschaftlichung oder Politisierung entdifferenzieren Gesellschaft.<sup>161</sup> Ulrich Beck hielt die moderne Weltgesellschaft als Summe von Nationalstaaten für noch funktional differenzierbar, während

---

160 Systemübergreifende gesellschaftliche Einflüsse wirken „allenfalls über Fluktuationen, die funktionale oder regionale Systeme zur Verarbeitung von dissipativen Strukturen und damit zur Selbstorganisation zwingen“ (Luhmann 1998: 189).

161 Die systemtheoretische Erwiderung besteht nach meinem Eindruck primär in der Deutung, dass sich nur semantische Fiktionen auflösen würden. Verschwinden würden mithin nur Konstruktionen, die vorher dazu dienten, den durch funktionale Differenzierung verursachten Verlust sozialer Bedeutungsstrukturen zu kompensieren (vgl. A. a. O.: 1143-1144).

die „zweite Moderne“ einer Weltgesellschaft,<sup>162</sup> die nur noch eine Summe transnationaler Akteure und Räume darstellt, sich eher durch Entdifferenzierung auszeichne (Beck 1997: 13-23). Wenn Landeskriminalämter und Hochschulen Strukturelemente von Privatunternehmen kopieren (vgl. 2.6) und wenn sogar alle wesentlichen Organisationssysteme von den gleichen Managementtrends beeinflusst werden (vgl. 1.4 und 2.1), dann ist das gesellschaftstheoretische Modell Luhmanns zu relativieren – was aber keinesfalls erforderlich macht, es vollständig zu verwerfen. Die Einschätzung, dass es „doch Vermittlungs- und Übertragungsprozesse gibt, die über das systemtheoretische Autopoiesis-Konzept hinausreichen“ (Bieling 2000: 53), spricht allerdings dagegen, die anderen bisher erörterten Befunde und Ansätze (2.4 bis 2.6) in einen systemtheoretischen Rahmen zu überführen.

#### *Andere konstruktivistische Ansätze*

Wenn eine Entscheidung nicht der Akt eines oder mehrerer klar definierbarer Individuen ist, bei dem die Ziele vorab feststehen, sondern ein Verhalten (bzw. eine Kommunikation über Handlungen), so fragt sich, um wessen Rationalität es geht. Der systemtheoretische Umgang mit der Fragestellung ist, das Individuum konsequent auszuklammern und autopoietisch geschlossene (Sub-)Systeme zu identifizieren, denen eine spezifische Eigendynamik zukommt. Die Fragestellung lässt sich auf deutlich abweichende Art konstruktivistisch bearbeiten, wenn auch die Grenzziehungen der (Sub-)Systeme in Frage gestellt werden:

*„Das Wort Organisation ist ein Substantiv, und es ist außerdem ein Mythos. Wenn Sie nach einer Organisation suchen, werden Sie sie nicht finden. Was Sie finden werden, ist, dass miteinander verbundene Ereignisse vorliegen, die durch Betonwände hindurchsickern; und diese Sequenzen, ihre Pfade und ihre zeitliche Ordnung sind die Formen, die wir fälschlich in Inhalte verwandeln, wenn wir von Organisationen reden.“ (Weick 1998: 129)*

Ähnlich wie Luhmann sieht auch Karl E. Weick Strukturen als eine „enacted stability“. Strukturen sind nichts, was eine Organisation hat, sondern was sie tut. Die Trennschärfe zwischen dem Begriff der Strukturen und dem Begriff der organisationalen Prozesse ist also aufgehoben. Anstelle von Kommunikation betrachtet Weick allerdings auf einander bezogene Interakte als Untereinheiten (161-173). Dadurch kommt die Perspektive der beteiligten Individuen wieder systematisch ins Spiel. Umwelt als eine systeminterne Konstruktion, die sich mit Veränderung der Ziele auch verändert, hat bei Weick u. a. nicht den Status einer Basisunterscheidung, wird aber als eine (inter-)aktiv gestaltete Größe interpretiert (192, 326). Wie Organisationen eine solche aktive Gestaltung betreiben, kann sehr unterschiedlich untersucht werden. Eine Möglichkeit ist, an „Wortspielen“ (244-249) und Metaphern anzusetzen. Da die Umweltwahrnehmung herangezogen wird, um zwischen möglichen Interpretationen und Handlungen auszuwählen (252), lassen sich auch die „Ursachenkarten“ (204) der Beteiligten untersuchen. Gemeint ist damit eine Auffassung von den relevanten Variablen und Kausalbeziehungen. Damit verknüpft ist ein weiterer Zugang, bei dem die organisationseige-

---

162 Luhmann hält sich freilich zugute, gerade nicht mehr von regional begrenzten Systemen auszugehen; Gesellschaft fällt für Luhmann gerade nicht mit dem Nationalstaat zusammen. Relativierend dazu Willke 2001: 316-317.

ne „Geschichtsschreibung“ untersucht wird. Die „retrospektive Sinngebung“ (278) und deren „Retention“ (Verfügbarkeit oder Tendenz, eine bestimmte Erfahrung wieder zu denken; 295) ist ebenso Teil der Selektionen einer Organisation. Weick setzt alle diese möglichen Zugänge zur Untersuchung von Organisationen zueinander in Beziehung. Allerdings baut er aus seinen Begriffen – anders als Luhmann – kein klar strukturiertes System. Deshalb rät Weick seinem um praktische Anwendbarkeit bemühten Leser: „Geraten Sie angesichts von Unordnung nicht in Panik!“ (346).

Weick darf als Klassiker der konstruktivistischen Organisationstheorie gelten, insgesamt ist das Feld der konstruktivistischen Ansätze aber schwer eingrenzbar (Kieser 2001b: 296). Je nach Definition gehören die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie, der Neo-Institutionalismus, die Systemtheorie und viele weitere Ansätze dazu. Schließlich beschäftigt sich die Soziologie ganz allgemein mit Gebilden, Strukturen und Prozessen, die sozial sind und somit auch (zumindest teilweise) sozial konstruiert sind (vgl. Hillmann 1994: 821). Da es schwer handhabbar ist, alle betrachteten sozialen Phänomene gleichzeitig als reine Konstruktionen aufzufassen, werden oft einzelne faktisch so behandelt, als ob es sich um externe Gegebenheiten handle.<sup>163</sup> Auch wenn es in Organisationen verschiedene typische Realitätsillusionen gibt, erleben Organisationsmitglieder in ihrem eigenen Umfeld durchaus eine hohe Komplexität. Sie haben oft schon einmal beobachtet, wie Versuche scheitern, auf einfache und rationale Weise zu steuern. Entsprechend liefern die konstruktivistischen Ansätze Beschreibungen, in denen sich auch Organisationspraktiker wiederfinden können. Wer erlebt, dass der engere eigene Tätigkeitsbereich nicht vorrangig durch einfache Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge geprägt ist, wird diese Beobachtung trotzdem nicht unbedingt für die ganze Organisation verallgemeinern. Vielleicht sind die Verhältnisse auf den niedrigeren Hierarchieebenen oder dichter an der ‚Kernproduktion‘ einfacher gestrickt?

Hervorzuheben ist die Offenheit konstruktivistischer Ansätze für die Analyse von Strategien der symbolischen Repräsentation. Oswald Neuberger beschreibt die Selbstbeschreibung einer Organisation über Organigramme, Reportings und Ablaufpläne als Ästhetisierung. Die tatsächliche Komplexität und Mehrdeutigkeit wird dabei zusammen mit ungelösten Konflikten ausgeblendet, um eine zweite Realität zu kultivieren. Diese Ästhetisierung in Richtung eines stimmigen und harmonischen Gesamtkunstwerks bedient insbesondere die Sehnsüchte der Manager – etwa nach Kontrolle der niedrigen Hierarchieebenen (Neuberger 1994).

## **2.8. Poststrukturalismus: Dauerreform als Folge von Selbstführung**

Ist es ein Indiz für „Herrschaft“ oder „Macht“, wenn die Bedürfnisse der Manager eine privilegierte Rolle für die Selbstbeschreibung der Organisation spielen? Die Sys-

---

<sup>163</sup> Dies ist z.B. bei der Ressourcenabhängigkeitstheorie der Fall, die die soziale Konstruktion von Ressourcen durchschaut und sie entsprechend als ein relationales und nicht materielles Phänomen interpretiert. Ressourcenkontrolle bedeutet dem Ansatz zufolge eine Macht, die sich aus Austauschbeziehungen ergibt. Je wichtiger eine Ressource und je geringer die Zahl der Beziehungen, in der sie ausgetauscht wird, desto höher ist die Abhängigkeit. Das Abhängigkeitsverhältnis zur Umwelt wird allerdings faktisch als ein objektives behandelt, so dass die Beobachtung fester In- und Outputs und kausaler Aussagen möglich sein soll (Pfeffer/Salancik 2003).

temtheorie hält den Begriff der Herrschaft für überholt und passend nur für frühere Gesellschaftsformationen.<sup>164</sup> Bisher fand die Kategorie „Herrschaft“ nur in Zusammenhang mit Webers Bürokratiemodell Berücksichtigung. Was unter „Macht“ und „Herrschaft“ verstanden werden kann, hängt vom verwendeten Theoriemodell ab und von der Rolle, die einzelne Akteure und ihre Interessen darin spielen. Weber bringt Herrschaft mit Gehorsamsbereitschaft in Verbindung. Herrschaft ist (im Unterschied zu Macht) von einer gewissen Dauerhaftigkeit, wenn sie als legitim anerkannt wird – etwa in der Form der „legale[n] Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab“ (Weber 2002: 124). Der neo-institutionalistische Fokus auf Legitimität hat also mit Herrschaft zu tun, selbst wenn Machtasymmetrien in Organisationen keine weitere Beachtung finden. „Macht“ und „Herrschaft“ sind im allgemeinen Sprachgebrauch negativ konnotiert. Michel Foucault schlägt vor, die „negative Auffassung der Macht“ aufzugeben und eine Analyse zu versuchen, „die Macht als Technologie begreift“ (Foucault 1999: 173). Dem von den neo-institutionalistischen Ansätzen beobachteten Ringen um Legitimität wird zwar abgesprochen, in engerem Sinne effizient zu sein. Eine Produktivität in Bezug auf die Erneuerung von Managementtechnologien lässt sich aber nicht leugnen. Wie Machtausübung konkret funktioniert, wird aber undeutlich, wenn die Aktivitätsstruktur einer Organisation von der Formalstruktur abgekoppelt ist, auf welche das Führungspersonal direkter einwirken kann. Weber definiert Herrschaft als „Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.“ (Weber 2002: 28). Paradox wird die Frage nach dem Gehorsam, wenn die Aktivitätsstruktur der angebbaren Personen dem Befehl eher nicht folgt („decoupling“), obwohl diese den Befehl akzeptieren (vgl. „cultural dopes“ in Abbildung 6). Unterstellt die neo-institutionalistische Perspektive sowohl dem Management als auch den einfachen Mitarbeitern eine ähnliche Gehorsamsbereitschaft – und falls ja, gegenüber wem, gegenüber äußeren Legitimitätsanforderungen? Oder lässt sich der Vorgang nur ohne die Kategorie „Herrschaft“ beschreiben, z.B. als eine selbstreferenzielle Ausdifferenzierung, also systemtheoretisch?

Die an die Arbeiten Foucaults anschließende poststrukturalistische Macht- bzw. Herrschaftskonzeption bietet weitere Antwortmöglichkeiten.<sup>165</sup> Die auf Herrschaft bezogene Frage nach dem Befehlsgehorsam wird dabei auf die Ebene der Bildung von Subjekten übertragen. Dadurch lassen sich Bezüge zwischen der individuellen Ebene, den Phänomenen auf der Ebene von Organisationen und gesellschaftlichen Entwicklungen herstellen. Zu Foucaults Forschungsprogramm gehört, Macht primär nicht „in ihrem Kern“ zu untersuchen, sondern in ihren lokalen und „äußersten Punkten“, z.B. wo sie „sich in Institutionen eingräbt, sich in Techniken verkörpert und sich Instrumente materiellen [...] Eingreifens gibt“ (1978: 80).

Dieses Forschungsprogramm ist offensichtlich darauf ausgelegt, dem spezifisch Neuen in der Wirkung neuer Steuerungsinstrumente nachzugehen. Die Theoriesprache

---

164 Der Begriff gehöre zur stratifikatorisch differenzierten Gesellschaft.

165 Was zu den poststrukturalistischen Theorieansätzen gezählt werden kann, lässt sich kaum sinnvoll eingrenzen. Die folgende kurze Darstellung orientiert sich im Wesentlichen an einzelnen Arbeiten von Foucault und Deleuze. Die Rezeption poststrukturalistischer Theorie für die Organisationsforschung ist in Deutschland bisher weniger gebräuchlich als im angelsächsischen Raum (z.B. McKinlay/Starkey 1998).

maßgeblicher poststrukturalistischer Autoren lässt trotzdem nicht ohne weitere Probleme an die bisher diskutierten Ansätze anschließen; inhaltlich sind die Überschneidungen aber erheblich. Ich greife im Folgenden jene Aspekte der poststrukturalistischen Perspektive auf, die ein aus der sonstigen soziologischen Theoriebildung vertrautes Problemfeld fokussieren: ist es – in Bezug auf New Public Management und Steuerungsreform an Universitäten, aber auch weit darüber hinaus – zeitgemäßer, soziale Ordnung über Prozesse der Strukturierung zu untersuchen als über (formale, überwiegend bürokratische) Struktur (z.B. Mayntz/Scharpf 1995: 19-23; ausführl. Giddens 1997)? Anschaulicher gefragt: Inwiefern kann man Organisation heute besser über das kontinuierlich ablaufende Management als über die Betriebsverfassung verstehen? Ferner ist zu diskutieren, welche praktische Folgen von einer solchen Bedeutungsverchiebung zu erwarten sind, zumal falls sich vorerst nicht zeigt, dass Organisationsführung ohne formale Struktur funktionieren könnte.

#### *Machtverhältnisse nach dem Verständnis Foucaults*

Foucault, der Macht als grundlegende Kategorie verwendet, verwirft wie Luhmann die Vorstellung einer einheitlich geführten Herrschaftsordnung: „Die Gesellschaft ist ein Archipel von verschiedenen Mächten“, die jeweils als „Produzenten einer Effizienz, einer Fähigkeit zu sein“, fungieren (1999: 177). Weber, der „Macht“ darüber definiert, dass ein Akteur „den eigenen Willen gegen potenzielles Widerstreben“ anderer durchsetzen kann, hält den Begriff für zu „amorph“, also für zu wenig eingrenzbare (Weber 2002: 29). Um Machtfragen trotzdem nicht auszuschalten, öffnet Foucault den Begriff noch erheblich weiter: „Macht“ sei nicht auf Verhältnisse zwischen konkreten einzelnen Personen begrenzt. Bei Machtverhältnissen denke er zunächst an „ein Ensemble von Handlungen, die sich gegenseitig hervorrufen und beantworten“, so Foucault (188). Macht ist demnach in jeder Gesellschaftlichkeit zu finden (192, 194). Die von Cohen und March für College-Präsidenten formulierten Regeln (vgl. 2.5) schließen an die von Foucault formulierten Perspektive auf Macht an.

Seit der Moderne sei Macht individualisiert und individualisierend, wobei das Erziehungswesen eine entscheidende Rolle spiele (1995: 201-209, 238-250). Neben den Individualisierungstechniken identifiziert er einen zweiten, nicht vollständig parallel entstandenen Strang, der zu moderner Macht gehöre, nämlich „die Entdeckung der Regulierung“ (1999: 185). Damit ist das zentrale Thema dieser Arbeit, also Steuerung, (mit-)gemeint. „Machtausübung bestehe im »Führen der Führungen«“ (193), d.h. geführt werde unter Einbeziehung der Selbstführung von Individuen.

Für einen Großteil der soziologischen Organisationsforschung sind die Grundzüge dieser Konzeption keineswegs fremd: Geführt wird eine Organisation selbstverständlich auch über Selbstführungen, etwa indem verschiedene Positionen und Rollen verteilt werden, in denen passend ausgewählte Mitarbeiter ihr eigenes Verhalten in der Organisation ausrichten. Bei Ansätzen der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie und des Neo-Institutionalismus fand sich bereits die Vorstellung einer sozialen Konstitution von Akteuren, Zwecken und Interessen, aber auch ein Institutionenökonom geht davon aus, dass sich der Handlungsspielraum von Mitarbeitern einer Organisation durch institutionelle Lösungen beeinflussen lässt. Das Neue an dem Gedankengang von Foucault ist also nicht, Steuerung und die Auffassungen der Ge-

steuerten über ihr Selbst in Beziehung zu bringen. Interessant ist vielmehr, dies nicht nur für organisationsspezifische Kontexte oder isolierte soziale Situationen zu berücksichtigen, sondern in gesellschaftlichem Maßstab. Regieren, aber auch Steuern in organisationalen Settings hängt demnach davon ab, wie die zu Regierenden gesellschaftlich zu Subjekten gemacht worden sind. Das Aufkommen neuer Steuerungstechniken und -instrumente kann deshalb mit veränderten Subjektivierungsformen in Beziehung gesetzt werden – wie dies in gewisser Weise auch Becks Diagnose der Risikogesellschaft und viele andere versuchen. „Machtdispositiv“ ist die Bezeichnung für ein Netzwerk zwischen sehr heterogenen Maßnahmen, Programmen, wissenschaftlichen Aussagen, Gesetzen, Institutionen u. a. Dieses soll als eine spezifische Formation verstanden werden, obwohl die einzelnen Elemente in einer solchen Formation ihre Stellung und Bedeutung wechseln:

*„So kann dieser oder jener Diskurs bald als Programm einer Institution erscheinen, bald im Gegenteil als ein Element, das es erlaubt, eine Praktik zu rechtfertigen und zu maskieren, die ihrerseits stumm bleibt, oder es kann als sekundäre Reinterpretation dieser Praktik funktionieren, ihr Zugang zu einem neuen Feld der Rationalität verschaffen. Kurz gesagt gibt es zwischen diesen Elementen, ob diskursiv oder nicht, ein Spiel von Positionswechseln und Funktionsveränderungen“ (1978: 120).*

Diese Formation, „deren Hauptfunktion zu einem gegebenen historischen Zeitpunkt darin bestanden hat, auf einen Notstand (urgence) zu antworten“ (120), ist also heterogen und schwer abgrenzbar. Um genau so ein Phänomen handelt es sich auch bei der Thematik von Reformen unter dem Leitbild des serviceorientierten Dienstleistungsunternehmens: Mit einer oder mehreren Krisen (vgl. 1.4.3) kann das Aufkommen von Reformansätzen in Zusammenhang gebracht werden, die sowohl in Kommunalverwaltungen, Landeskriminalämtern und Hochschulen als auch in Privatunternehmen zum Einsatz kommen. Verschiedene Instrumente (z. B. Erstellung von Leitbildern und leistungsbezogene Mittelverteilung), Institutionen (z. B. Centrum für Hochschulentwicklung Gütersloh, Akkreditierungsagenturen und Projekt Q) sowie wissenschaftliche Erklärungsansätze (z. B. Neues Steuerungsmodell) unterliegen einer wechselnden Konjunktur, können aber trotzdem als zusammengehörig angesehen werden. Die Wahrnehmung einer solchen Zusammengehörigkeit wird über Begrifflichkeiten wie „gemeinsamer normativer Hintergrund“ oder „Leitbild Dienstleistungsunternehmen“ von verschiedenen Beteiligten zum Ausdruck gebracht.

Die aufgezählten heterogenen Elemente eines Dispositivs wie Organisationen (z. B. die KGSt) und Programme (z. B. das Neue Steuerungsmodell) lassen sich nicht umstandslos in die Kategorie „Macht“ einordnen. Foucault geht von zwei weiteren wesentlichen Verhältnistypen aus. Dies sind „Kommunikationsbeziehungen“ und „sachliche Fähigkeiten“. „Es geht um drei Typen von Verhältnissen, die allerdings immer ineinander verschachtelt sind, sich gegenseitig stützen und als Werkzeug benutzen.“ (189). Anders als in der Systemtheorie werden die miteinander zusammenhängenden Verhältnistypen nicht auf einen reduziert bzw. qua eingenommener Perspektive ausgegrenzt, sondern in ihrer jeweiligen „Eigenart“ anerkannt. An anderer Stelle benutzt Foucault zur Veranschaulichung das Bild dreier nicht exakt paralleler Netze. Eine Netzebene seien die Machtbeziehungen, eine zweite die symbolischen Medien der Sprache und Zeichensysteme und eine dritte Netzebene die sachlichen Techniken.

Zwischen diesen sich selbst immer wieder neu verknüpfenden Netzebenen würden immer wieder auch zahlreiche Querverknüpfungen hergestellt. In besonderem Umfang geschehe dies in wichtigen gesellschaftlichen Institutionen. Diese zeichneten sich dadurch aus, dass sich „Blöcke“ ergäben, „in denen die Anpassung der Fähigkeiten, die Kommunikationsnetze und die Machtverhältnisse geregelte und aufeinander abgestimmte Systeme bilden.“ (189).

Machtverhältnisse lassen sich nach Foucault gut in institutionellen Räumen – z.B. Universitäten – untersuchen. Um nicht dabei stehen zu bleiben, wie sich die Institution reproduziert, oder stillschweigend die Logik des Apparats bzw. seiner Regeln zu übernehmen, sei ein äußerer „Haltepunkt“ für die Analyse förderlich. Foucault meint, dass „die Machtverhältnisse tief im gesellschaftlichen Nexus wurzeln“ (195). Konkret heißt das, dass neue Steuerungsverfahren<sup>166</sup> an Universitäten inklusive ihres Bezugs zu gesellschaftlichen Zusammenhängen analysiert werden sollten. Die Organisationsforschung braucht also eine gesellschaftstheoretische Anbindung. Damit ist nicht die Aufdeckung eines quasi-objektiven gesellschaftlichen Grundprinzips gemeint, an dessen Existenz Foucault sowieso nicht glauben mag. Gesellschaftlich dominante Subjektivierungsformen stellen aber einen geeigneten Anknüpfungspunkt für die Analyse der „Führung der Selbstführungen“ dar.

### *Kontrollgesellschaft*

Einem modernen Subjekt ist die eigene Subjekthaftigkeit selbstverständlich und kaum hinterfragbar. Foucault erläutert deshalb die Entstehung moderner Subjektivierungsformen entlang von Beispielen, die vorzugsweise aus dem 17. und 18. Jahrhundert stammen. Die historische Distanz erleichtert dem sich selbst als Subjekt verstehenden Leser zu beobachten, wie Subjektivität gesellschaftlich hergestellt wird. Foucault beschreibt den modernen Zusammenhang von Subjektivierungsform, der Inkorporierung von Machtverhältnissen und der gesellschaftlichen Regulierung des Lebens als „Disziplinargesellschaft“ (Foucault 1995). Zeitlich und inhaltlich lassen sich einzelne Parallelen zu Webers Analyse der Herausbildung des „Geist[es] des Kapitalismus“ (Weber 1986: 17-206) herstellen, welcher letztlich u. a. zur Herausbildung des Typus der „bürokratischen Herrschaft“ führt (1951: 475).

Steuerungsinstrumente, die sich als Abkehr vom klassischen Bürokratiemodell charakterisieren lassen (vgl. 2.1.2), sollten m.E. analog nicht ausschließlich zu der klassischen Form der Foucault'schen Disziplinargesellschaft in Beziehung gesetzt werden. Gilles Deleuze hat einige Jahre nach dem Tod Foucaults versucht, Beobachtungen Foucaults zu jüngeren Entwicklungen der Disziplinargesellschaft als einen neuen Formationstyp zusammenzufassen. Diese Formation, deren Herausbildung noch nicht abgeschlossen sei, hebt wesentliche Zusammenhänge und Mechanismen der Disziplinargesellschaft zwar nicht auf, fasst aber einige interessante Transformationen in dem Konzept einer „Kontrollgesellschaft“ zusammen. Mit diesem Konzept werden die Folgen der gestiegenen Inkorporierung von Regulierung pointiert, also die Folgen da-

---

166 Ein Machtverhältnis sei „eine Weise des Einwirkens auf Handlungen“ (195). In der weiten Auslegung des Begriffs durch Foucault ist also Ähnliches gemeint wie mit dem Ausdruck „Steuerung“ bzw. „Regulierung von Handlungssystemen“.

von, dass die flexible Selbstführung der Einzelnen (u. a. Hochschulmitglieder) zunehmend wichtig für die Gesamtkoordination wird.

Deleuze verschiebt dazu wesentliche der von Foucault postulierten Prinzipien der Biopolitik auf einen aktuell stattfindenden Epochenwechsel. Schon seit einigen Jahrzehnten findet demnach eine Verallgemeinerung des Paradigmas der Produktivität statt. Wichtigste Entwicklung sei nicht mehr, dass – wie in großen Industriebetrieben – Körper an die großen Maschinen angebunden würden. Stattdessen würden Subjekte in die produktiven Netzwerke verschaltet. Während Foucault die Herstellung moderner Subjektivität über vielfältige Einschließungen beschreibt – man könnte sagen, er beschreibt die Internierung der einzelnen in Formalstrukturen – skizziert Deleuze eine Formation, die „durch unablässige Kontrolle und unmittelbare Kommunikation“ geprägt ist (Deleuze/Negri 1993: 250). An die Stelle von Disziplin und Vorschriftentreue treten z.T. kommunikative und partizipative Verfahren, z.B. Projektarbeit und interne Evaluationen. Die damit skizzierte Verschiebung lässt sich mit dem von Sennett beschriebenen Wechsel vom Modell der Pyramide zum Modell des MP3-Players parallelisieren (Sennett 2005: 32-50). Steuerung über Rechtsförmigkeit wird teilweise von zeitnahe Controlling über vielfältige Kennzahlen abgelöst (vgl. 2.1.2). Der italienische Ökonom Marazzi stellt mit gleicher argumentativer Stoßrichtung fest:

*„Je mehr Automatisierung und die Informatisierung voranschreiten, desto wichtiger wird das überraschende Ereignis, das Unvorhersehbare, während die feste Produktionszeit, die programmierbare Wiederholung, die Routine – typisch für die mechanische Produktionsform – an Bedeutung verlieren.“ (1999: 130-131).*

Bürokratie verschwindet also nicht, verliert aber an Legitimation, da die von ihr bearbeiteten Probleme ihre Zentralität verlieren. Einige der Folgen sind paradox: Die Durchdringung mit informationstechnischen Verfahren und mit Kennzahlen nimmt deutlich zu, dadurch wird aber gleichzeitig der Aussagekraft der Kennzahlen der Boden entzogen: Grundlegende Maßgrößen, etwa die Arbeitszeit als Wertmaßstab, verlieren ihre Bedeutung bzw. werden nicht länger in zuverlässiger und unveränderter Wiederholung gesellschaftlich konstituiert.

Institutionelle Grenzen werden flexibler und an die Stelle fester Zugehörigkeitsregeln treten regelmäßig umprogrammierte Verweissysteme. Diese Sicht hat erhebliche Parallelen mit der Luhmanns, steht aber im Widerspruch zu der von Luhmann prognostizierten funktionalen Differenzierung. Indizien für mögliche Endifferenzierungstendenzen im Hochschulsystem sind z.B. die Verpflichtung von Studierenden zu außeruniversitären Praktika, die Erleichterung von Praxis-Examensarbeiten und die Aufweichung der Grenzen zwischen Universitäten, Fachhochschulen und Berufsakademien. Auch die Einrichtung extern besetzter Hochschulräte, der Ausbau des Hochschulmarketing oder der Aufbau und die Pflege von Alumni-Netzwerken lösen den Körper der Organisation Hochschule weiter in die Gesellschaft hinein auf. Die jüngere Hochschulreform wäre als Indiz für die Umbruchsituation zu werten:

*„Wir befinden uns in einer allgemeinen Krise aller Einschließungsmilieus [...]. Eine Reform nach der anderen wird von den zuständigen Ministern für notwendig erklärt [...]. Aber jeder weiß, dass diese Institutionen über kurz oder lang am Ende sind. Es handelt sich nur noch da-*

*rum, ihre Agonie zu verwalten und die Leute zu beschäftigen, bis die neuen Kräfte, die schon an die Tür klopfen, ihren Platz eingenommen haben.“ (Deleuze 1993: 255)*

Ich interpretiere Deleuzes These von der Kontrollgesellschaft so, dass die in der Disziplinargesellschaft groß gewordenen Institutionen – also z. B. die Universitäten – noch geraume Zeit kontinuierlich Reformen durchführen werden, um einen Spagat zwischen den fortexistierenden disziplinargesellschaftlichen Ansprüchen und neuen Kontrollformen zustande zu bringen. Die von mir vermutete Dauerreform der Hochschulsteuerung ist in der Perspektive Deleuzes also eine Form, sich in einer Dauerkrise einzurichten (Pieper 2007: 240). Die Dauerreform der Steuerung kann also als eine metastabile Phase interpretiert werden, in der weitergehende Krisen vermieden werden, indem das neu Reformierte beständig wieder reformiert wird.<sup>167</sup>

### **Charakteristika der Kontrollgesellschaft (nach Deleuze 1993: 254-260)**

	<b>Disziplinargesellschaft</b>	<b>Kontrollgesellschaft</b>
<b>Grundprinzip</b>	Disziplinierung und Verwaltung in geschlossenen Systemen (255)	Motivation und kontinuierliche Variation (262)
<b>Organisationsleitbild</b>	Fabrik (großer produktiver Körper)	Handelsunternehmen (256); Geschäftsführung (260)
<b>Leitbild der Bildung</b>	Schule, Examen	Permanente Weiterbildung mit Leistungskontrolle (257)
<b>Äußere Kontrolle</b>	Patronat; von langer Dauer und diskontinuierlich	Leistungsbezahlung (257) und Marketing
<b>Wertmaß</b>	Eichmaß	Schwankende Kurse (258)

*Abbildung 18 (Eigene Darstellung)*

Die Idee, dass Bildungsinstitutionen ihre Klientel nicht mehr nur über eine einzelne Passage formen sollen, ist als „lebenslanges Lernen“ in die bildungspolitische Diskussion eingegangen. Ziel sind nach Auffassung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung solche Reformen, „die in den einzelnen Bildungsbereichen (Schule, berufliche Bildung, Hochschule, Weiterbildung) notwendig sind, um Lebenslanges Lernen zu einer Selbstverständlichkeit in jeder Bildungsbiografie werden zu lassen.“ (BLK 2004: 9). Da dieses selbst zu verantwortende Lernen definitionsgemäß nie abgeschlossen ist (14), lernt jede Einzelne optimaler Weise immer noch mehr. Neben formalen Qualifikationen seien informelle Kompetenzen zu erwerben und eine motivationale Bereitschaft aufzubauen, weshalb „eine motivierende Popularisierung des

<sup>167</sup> Es finden sich vielfältige Parallelen zu Hartmut Rosas beschleunigungstheoretischem Ansatz, in dem Deleuze weder explizit diskutiert noch zitiert wird. Zu den vielfältigen Überschneidungen gehört Rosas „Slippery-Slope-Phänomen“, welches bewirke, dass sich Menschen nie mehr mit dem Erreichten zufrieden geben dürften (Rosa 2005: 190). Deleuze drückt dies mit der Figur des „verschuldeten Individuums“ aus. Rosa diagnostiziert eine umfassende „transformative Unruhe“ (176), die u. a. als Weiterentwicklung des in der „Disziplinargesellschaft“ (30) durchgesetzten Zeitregimes zu verstehen sei. Angesichts dessen erwartet auch Rosa eher Dauerreformen als den Aufbau stabiler neuer Organisationsstrukturen. Deshalb bedürfe die aktuelle Gesellschaftstheorie, welche sich zu stark an systemischen Strukturen orientiere, einer „Rekonzeptualisierung“ (24), darunter auch die Systemtheorie (426-427).

Lernens unter Einbeziehung der Medien mit dem Ziel der Entwicklung einer neuen Lernkultur nötig“ sei (16). Das räumliche Prinzip hat sich dabei verändert, denn das Lernen soll in Netzwerken stattfinden. Dazu sollen restriktive Zugangsregelungen durch flexible Übergangsmöglichkeiten ersetzt werden. „Übergänge aus dem beruflichen Bereich zum Studium sowie zu weiterführenden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen werden erleichtert. Das Angebot von berufsintegrierten sowie konsekutiven Studiengängen wird ausgeweitet“ (25). Bisherige Institutionen wie Universitäten fallen also nicht weg, „die bestehenden Institutionen müssen jedoch vernetzt und in ihren Funktionen an die Erfordernisse Lebenslangen Lernens angepasst werden“ (15). Ein Schritt in diese Richtung war die Aufwertung von Weiterbildung zu einer primären Hochschulaufgabe, die in Deutschland mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes 1998 vorgenommen wurde.

Wie das BLK-Papier zeigt, finden die Fragen der (intrinsischen, vgl. 2.4) Motivation und Selbstverpflichtung der Hochschulangehörigen inzwischen hochschulpolitische Beachtung. Die im Kontext der Neuen Institutionenökonomik (vgl. 2.1.1) entwickelten Antworten auf die Motivationsproblematik besteht im Kern aus Modellen, wie sich ein Gesamtgefüge materieller Anreize aufbauen ließe. Viele mit dem Konzept der „Wissensgesellschaft“ arbeitende Autoren sind hingegen skeptisch, ob man die komplexe Wissenszirkulation langfristig mit betriebswirtschaftlichen Methoden und mit dem Medium Geld koordinieren kann:

*„Selbst das Steuerungsmedium Geld büßt in vielen Problemkonstellationen seine Wirksamkeit ein oder wird gar [...] kontraproduktiv, nämlich dort, wo Problemlösungen von neuen Ideen, Konzeptionen und Sichtweisen abhängen und wo der Prozess der Problembearbeitung nur gelingt, wenn dosierte Regelverstöße, Dissens, Heterogenität und Widerspruch im Kontext einer Organisationskultur eine Chance haben, die von Kooperation, Vertrauen und Fehlertoleranz geprägt ist.“ (Willke 2001: 311-312)*

Das Potenzial von Steuerung entlang monetärer Größen wird also unterschiedlich eingeschätzt. Zum Pool der neueren Steuerungsinstrumente gehören einerseits quantitativ und monetär ausgerichtete Verfahren wie die leistungsbezogene Mittelverteilung und andererseits kommunikativ und interaktiv angelegte Verfahren wie das peer review Evaluationsverfahren.<sup>168</sup> Bei einer Reihe von Instrumenten ist das jeweilige Gewicht von quantitativen Vorgaben und eher kommunikativ/interaktiv angelegten Elementen umstritten, z. B. bei Zielvereinbarungen (vgl. Kapitel 3). Wie von Sennett mit der Metapher des MP3-Players veranschaulicht, welcher mit einer zentralen Datensteuerung vom Prozessor aus funktioniert, zielen Controlling-Systeme<sup>169</sup> auf ein Quantifizie-

---

168 Dabei wird eine Selbstevaluierung, bei der die Angehörigen der evaluierten Einheit anhand einiger formaler Vorgaben über die eigenen Abläufe und Leistungen reflektieren, durch eine externe Sicht von gleichgestellten externen Fachkollegen (peers) ergänzt. Idealerweise erfolgt der peer review auf der Grundlage eines Besuchs, der mehrere Gesprächsrunden vorsieht. Der review wird nach der Fertigstellung an der Einrichtung diskutiert, in einer Stellungnahme gemeinsam kommentiert und führt ggf. zu einem Aktionsplan, um identifizierte Probleme auszuräumen. Peer review Evaluationen können auch in Netzwerken organisiert werden.

169 Ich unterscheide an dieser Stelle zwischen einer bereichsspezifischen Aufarbeitung von Datenmaterial und Controlling-Systemen. Mit dem Begriff Controlling ist i. d. R. ein systemischer Anspruch verbunden, etwa nach der Definition von Preißler: „Controlling ist ein funktionsübergrei-

runge system, das die ganze Organisation er- und umfasst. Alle relevanten Vorgänge sollen zahlenmäßig gekoppelt werden können. In der Perspektive der bisher diskutierten verhaltenswissenschaftlichen, neo-institutionalistischen, systemtheoretischen und sonstigen konstruktivistischen Ansätze ist eine solche Koppelung nicht förderlich oder nicht durchführbar. Vorgänge an Organisationen seien dafür zu lose gekoppelt und gehorchen zu unterschiedlichen Logiken. Auch gegenüber der Transparenz der organisationseigenen Ziele ist Skepsis angebracht. Kann flexible Datenverarbeitung diese Probleme überwinden oder gehört die Möglichkeit eines umfassenden Controlling-systems zu den Rationalitätsmythen, die gegenwärtige Organisationen beinahe notwendiger Weise aufrechterhalten müssen?

#### *Unternehmerisches Selbst und betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente*

Im Anschluss an Foucault und Deleuze ergibt sich eine weitere Antwortvariante, die den Instrumenten eine andere Funktion zuweist. Controllingverfahren, leistungsbezogene Mittelverteilung oder leistungsbezogene Lohnbestandteile<sup>170</sup> tragen zu einer Koppelung mit der Selbstführung der Einzelnen in der Organisation bei. Die Einzelnen werden nämlich als „unternehmerisches Selbst“ angerufen (Opitz 2004: 147). Statt um eine feste Rolle oder Identität handelt es sich um eine Verpflichtung zu einem „subjektiven Aktivitätsstil“ (149). Zu diesem gehört das Verständnis des Selbst, eine zu promotende Marke zu sein. „Dabei sorgen widersprüchliche Anforderungen dafür,

---

fendes Steuerungsinstrument, das den unternehmerischen Entscheidungs- und Steuerungsprozeß durch zielgerichtete Informationener- und -verarbeitung unterstützt.“ (2000: 14). Ein umfassendes Controlling-System geht von den Organisationszielen aus, die nicht monetär sein müssen. Außerdem werden vielfältige nicht monetäre Daten verarbeitet, darunter Kundenzufriedenheit, Innovationsrate oder Mitarbeiterqualifikation. Solche Daten können bereichsspezifisch verwendet werden. Im Wesentlichen solle unterschiedliche Perspektiven auf die Organisation jeweils quantifiziert unterfüttert und dann auf einem gemeinsamen Berichtsbogen abgebildet werden. Dies ist im Prinzip die Idee der Balanced Scorecard, für die ferner klar sein muss, was die wesentlichen Perspektiven einer Organisation sind. Die Verbindung zu einem zusammenhängenden System hat aber eine andere Qualität als ein Nebeneinander von verschiedenen quantifizierten Perspektiven. Die systemische Verbindung wird nach meiner Auffassung erst möglich, wenn sich unterschiedliche Ziele über eine finanzielle Größe ansatzweise zu einander gewichten lassen. Klassisches operatives Controlling zielt deshalb auf Gewinnsteuerung und hat damit eine prinzipielle Integrationsperspektive (vgl. Vollmuth 2004: 11). Klassische Hochschulsteuerung nahm die Gewichtungen für verschiedene Tätigkeiten und Ziele vor, indem passende Haushaltstitel vorgegeben wurden und unterschiedliche finanzielle Summen zugeordnet wurden. Leistungsbezogene Mittelverteilung und Produkthaushalte lassen sich analog als Systeme zur finanziellen Gewichtung von Zielen interpretieren. Dabei kommen jeweils Faktoren zur Anwendung, die die Umrechnung in finanzielle Größen ermöglichen. Controlling an Hochschulen ist bisher maßgeblich an Kostengrößen orientiert. Erst eine monetäre Bewertung – die z. B. über ein passendes Mittelverteilungssystem ermöglicht werden kann – erlaubt nach meiner Auffassung eine systematische Zusammenführung von Daten über Forschungsaktivitäten, Ausbildungsleistung, Ausbildungsqualität u. a. m. in einem Controlling-System.

170 Mit unterschiedlichen Startzeitpunkten wurde die Besoldungsordnung W bis etwa 2005 für neu eingestellte Professoren eingeführt. Sie sieht mögliche Gehaltszulagen u. a. für besondere Leistungen in Forschung, Lehre und Weiterbildung vor. Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder sah 2006 eine Leistungskomponente für die Entlohnung weiterer Personalgruppen vor, allerdings wurde der Passus später wieder gestrichen.

dass das Subjekt nie zur Ruhe kommt“ und sich in unterschiedliche Aspekte aufspaltet (151). Es ergibt sich eine „Schnittstelle, an der Kontroll- und Regulationsmechanismen direkten Kontakt zu Praktiken aufnehmen, mit denen Individuen auf sich selbst einwirken“ (150).<sup>171</sup> Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente spielt demnach eine zentrale Rolle in der Verzahnung von Führungen und Selbstführungen, welche die gegenwärtigen Machtverhältnisse charakterisiert. Angesichts einer Vielzahl inkonsistenter und sich ändernder Steuerungsinstrumente werden Wissenschaftler zu aufgespaltenen Individuen (Dividuen<sup>172</sup>), die sich zwar gut selbst darstellen können, aber trotzdem das Gefühl nie loswerden, nicht genug getan zu haben und neuen Anforderungen hinterherhetzen zu müssen. Axel Honneth charakterisiert diesen – in seinen Augen paradoxen – Sachverhalt als „Umschlag des Ideals der Selbstverwirklichung in ein Zwangsverhältnis“ (Honneth 2002: 156).

Deleuze führt weiterhin die Ablösung fester Bewertungsmaßstäbe durch flexible Wechselkurse an (Deleuze 1993: 258). Wie bereits unter 2.3 festgestellt wird dadurch der Anwendungsbereich der klassischen Ökonomie zunehmend überschritten. André Gorz, dessen theoretischer Ansatz allerdings nicht explizit poststrukturalistisch ist, bringt dies auf eine prägnante Formel: „Der »kognitive Kapitalismus« ist ein Kapitalismus, der die Hinfalligkeit seiner Grundkategorien überlebt.“ (Gorz 2004: 79). Güter der Wissensgesellschaft sind tendenziell nicht mehr knapp, klassische Ökonomie beruht aber auf Knappheit (vgl. 2.3). Deshalb, so Gorz, ist die Bewertung solcher Güter nur noch möglich, indem der Zugang zu ihnen künstlich begrenzt wird (39). Der Wert resultiert also nicht aus natürlicher Knappheit, sondern aus künstlicher Behinderung der Benutzung (48). Nicht nur reine Wissensgüter, sondern auch andere Güter, für deren Produktion Wissen und Marketing immer wichtiger wird, unterliegen dem Bewertungsproblem. Es entfällt nämlich eine klare Relation zur jeweils aufgewendeten Arbeitszeit, wie auch zu den ursprünglichen Produktionskosten (47). Die individuellen Beiträge zu kollektiv erarbeiteten Ergebnissen lassen sich kaum noch messen (81).

Das Problem der Quantifizierbarkeit stellt sich also möglicher Weise grundsätzlich. Nicht nur Universitäten sind betroffen, deren Forschung definitionsgemäß vorher nicht Bekanntes produzieren soll und deren Ausbildungsleistung gegenwärtig keinen marktvermittelten Tauschwert hat. Im Umkehrschluss ist es deshalb nach meiner Interpretation umso bedeutender, quantifizierende Instrumente – insbesondere zum Controlling gehörende – einzusetzen, um Vertrauen in die Steuerung der gegenwärtigen Organisationen aufrecht zu erhalten. Auch Hochschulen können sich dem mut-

---

171 Eine solche Koppelung wird in Einzelfällen explizit zum Reformziel erhoben: „Für Wirtschaft und Gesellschaft zunehmend wichtig sind hingegen unternehmerisch handelnde, schöpferische Menschen, die willens und in der Lage sind, in höherem Maße als bisher auch in den Bereichen Erwerbsarbeit und Daseinsvorsorge für sich und andere Verantwortung zu übernehmen. Von diesen Menschen gibt es – wie nicht zuletzt die Beschäftigungsprobleme und die Krise der Sozialsysteme zeigen – zu wenige. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, daß die Ausbildung in Schulen, Hochschulen und selbst Betrieben nicht hinlänglich von einer unternehmerischen Kultur geprägt wird.“ (Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1997: 8).

172 Der Begriff des Dividuums und die zugehörige Diagnose werden von der Systemtheorie bereits als Charakteristikum der funktional differenzierten Moderne aufgefasst. Sie beobachtet allerdings eine damit zusammengehörige Herausbildung von Exklusionsindividualität außerhalb des Inklusionsbereichs sozialer Systeme (Nassehi 2006).

maßlich nicht sinnvoll entziehen. Gleichzeitig erscheint es unwahrscheinlich, dass dieser Einsatz die aktuellen Steuerungsfragen dauerhaft beantworten kann.

## **2.9. Organisationstheoretische Aussagen zur neuen Hochschulsteuerung**

Die Organisation von Universitäten hat nicht nur Reformansätze auf Kommunalverwaltungen oder Privatunternehmen nachgeahmt. Universitäre Wissensproduktion wurde ihrerseits zum Vorbild für Projekte der Wissensgesellschaft, darunter Creative Commons bzw. die Open Source-Bewegung (2.3). Diese Vorbildfunktion ist mutmaßlich nicht neu:

*„Die Universität ist die einzige kulturelle Institution, die hervorgebracht zu haben Europa weltkulturgeschichtlich stolz sein kann. Alle anderen Institutionen wurden im Zuge der europäischen Welteroberung seit dem 16. Jahrhundert mit »Feuer und Schwert« den unterworfenen Kulturen aufgezwungen – Kirche und Militär, Staat und Eigentumsordnungen, Rechtssysteme und Verwaltungswesen – die Universität allein hatte Vorbildcharakter und wurde freiwillig übernommen.“ (Krippendorff 1996: 431)*

Es liegt nahe, einen Zusammenhang zwischen der Vorbildfunktion und der institutionellen Stabilität von Universitäten zu vermuten. Die von Clark Kerr in der westlichen Welt identifizierten Institutionen, die seit 1520 in noch wiedererkennbarer Form bestehen, sind zu über 80% Universitäten, „still in same locations with some of the same buildings, with professors and students doing much the same things, and with governance carried on in much the same ways“ (Kerr 1982: 152).

Jede Reform kann beanspruchen, die bewahrenswerten Prinzipien der Universität wieder freizulegen und zu erneuern, jeder Reform kann aber ebenso gut vorgeworfen werden, lang bewährte Prinzipien voreilig aufzugeben. Was ist also die ‚richtige‘ Richtung für Hochschulreformen? Da Strukturreformen unweigerlich Einfluss auf das Gewicht der unterschiedlichen Fächer und Mitgliedergruppen haben, sind jeweils auch deren Interessen berührt. Was die zu berücksichtigenden Besonderheiten der Organisation bzw. Institution Universität sind, ist entsprechend umstritten. Auf der anderen Seite spielt eine gemeinsame Selbstdeutung auch eine funktionale Rolle für die Eigenidentifikation und den Zusammenhalt einer Universität. Sie kann also selbst als Steuerungsinstrument eingesetzt werden (z. B. über ein Organisationsleitbild).

Universitäten scheinen einen besonders interessanten Gegenstand für organisationstheoretische Erwägungen abzugeben. Ein Grund ist sicherlich, dass Organisationswissenschaftler selbst einen akademischen Hintergrund haben und somit auf eigene Erfahrungen im Organisationstypus Universität zurückgreifen können. Weick hat seinen einflussreichen Befund von loser Koppelung in Organisationen (loosely coupled organizations) am Beispiel von Universitäten entwickelt. „Educational organizations“ spielten analog auch für neo-institutionalistische Studien, die Decoupling entdeckten, eine wichtige Rolle (Meyer 1994a: 32). Mit anderen Worten: die Hochschulen eignen sich offenbar bereits seit Jahrzehnten als Anschauungsmodell für ein modernes Organisationsverständnis. Schon vor den jüngeren Reformen ließ sich an ihrem Beispiel ablesen, dass komplexe Organisationen nicht wie Trivialmaschinen über ein Sys-

tem schriftlicher Weisungen gesteuert werden.<sup>173</sup> Diese Befunde werfen die Frage auf, ob die Hochschulen vor der jüngeren Reformphase die Charakteristika des Weber'schen Bürokratiemodells überhaupt umfassend aufwiesen. Das Anliegen des Neuen Steuerungsmodells, mit dem überkommenen Bürokratiemodell aufzuräumen (vgl. 2.1.2), passt dann von vornherein nur eingeschränkt zum Hochschulbereich. Zwar sind die Universitäten in der deleuzianischen Perspektive Institutionen der Disziplinargesellschaft. Mutmaßlich wiesen frühere Universitäten aber bereits mehr der Charakteristika der modernen Kontrollgesellschaft auf als frühere Kommunalverwaltungen: Die traditionelle akademische Selbstverantwortung hat eine gewisse Nähe zu dem neuen Grundprinzip „Motivation“. Auch die für Universitäten schon seit langem typische Konkurrenz der einzelnen Wissenschaftler untereinander und das kontrollgesellschaftliche Produktionsleitbild des Wettewifers und der „Modulation“ innerer Spaltungen (Deleuze 1993: 257) weisen Entsprechungen auf.

Die Gegenüberstellung von Reformzielen des Neuen Steuerungsmodells und Befunden der Organisationsforschung zum Hochschulbereich zeigt, dass im Hochschulbereich einige der Reformanliegen schon früher verwirklicht waren:

### Reformanliegen und Besonderheiten von Hochschulen

Reformanliegen des Neuen Steuerungsmodells	Befunde zum Organisationstypus Hochschule
Induzierung von Wettbewerb (z. B. KGSt 1993: 15; 1996)	Ausgeprägte kompetitive Orientierung unter wissenschaftlich Arbeitenden; von der scientific community vergebene Reputation fungiert als Anreizsystem (z. B. Latour/Woolgar 1986; Bourdieu 1992; 1998)
Stärkung kreativer Verantwortungsübernahme auf untergeordneten Ebenen (KGSt 1993: 18)	Hohe Anpassungsfähigkeit und „grass-roots innovation“ in den Basiseinheiten auch ohne äußeren Druck (Clark 1983: 234-237), Hochschulen sind „loosely coupled systems“ (Weick 1976)
Bottom-up anstelle von Top-down Prozessen (z. B. Müller-Böling 1994a: 5)	Die Universität hat eine ausgeprägte „bottom-up nature“ (Clark 1983: 134)
Abbau von Dirigismus, Dezentralisierung	Hochschule ist charakterisierbar als „organized anarchy“ und gekennzeichnet durch eine inkonsistente Vielfalt von Entscheidungsoptionen (Cohen/March 1986; Cohen et al. 1972)

Abbildung 19 (Darstellung nach Friedrichsmeier 2005: 231)

Weitere Diskrepanzen finden sich zwischen Weg und Ziel: Offizielle Reformanliegen sind die Stärkung von Autonomie oder der Abbau von Dirigismus. Gleichzeitig wird bei der Einführung von Reformen keinesfalls auf Dirigismus verzichtet oder gar darauf vertraut, dass Hochschulen die für sie geeigneten Reformen autonom entwickeln. Vielmehr überwiegt die „Auffassung, dass die Hochschulen nicht selbst in der Lage

<sup>173</sup> Die inhaltliche Steuerung von wissenschaftlicher Lehre und Forschung durch den Staat oder eine Hochschulleitung ist in der Bundesrepublik grundgesetzlich ausgeschlossen.

seien, die erforderlichen Reformen aus eigener Kraft – also: als entscheidungsfähige kollektive Akteure – auf den Weg zu bringen“ (Kreckel 2004: 182).

Weniger widersprüchlich ist das neue Steuerungsanliegen, die Möglichkeiten von (strategisch ausgerichtetem) Management zu verbessern und die Übernahme von Gesamtverantwortung zu stärken (KGSt 1993: 9, 17). Nach Pellert handelt es sich bei Hochschulen nämlich um „Expertenorganisationen“. „Das wichtigste Produktionsmittel – das Wissen – befindet sich in der Hand der Experten“ (Pellert 2000: 42). Diese starke Stellung trägt dazu bei, dass Steuerungsbemühungen als „Zumutung“ abgelehnt werden. Ein Resultat sei „mangelnde Identifikation mit der Organisation und deren Zielen“ (43).<sup>174</sup> Pellert spielt mit dem Typus der Experten- oder „Profiforganisation“ auf eine einflussreiche Typologie von Mintzberg<sup>175</sup> an, die Organisationen nach der Stellung organisationsinterner Einflussgruppen differenziert.

### *Mintzberg-Konfiguration*

Vor der Erörterung des auf Hochschulen zugeschnittenen Typus der Expertenorganisation, diskutiere ich im Folgenden drei weitere Organisationstypen Mintzbergs, um alle vier zur Erörterung der Reformrichtung des Neuen Steuerungsmodells einzusetzen. Nach Mintzberg weist jede Organisation drei hierarchische Ebenen und zwei weitere Struktureinheiten auf, so dass sich insgesamt fünf Basiskomponenten ergeben:

- „*Operative Core*“ ist der Bereich, in dem der wesentliche In- und Output einer Organisation verarbeitet wird bzw. die nach außen abgegebenen Dienstleistungen erstellt werden (Mintzberg 1979: 24). An Hochschulen ist dies die Ausbildung und Bearbeitung von Forschungsaufträgen, konkret sind Professoren und das weitere wissenschaftliche Personal zuzuordnen.
- „*Strategic Apex*“ sollen zwei oder drei Personen sein inkl. des ihnen direkt zuarbeitenden Personals (24-25): Neben Rektor bzw. Präsident und Kanzler gehören dazu deren Sekretariate, persönliche Referenten und Stabsstellen. Eher nicht mitgemeint ist z. B. ein Hochschulratsvorsitzender, der umfangreiche Kompetenzen besitzt.
- „*Middle Line*“ bezeichnet die personelle Verbindung zwischen Apex und Core (26-29), wobei an die Dekane und übrigen Rektorats- bzw. Präsidiumsmitglieder zu denken ist. Nach Mintzberg sollte eigentlich eine klare Befehlskette vorliegen, wie sie zwischen Kanzler und der weiteren Verwaltungsspitze existiert (über Dezernenten, Abteilungsleiter u. s. w.)
- „*Technostructure*“ ist der Bereich der Analysten, die Vorgänge auf allen Ebenen standardisieren oder dort als Organisationsexperten fungieren, ohne selbst an der Pro-

---

174 Pellert diskutiert aus ihrer Sicht negative Auswirkungen der starken Stellung der Experten der untergeordneten Organisationseinheiten, gemeint sind Institute und Fakultäten. Überraschenderweise thematisiert sie nicht explizit, ob hier ein Widerspruch zu der von ihr geforderten „Stärkung der dezentralen Einheiten“ (52) vorliegen könnte.

175 Mintzberg hat seine Typologie, u. a. inspiriert durch Webers Bürokratiemodell, aus dem situativen Ansatz entwickelt. Jener Ansatz konzentriert sich auf die Formalstruktur einer Organisation. Der Ansatz erfasst ausschließlich Formen, die sich bereits durchgesetzt haben und untersucht i. d. R. nicht, welchen konkreten Einfluss eine Organisationsstruktur hat (Kieser 2001a: 176).

duktion beteiligt zu sein (29-31), z.B. Controller, Organisations- und Personalentwickler oder hochschuldidaktische Zentren.

- „*Support Staff*“ ist eine uneinheitliche Gruppe, die Spezialfunktionen übernimmt (31-343). Sie umfasst klassische Verwaltungsabteilungen, aber auch Mensa, Bibliotheken, Rechenzentrum und andere Abteilungen, die bevorzugt outgesourct werden. Hinzuzurechnen sind mutmaßlich auch die Bürokräfte an den Lehrstühlen.

Je nachdem, welche dieser Gruppen besonders ausgeprägt ist, werden die Strukturtypen unterschieden.<sup>176</sup> Die schematische Darstellung in Abbildung 20 zeigt zunächst die „*Machine Bureaucracy*“ (325), gegen die sich die Reform des Neuen Steuerungsmodells in erster Linie richtet (vgl. 2.1.2 und 2.8 zu ihrem Legitimationsverlust). Charakteristisch ist die Dominanz der Technostruktur, aber auch der Mittellinie. Erstere standardisiert die Arbeitsabläufe, z. B. über Vorschriften und Dienstanweisungen.

### Organisationsstrukturtypen nach Mintzberg und Reformrichtungen

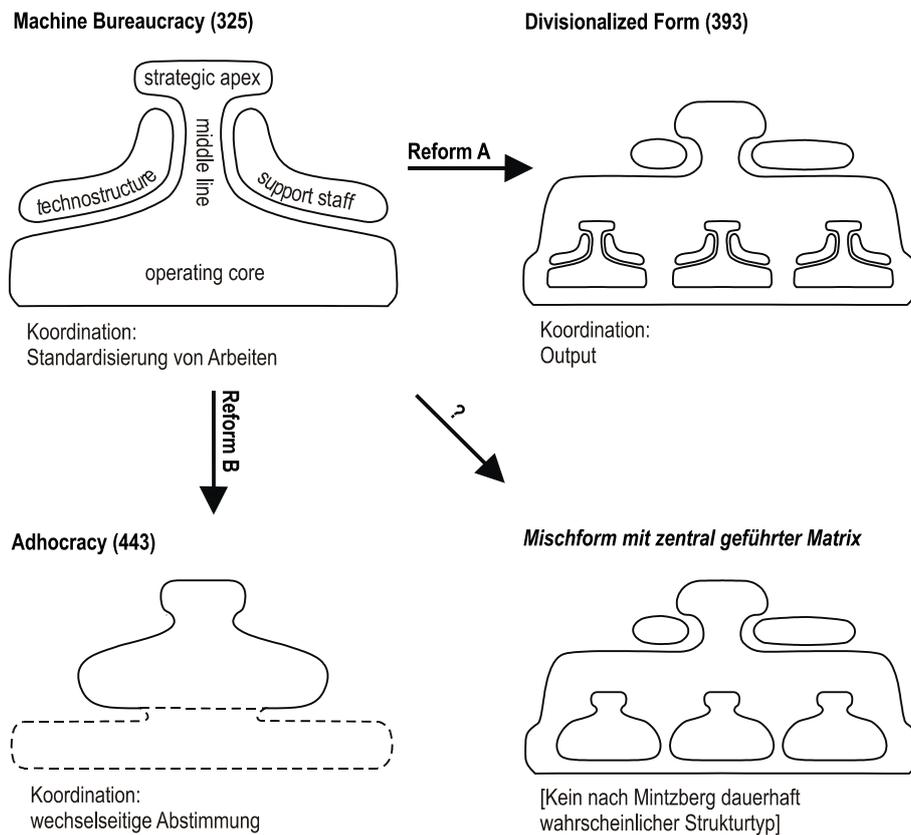


Abbildung 20 (Darstellung nach Mintzberg 1979: 325, 393, 443 und eigene Variation)

176 In anderen Aufsätzen unterscheidet Mintzberg auch sechs oder sieben Typen. Ich lasse im Folgenden den Typus „Simple Structure“ außen vor.

Das Neue Steuerungsmodell zielt auf den Abbau der Zentralisierung und der damit einhergehenden Inflexibilität. Indem Untereinheiten mehr Selbstverantwortung erhalten, soll auf diversifizierte Marktanforderungen geantwortet werden können. An die Stelle der Standardisierung von Arbeitsabläufen tritt insbesondere die Standardisierung von Outputs, wofür wiederum in erster Linie die Technostruktur verantwortlich ist.

Wenn man in Abbildung 20 dem Pfeil „Reform A“ folgend eine klassische Organisation umwandelt, kommt man zu einer „diversified configuration“ (2003: 437) oder „*Divisionalized Form*“ (1979: 380). Diese ist – im Sinne Weicks – „loosey coupled“ (381). Dadurch ergeben sich „halbautonome“ Sparten (1995: 458), die wiederum die Struktur des Maschinentyps haben. Primärer Koordinationsmechanismus ist die quantifizierte Standardisierung von Outputs, also Output-Orientierung, „and a key design parameter, the performance control system“ (1979: 383), also Controlling. Die strategische Spitze am Hauptsitz einer bei diesem Strukturtyp auch räumlich zersplitterbaren Organisation verlässt sich nun „auf finanzielle Kontrollsysteme“ (1995: 458). Sie entscheidet über die Abgrenzung der Geschäftsfelder und beeinflusst die strategische Ausrichtung über die Ausstattung der Untereinheiten mit finanziellen Ressourcen (Budgetierung, 1979: 388-389). Die im Strukturtyp wichtigen Spartenleiter werden gestärkt (vgl. den Ausbau der Kompetenzen der Dekane in der jüngeren Hochschulreform<sup>177</sup>). Die strategische Gesamtsitze bietet den Sparten Unterstützung bei Planung und Controlling an und steuert idealer Weise über Zielvereinbarungen – was aber verlangt, dass die Sparten konsistente Ziele haben, die quantitativ messbar sind (385). All dies ist nach Mintzberg nur mit einer der Machine Bureaucracy folgenden Struktur der Untereinheiten machbar, erst die Bürokratie der Untereinheiten ermöglicht die Kontrollstruktur. Mintzberg hält deshalb die Identifizierung von Divisionalisierung mit Entbürokratisierung für ein Missverständnis (385-386). Entsprechend kann auch nicht überraschen, wenn er eine Staatsregierung mit unterschiedlichen Ministerien (und multinationale Konzerne) als Prototypen dieser Organisationsform darstellt (2003: 438). Das Neue Steuerungsmodell operiert zwar im Wesentlichen dicht an der Divisionalized Form, als Vorbilder führt es aber eher Dienstleistungsunternehmen an und nicht eine Staatsregierung.

Die umfangreichste Dezentralisierung von Macht findet sich nach Mintzberg in der „*Adhocracy*“ (1979: 443), welche außerdem die größte Innovationsfähigkeit besitzt und am besten mit dynamischen Umwelten auskommt. Zudem sei die Motivation der Mitarbeiter am günstigsten. Die Adhocracy entspricht einer Projekt- bzw. Matrixorganisation und weist viele der unter den Stichworten „Wissensgesellschaft“ oder „Kontrollgesellschaft“ diskutierten Charakteristika auf (vgl. Pfeil „Reform B“ in Abbildung 20<sup>178</sup>). Werbeagenturen, Beratungsunternehmen oder Forschungsinstitute, die sich regelmäßig mit ihrer Struktur auf einen Auftrag bzw. ein neues Forschungsprojekt hin neu orientieren, werden diesem Typus zugeordnet. Mittellinie, Technostruktur und Support fallen hier zusammen und die Differenz zur strategischen Spitze ist nicht

---

177 Zur Divisionalized Form im Sinne Mintzbergs (390) gehört ebenfalls, wenn Rektorate Mitspracherechte bei der Bestellung der Dekane erhalten (vgl. z. B. HFG NRW § 27 Abs. 4 S. 3).

178 Wenn sich die matrixförmige Projektstruktur nicht auf die gesamte Organisation erstreckt, sondern z. B. nicht auf die Fertigung, verbleibt ein hierarchisch untergeordneter Bereich des Operating Core, der in Abbildung 20 mit gestrichelter Linie dargestellt ist. Für den alten betrieblichen Kern bietet sich „contracting out“ an (439), also das Abstoßen an andere Organisationen.

mehr deutlich zu erkennen. Bezogen auf Hochschulen würde dies bedeuten, dass der Unterschied zwischen der klassischen Verwaltung und dem Wissenschaftsbereich aufgelöst würde.<sup>179</sup> Auch Controller und andere Angehörige der Technostruktur müssten sich in eine Gesamtmatrix einordnen. Dieser Organisationstypus baut maßgeblich auf dem Einsatz von Experten auf, die in flexiblen multidisziplinären Teams gemeinsam eingesetzt werden und nicht etwa in abgegrenzten Spezialbereichen verbleiben (434). Die Koordination zwischen den Projektteams und den weiter bestehenden funktionellen Einheiten der Organisation erfolgt über „mutual adjustment“, weshalb eine erhebliche Zahl an Managern für die Integration und Abstimmung tätig ist (435). Die Entscheidungsmacht wird auf alle Hierarchieebenen verteilt, deshalb spielen von der strategischen Spitze für die ganze Organisation vorgegebene Leistungskennzahlensysteme keine oder keine entscheidende Rolle – ganz anders als in der Divisionalized Form. Da die Strukturen „fluid“ sind, trifft die strategische Spitze weniger die grundlegenden Entscheidungen, sondern setzt eher Verhandlungsgeschick ein, um Abläufe auf produktive Ergebnisse hin zu lenken (447). M.E. bietet sich in der Adhocracy an, den von Cohen und March formulierten Regeln für die Leitung organisierter Anarchien zu folgen (vgl. 2.5). Adhocracy und Organized Anarchy teilen jedenfalls eine Reihe von Merkmalen, so dass sich wie bei der Organized Anarchy die Frage anschließen lässt, ob nicht doch eine rationalere Form der Gesamtsteuerung möglich ist, ohne zum bürokratischen Modell zurückzukehren (vgl. den mit „?“ überschriebenen Pfeil in Abbildung 20). Denkbar wäre, dass das eigentliche Ziel des Neuen Steuerungsmodell eine günstige Mischform ist (in Abbildung 20 von mir skizziert als „Mischform mit zentral geführter Matrix“). Mintzberg selbst hält es allerdings nicht für realistisch, so eine ideale Mischform zwischen Adhocracy und Divisionalized Form zu installieren. Zwar folgt er nicht der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie in ihrer Skepsis bezüglich der rationalen Steuerung (u. a. über Formalstrukturen).<sup>180</sup> Sobald aber eine stabile Strategie der Gesamtorganisation existiere, sei diese keine Adhocracy mehr (444). Outputsteuerung führe – wie oben zitiert – zu bürokratischen Spartenstrukturen. Mintzberg argumentiert, dass die Unterstützung der Gesamtsteuerung mit Controlling-Systemen unerwünschte Folgen hat:

*„The problem is that these performance measures become virtual obsessions, driving out goals that cannot be measured – product quality, pride in work, customers well served, an environment protected or beautified. In effect, the economic goals drive out the social ones. [...] As a result, the control system of the Divisionalized Form drives it to act, at best, socially unresponsively, at worst, socially irresponsibly.“<sup>181</sup> (424)*

Die Adhocracy weist einzelne Merkmale auf, die auch von Hochschulen bekannt sind. Im Anschauungsbeispiel von Mintzberg – einer Filmproduktionsfirma – sind die Filmemacher nach seiner Darstellung z. B. an den zentralen Entscheidungen durch ge-

179 Die Übertragung von zentralen Verwaltungskapazitäten an Fachbereich bzw. Fakultäten zerteilt die klassische Struktur in Richtung der Divisionalized Form.

180 Mintzberg geht von einer engeren und logischen Verbindung zwischen Zielen, Bedingungen, Aktivitäten und Strukturen aus und von Rationalität im klassischen Verständnis.

181 Vgl. FN 169 zur Frage, ob ein bereichsübergreifendes Controlling auf Monetarisierung angewiesen ist, obwohl es zweifellos nicht monetäre Maßzahlen verarbeiten kann.

wählte Standing Committees beteiligt (445) – also über Mitbestimmungsgremien, wie sie auch an Hochschulen anzutreffen sind. Trotzdem ordnet Mintzberg die Hochschulen einem andern Organisationstypus zu, wohl weil die zentralen Formalstrukturen an klassischen Universitäten nicht häufig und flexibel umgestellt werden. Aber auch eine Adhocracy ist stabil aufgebaut.

Die „*Professional Bureaucracy*“ sei bei Hochschulen typisch, aber auch bei Krankenhäusern, Schulen und Forschungseinrichtungen in wenig dynamischer Umwelt. Zentral sind jeweils die hoch qualifizierten Experten im operativen Kern, groß ist aber auch der auf die Bedürfnisse dieser Experten ausgerichtete Support Staff (355). Die Technostruktur ist klein und die Koordination erfolgt primär über vororganisierte Teams (z. B. Lehrstühle). Das kleine mittlere Management wird typischer Weise von den Experten selbst besetzt (358).<sup>182</sup> Die Experten kontrollieren zudem zu einem hohen Anteil ihre eigene Arbeit und ihre Arbeitsmittel. Sie erbringen ihre Leistung relativ unabhängig von anderen Experten in direktem Kontakt mit ihren Klienten<sup>183</sup> und sind deshalb weitgehend autonom (349). Gedacht ist hier z. B. an die Ärzte eines Krankenhauses oder die Professoren einer Universität, denen die ebenfalls im operativen Kern tätigen wissenschaftlichen und technischen Mitarbeiter bzw. das Pflegepersonal direkt zugerechnet werden. Da sich die komplexe Tätigkeit der Experten im operativen Kern schwer von außenstehenden Vorgesetzten beurteilen lässt, findet sich ein großer Teil der Macht der Organisation in diesem Bereich. Die Aufgaben der strategischen Spitze bestehen primär in der Vermittlung zur Außenwelt, zwischen einzelnen Experten und in der Behebung von Störungen (361-362). Die Autonomie der Experten und die eher nur indirekte Macht der Administration tragen in einigen Fällen dazu bei, dass sich demokratische Binnenstrukturen etablieren können (358). Autorität in der Organisation beruht zu einem erheblichen Anteil auf Expertise und nicht auf der Organisationshierarchie, was damit zusammenhängt, dass sich die Organisation über Qualifikationen standardisiert. Das bedeutet konkret, dass viele Selektionen in der Organisation an unterschiedlichen (Zugangs-) Qualifikationen ansetzen. Wer wofür wie tätig ist, orientiert sich z. B. stark daran, in welcher Fachrichtung welche hochwertigen formalen Bildungstitel erreicht wurden (Fachhochschulreife, Abitur, Studienabschluss, Promotion, Habilitation). Als Voraussetzung für das Abhalten von Vorlesungen (außer im Vertretungsfall) wird bspw. der Abschluss einer Promotion oder Habilitation festgelegt; eine naturwissenschaftliche Fakultät sucht als Geschäftsführer bevorzugt einen promovierten Naturwissenschaftler und nicht etwa einen Betriebswirt. Universitäten knüpfen die Aufnahme von Studierenden an eine Abiturnote und grenzen sich von Fachhochschulen traditionell dadurch ab, dass die Professoren und Studierenden als Mindestanforderung höhere formale Bildungstitel erworben haben. Die Mitgliedsgruppen in den Hochschulgremien und die Gehaltsstufen werden im Wesentlichen nach

---

182 Nach Clark ist es eine Besonderheit des kontinental-europäischen Strukturtyps, dass mittleres Management und die Hochschulleitung sehr schwach sind. Besonders stark sind hier die staatliche Autorität und die akademische Basis (1983: 125-127). Die Finanzierung von Hochschulen über Drittmittel verstärkt diese Machtverteilung, da Gelder direkt an Fachbereiche und Lehrstühle vergeben werden und die Hochschulleitung nicht über die Verteilung entscheidet.

183 Gemeint sind z. B. Schüler, Studierende und Patienten.

diesen Standards eingeteilt, Fachbereiche gliedern sich intern nach Fachrichtungen auf u. a. m.

Entwickelt werden die Standardisierungen in Netzwerken mit Kollegen in anderen Professional Bureaucracies (351) – also z.B. in der Community der Physik-Professoren, Erziehungswissenschaftler oder Ingenieure und nicht innerhalb der Grenzen der einzelnen Hochschule, bei der ein Physiker, Erziehungswissenschaftler oder Ingenieur jeweils aktuell angestellt ist. Burton R. Clark weist darauf hin, ein Heidelberger Physikprofessor nehme gleich an vier „Kulturen“ teil: der Kultur der Physik, der seiner Heidelberger Hochschule, der der Akademiker und der des nationalen bundesdeutschen akademischen Systems (1983: 75). Entsprechend identifizieren sich die – häufig mobilen – Experten mehr mit ihren Professionen bzw. ihrer Fachzugehörigkeit als mit der Organisation (Mintzberg 1979: 357). Da die Qualitätsstandards der Mitarbeiter nicht organisationspezifisch festgelegt werden, ist Standardisierung über eine organisations-eigene Technostruktur entbehrlich. Hieraus ergibt sich der Hinweis auf einen potenziellen Konflikt: Ein Controlling- oder übergreifendes Qualitätsmanagementsystem wird von Angehörigen der Technostruktur administriert. Mit den für Expertenorganisationen typischen Standardisierungen, die sich an organisationsübergreifenden fachbezogenen Netzwerken orientieren, lassen sich aber organisationseigene Standardisierungen nicht ohne Weiteres vereinbaren. Die Arbeit der Experten sei zu komplex und zu schlecht messbar, so das Argument Mintzbergs. Deshalb sei ein standardisierender Zugriff der Analysten einer Technostruktur kaum möglich, z. B. wenn Hochschulcontroller einen bereichsübergreifenden Überblick über Forschungs- und Lehrleistungen herstellen wollen.<sup>184</sup>

Änderungen sickern nach Mintzberg eher ein – mit dem Eintritt neuer Experten und/oder einer veränderten Standardisierung der Qualifikationsprofile –, als dass sie von oben durchgesetzt werden können (vgl. das unter 2.6 diskutierte Konzept des „normativen Drucks“). Es ist demnach nicht einfach, ein Reformkonzept zügig in der ganzen Organisation wirksam durchzusetzen. Aus demselben Sachverhalt ergibt sich ein erster Hinweis, warum bisher größere Erfolge bei der Öffnung der Hochschulen für Frauen gemacht wurden als bei der Öffnung für Angehörige bildungsferner Schichten oder für schlecht integrierte Migrantinnen. Frauen, die den Eintritt in eine Hochschule als Experten schaffen, können sich selbst weiter als Frauen verstehen und werden auch von anderen weiter als Frauen eingeordnet. Das Qualifikationsprofil kann deshalb

---

184 Interessanter Weise kommt Manfred Stock zu ähnlichen Ergebnissen, ohne sich auf Mintzberg oder das Modell der professional bureaucracy zu beziehen (2006). Seine Argumentation ist allerdings strukturell ähnlich und aus der Professionsforschung rezipiert er analoge Aussagen. Wenn man versuche, die Wissenschaftler zentralen technischen Regelungs- und Outputvorgaben zu unterwerfen, reagierten die Professionellen „vernünftig“, indem sie sich entzogen und „Talk“ von „Action“ abkoppelten (73-74). Allerdings orientiert Stock sein Verständnis von „Organisation“ am klassischen Bürokratiemodell Webers (und verortet hier, vielleicht nicht ganz zutreffend, auch das NSM). Die fragwürdige Idee, Hochschulen würden erst dann vollwertige Organisationen, wenn sie hierarchisch und mit äußerlich rational erscheinenden Instrumenten steuerbar wären, findet sich auch bei anderen Hochschulforschern, die daraus z.T. umgekehrte Konsequenzen ziehen wie Stock (z. B. Nickel 2007: 82; Pellert 2001: 346). M.E. steht hinter dieser Idee die unzutreffende Unterstellung, außer den Hochschulen seien die meisten anderen Organisationen mehr oder weniger „normal“.

durch ihren Eintritt frauengerechter werden.<sup>185</sup> Der Angehörige einer bildungsfernen Schicht kann aber mit seinem Eintritt in den Expertenstatus an einer Hochschule nicht mehr als Angehöriger dieser bildungsfernen Schicht gelten. Ebenso wenig bleibt ein schlecht integrierter Migrant ein solcher, wenn er eine Stellung innerhalb einer deutschen Hochschule einnimmt; er hat dann allenfalls einen ‚Migrationshintergrund‘.

Ein weiterer Nachteil der Autonomie besteht in schlechter Anpassung an neue Bedarfe. Die autonomen Experten beachten die Bedürfnisse der Klienten nur wenig und neigen zu der Sicht, dass sich die Klienten ihren Standards anpassen sollten, statt umgekehrt (354, 374).<sup>186</sup> Auch Kooperation untereinander ist bei den Experten nicht generell beliebt, da sie ihre Autonomie einschränkt. Innovationen streben sie in erster Linie in ihrem persönlichen Spezialgebiet an, sie tendieren nicht von sich aus zu Interdisziplinarität (374-375).

In allen diesen Gesichtspunkten ist der Organisationstyp der Adhocracy, der ebenfalls mit Experten funktioniert, überlegen. In diesem Typus kooperieren alle in flexibler Anpassung an die Anforderungen von Klienten. Sollten Hochschulen also in Richtung des Strukturtyps der Adhocracy reformiert werden? Die Bearbeitung von Forschungsprojekten an Hochschulen kommt Struktureigenschaften der Adhocracy am nächsten. Wenn die öffentliche Hand ihre Zuweisungen an Hochschulen umschichtet und sie zunehmend als „Drittmittel“ und nicht mehr als Grundzuweisung auszahlt (vgl. 1.1), wird eine solche Verschiebung befördert. Insbesondere, wenn der Drittmittelgeber (z. B. die DFG) interdisziplinär und kooperativ angelegte Projekte bevorzugt, werden die Drittmittelnehmer zu einer projektförmigeren und entsprechend einer Adhocracy-Struktur ähnlicheren Arbeitsform gezwungen. Die Umschichtung öffentlicher Hochschulmittel in Drittmittelverfahren ist also als eine Maßnahme der Strukturreform zu interpretieren. Folgt man der von Mintzberg vorgeschlagenen Perspektive, sind dieser Reformrichtung allerdings Grenzen gesetzt, da die Hochschulen auch eine stabile Arbeitsaufgabe haben, nämlich die wissenschaftliche Ausbildung. Die Aufrechterhaltung von Studiengängen erfordert über viele Jahre hinweg relativ stabile Arbeitsbeiträge, die sich in einer reinen Adhocracy nicht verwirklichen lassen.

Offensichtlich weisen Hochschulen zusätzlich Charakteristika der Divisionalized Form auf. Ihre Struktur ist typischerweise in Fachbereiche oder Fakultäten zergliedert, womit die unterschiedliche Standardisierung der Mitarbeiterqualifikationen reflektiert wird. Universitäten haben erkennbar eine Spartenstruktur, wobei den einzelnen Sparten eine Teilautonomie zukommt. Die „Profession“ der Hochschulexperten ist nämlich viel zersplitterter als die anderer Professional Bureaucracies. Die Ärzte eines Krankenhauses sind über die Humanmedizin verbunden und die Experten an einem

---

185 Frauen treten an Hochschulen als potenzieller wissenschaftlicher Nachwuchs auf. Formal gesehen schließt das Qualifikationsprofil Frauen – z. B. in Preußen seit einem Jahrhundert – nicht mehr aus. Bei der Auswahl, wer als Nachwuchs gefördert werden sollte, orientieren sich die Experten an ihrem Selbstbild. Es kann angenommen werden, dass informell auch geschlechtsspezifische Elemente des Selbstverständnisses der Experten eine Rolle spielen (z. B. Engler 2000: 123). Durch einen höheren Anteil von Frauen unter den Experten kann das Selbstbild der Experten insgesamt weiblicher werden.

186 Ein Beispiel ist das Interesse am Recht zur Auswahl der Studierenden, das die HRK nach eigenen Angaben spätestens seit 1983 durchzusetzen versucht (HRK 2004). Analog erklärt sich Unzufriedenheit mit den Fähigkeiten von Studienanfängern.

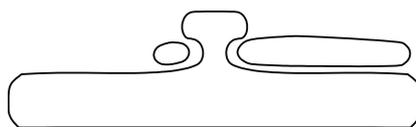
Gericht haben miteinander gemein, dass sie Juristen sind (Clark 1983: 34-35). Professoren hingegen spalten sich in experimentelle und theoretische Physiker, anorganische Chemiker u. s. w. auf.

Ferner existiert ein Bereich, der wie in einer Maschine Bureaucracy organisiert ist und in dem tatsächlich eine hierarchische Linienorganisation existiert, nämlich die Hochschulverwaltung. Von der Wertigkeit her werden die einfachen Mitarbeiter des Support Staff niedriger als der wissenschaftliche Bereich eingeordnet. Außerhalb der hierarchischen Linie im Verwaltungsbereich fehlen allerdings klare Weisungsbefugnisse. Diese tauchen erst wieder auf der Ebene von Lehrstühlen oder in Forschungsprojekten auf: Während ein Lehrstuhlinhaber seinen Mitarbeitern Anweisungen geben darf,<sup>187</sup> hat weder der Dekan diese Möglichkeit gegenüber den Lehrstuhlinhabern noch ein Rektoratsmitglied gegenüber den Dekanen. Ganz anders verhält sich dies auf der Linie Kanzler-Dezernent-Referent-Sachbearbeiter in einer klassischen Verwaltung. In die Middle Line lassen sich neben Positionen wie dem Dekansamt auch gewählte Gremien einordnen (z. B. Rektorat, Senat und dezentrale Kommissionen).

Um alle diese auch von Mintzberg beschriebenen Eigenheiten von Hochschulorganisation grafisch auszudrücken, habe ich auf der rechten Seite in Abbildung 21 eine eigene grafische Interpretation vorgeschlagen. In dieser gibt es eine Spartenstruktur, innerhalb derer Charakteristika der Adhocracy auftauchen, der Support Staff ist allerdings i. d. R. nicht eingeordnet und steht nach der in der Organisation wahrgenommenen Wertigkeit eher unter als über den Wissenschaftlern. Die häufig zitierte bildliche Darstellung von Mintzberg, welche sich nicht ausschließlich auf Hochschulen bezieht und somit auf einen höheren Allgemeinheitsgrad zielt (auf der linken Seite in Abbildung 21), verdeutlicht demgegenüber stärker die Dezentralität und das Gewicht der Experten im Operating Core.

### Organisationsstruktur von Hochschulen

Professional Bureaucracy (Mintzberg 1979: 355)



Koordination:  
Standardisierung von Qualifikationen

Eigene Interpretation

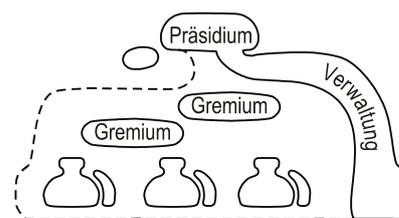


Abbildung 21 (Darstellung nach Mintzberg 1979: 355 und eigene Variation)

187 „The personal rule of professors [...] is ideologically supported by doctrines of freedom in teaching and research, which in practice have been interpreted to mean that senior professors in particular should be free to do largely as they please.“ (Clark 1983: 111). Ein solches Arrangement bezeichnet Clark als „guildlike“ in Anspielung an die mittelalterliche Organisationsform der Gilden (113-115).

Meine eigene grafische Interpretation soll veranschaulichen, dass viele der möglichen Reformrichtungen auf einen Strukturtypus zielen, der an Hochschulen bereits zu finden ist.<sup>188</sup> Wie dargestellt lassen sich zahlreiche Reformschritte dem Pfeil „Reform A“ in Abbildung 20 zuordnen, also als Veränderung in Richtung einer outputgesteuerten Divisionalized Form. Das explizit benannte Organisationsleitbild ist hingegen eher das „Dienstleistungsunternehmen“ (Müller-Böling 1994b). Die nach Mintzberg typische Strukturform von Dienstleistungsunternehmen mit komplexen Aufgaben ist die Professional Bureaucracy (367), also die für Hochschulen typische Strukturform. Bestünde also die Möglichkeit, dass die Hochschulen dem Vorbild des Igels im Märchen „Der Hase und der Igel“ folgen? Anstelle der Teilnahme an einem erschöpfenden (im Märchen letztlich zum Tod des Hasen führenden) Rennen würden sie an geeigneten Stellen (plattdeutsch) „ick bün all dor“ reklamieren. Wie gezeigt bietet die Organisations-theorie einige gute Argumente, mit denen sich ein solcher Anspruch reklamieren ließe. Warum kontern Hochschulen nicht gegen Kürzungsvorgaben, die mit Effizienzgesichtspunkten gerechtfertigt werden, mit dem Verweis auf die wichtige Funktion von Organizational Slack nach Erkenntnissen der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie (vgl. 2.5)? Ist es strategisches Unvermögen, dass sich die Hochschulen so wenig in die Etablierung von für sie günstigeren Reformleitbildern eingemischt haben, oder verweist genau dies darauf, dass der Strategie des Igels gefolgt wird? Schließlich gibt dieser Igel durchaus vor, sich am Rennen in die vorgeschlagene Richtung zu beteiligen. Tatsächlich nutzt er aber Decoupling (vgl. 2.6). Statt seine tatsächliche Körperlichkeit nennenswert in Bewegung zu bringen, passt er primär seine Präsentation nach außen an (seine Frau gibt sich an einem anderen Wegpunkt als ihren Ehemann aus).

Wie viel an den Reformbemühungen von Hochschulen eine äußere Fassade ist und also quasi der Strategie des Igels folgt, lässt sich aus bereits diskutierten Gründen (z. B. wegen zu schnellen Wechsels von Reformansätzen) nicht endgültig beantworten. Wichtig ist mir an dieser Stelle lediglich, dass die konsequente Durchsetzung eines konkreten Reformschritts und das Unterbinden von Decoupling nicht unbedingt wünschenswert ist. Zu diesem Ergebnis kam ich bereits bei der Diskussion gemäßigt konstruktivistischer Ansätze (konkret bei der neo-institutionalistischen Perspektive und der Erörterung notwendiger Illusionen des Managements bei March), offenbar lässt es sich aber auch mit einem im Kern situationistischen Ansatz begründen, hier dem Mintzbergs. Der sieht – ganz ähnlich wie March – die problematische Tendenz, dass aus den bereits diskutierten Nachteilen einer Professional Bureaucracy falsche Schlüsse gezogen werden:

*“Most commonly, those outside the profession – clients, nonprofessional administrators, members of the society at large and their representatives in government – see the problems as resulting from a lack of external control of the professional, and his profession. So they do the obvious: try to control the work with one of the other coordinating mechanisms. Specially, they try to use direct supervision, standardization of work process, or standardization of outputs.” (376)*

---

188 Gleichzeitig soll meine grafische Interpretation herausstellen, dass mehrere Koordinationsmechanismen und Strukturausprägungen nebeneinander existieren und von Bedeutung sind (z. B. bürokratisch in der Verwaltung und wechselseitige Abstimmung in Forschungsprojekten). Ein hierarchisch geordnetes Gesamtgefüge liegt nur eingeschränkt vor (gestrichelte Linie).

Rationalisierung und externe Kontrolle führen die Professional Bureaucracy nach March zur Machine Bureaucracy, also zu dem klassischen Strukturtyp einer Behörde (470-471). Die Folgen solcher Reformen können deshalb dysfunktional sein – bei einer Umstellung, die ernsthaft und nicht primär als Rationalitätsfassade durchgeführt wird. Mintzberg veranschaulicht dies mit dem Bericht eines Chicagoer Polizisten, der dem Interviewer Studs Terkel (30 Jahre vor der Umstellung des Berliner Landeskriminalamts) über die Folgen von Produktorientierung berichtete:

*„So many points for a robbery, so many points for a man having a gun. When they go to the scene and the man with the gun has gone, they'll lock up somebody anyway, knowing he's not the one. The record says, »Locked up two people for UUW« – unlawful use of weapons. The report will say, »When we got there, we saw these guys and they looked suspicious.« They'll get the point even if the case is thrown out of court. The arrest is all that counts“ (377)*

Für die oben von mir verfolgte Argumentation ist die Vereinbarkeit des an Formalstrukturen orientierten Blicks Mintzbergs mit Decoupling zu prüfen. Gefragt werden muss ebenfalls, ob meine Behauptung, dass Hochschulen gleichzeitig Charakteristika von Adhocracy, Professional Bureaucracy und (im Verwaltungsbereich) von Machine Bureaucracy aufweisen, überhaupt sinnvoll sein kann. Letzteres liefe auf die Koexistenz unterschiedlicher Koordinationsmechanismen hinaus. Von der Möglichkeit eines Nebeneinanders geht Mintzberg selbst ebenfalls aus. An Hochschulen seien die Verwaltungsmitarbeiter deshalb „between two systems of power pulling in different ways“ gefangen (372). Entsprechend können unterschiedliche Bereiche einer Organisation also auch in unterschiedlichem Maße solchen Kräften unterliegen und sich also abkoppeln. Kennzeichen einer Professional Bureaucracy ist es ja gerade, dass ihre Experten dazu hochgradig in der Lage sind und auf gewisse Weise auch sein müssen.

Die Koordinationsmechanismen oder allgemeiner die Designparameter bei Mintzberg sind in institutionalistischer Sicht miteinander verknüpfte Institutionen. Wie bereits unter 2.6 zitiert sind damit Elemente gemeint, „die bestimmten Dingen und Aktivitäten Sinn geben und Wert zusprechen und diese zugleich in einen übergeordneten Rahmen integrieren“ (Walgenbach 2001: 323). Das Vorliegen unterschiedlicher Koordinationsmechanismen lässt sich ungefähr so verstehen, dass mehrere deutlich voneinander unterscheidbare übergeordnete Rahmen existieren, in welchen sich die institutionalisierten Elemente des Organisationsgeschehens einordnen. Verschiedene institutionalisierte Elemente lassen sich zu einer bestimmten Perspektive bzw. Organisationslogik oder – wie oben im Zitat Mintzbergs – einer bestimmten Kraft zusammenfassen, wobei formale Strukturelemente und informelle Institutionen zusammenspielen.

Der typische Rahmen der Experten in der Professional Bureaucracy lässt sich mit Mintzberg als „kollegial“ bezeichnen (360), der der Verwaltung als „bürokratisch“. Je nach Herangehen lässt sich eine unterschiedliche Zahl solcher Rahmen identifizieren. Groof et al. identifizieren für den europäischen Vergleich vier solcher Rahmen: bürokratisch, kollegial, professionell und politisch (Groof et al. 1998). Es fallen einzelne Parallelen zur systemtheoretischen Kategorie der binären Leitdifferenz auf (vgl. 2.7, Abbildung 17 und folgend Abbildung 23): Die bürokratische Logik, Vorgänge danach zu beurteilen, ob sie vorschriftengemäß ablaufen, entspricht ungefähr der Codierung der Kommunikation im funktionalen Teilsystem Recht u.s.w. Die systemtheoretische

Identifikation der Codierung von Kommunikationssystemen zielt also in eine vergleichbare Richtung wie die hier gemeinten übergeordneten Rahmen bzw. Koordinationsmechanismen, markiert aber eine grundsätzlicher angelegte Unterscheidung.

Wenn sich an Hochschulen bürokratische, kollegiale und andere Koordinierungsformen finden lassen, muss ein Nebeneinander solcher Rahmen möglich sein. Studien, die Hochschulorganisation international vergleichen, gehen i.d.R. sogar davon aus, dass vielfältige Mischungsverhältnisse gefunden werden können (z.B. Clark 1983; Groof et al. 1998; Braun/Merrien 1999b; Schimank/Meier 2002). Dafür muss von weniger strengen Strukturzusammenhängen ausgegangen werden als dies eine systemtheoretische Perspektive, aber auch der situationistisch geprägte Ansatz Mintzbergs nahe legen. Der Vergleich mit anderen bisher diskutierten organisationstheoretischen Ansätzen zeigt m.E., dass die Strukturzusammenhänge tatsächlich weniger eng sein dürften als von Mintzberg angenommen. Das bedeutet keinesfalls, dass z.B. die kritisierbaren Eigenheiten einer Professional Bureaucracy ohne Weiteres mit geeigneten Organisationsreformen beseitigt werden könnten. Mintzberg hat hierzu zahlreiche Erfahrungen und Argumente zusammen getragen, die nicht gegenstandslos werden, wenn seinem Ansatz nicht vollständig gefolgt wird. Es lässt sich dem entsprechend nicht sinnvoll annehmen, eine Expertenorganisation könne so umgebaut werden, dass kollegiale Koordinierung ganz verschwände.

Ich folge der Sicht eines vielfältigen Nebeneinanders von Koordinierungsformen. Potenziell problematisch ist m.E. hingegen, wenn *ein* solches System bzw. *ein* solcher Rahmen auf Kosten der anderen Rahmen durchgesetzt werden soll. Die Rahmen und die von ihnen erfüllten Funktionen lassen sich nach meinem Verständnis weder gänzlich ersetzen noch vollständig anderen Logiken unterordnen.<sup>189</sup> Ein Beispiel dafür ist der (wie bereits zitiert) von Bogumil festgestellte konzeptionelle Fehler von Neuer Steuerung im Kommunalbereich, wo der notwendige Spielraum für die Politik vergessen worden sei.

Reformen, die ein bestimmtes Koordinierungssystem an Hochschulen durchsetzen wollen, können also möglicherweise notwendige Spielräume anderer dort bereits wirksamer Koordinierungsmechanismen unterschätzen. Allerdings sind unterschiedliche Mischungsverhältnisse möglich. In seiner klassischen Studie, *The Higher Education System*, stellt Clark große Gemeinsamkeiten zwischen den Hochschulsystemen in mehreren westlichen und in dem damaligen Ostblock zugehörigen Ländern fest (1983). Gleichzeitig konnte Clark Mischungsverhältnisse der Regulierung von Hochschulen identifizieren, die sich von Land zu Land unterscheiden. Nach Kreckel ist es in den folgenden 20 Jahren zu Verschiebungen gekommen (2004):

---

189 Mit dem Ende der Industriegesellschaft sind nach Donna Haraway „Systemlogiken“ zu unterscheiden, ohne dass diese als quasi-natürliche „Architekturen“ die Gestaltungsmöglichkeiten absolut begrenzen: „Jede beliebige Komponente kann mit jeder anderen verschaltet werden, wenn eine passende Norm oder ein passender Kode konstruiert werden kann, um Signale in einer gemeinsamen Sprache auszutauschen.“ Die Verschaltungsmöglichkeiten verhinderten die Möglichkeit einer „universellen Übersetzung“, die Marx noch im kapitalistischen Markt identifiziert habe (Haraway 1995: 49-50).

### Verschiebungen im Clark'schen Dreieck 1980-2000 nach Reinhard Kreckel

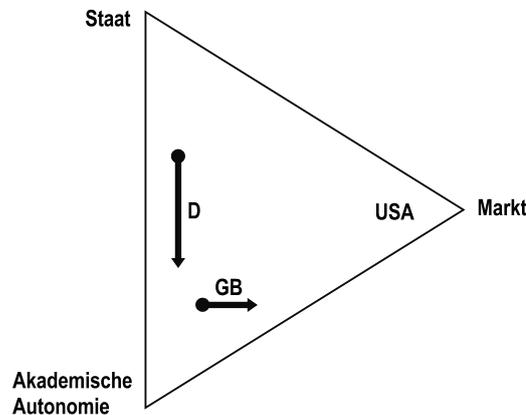


Abbildung 22 (Darstellung nach Kreckel 2004: 187)

Während die US-Hochschulen heute für die internationale Hochschulpolitik als einziges „hegemoniales Referenzsystem“ fungierten, seien die englischen Hochschulen tatsächlich stärker dem Markt ausgesetzt worden (188). Die deutschen Hochschulen seien in der Summe autonomer geworden – primär ein Effekt, der die Ost-Hochschulen in Folge der Wiedervereinigung betraf. Deutsche Hochschulen seien aber nicht einem tatsächlichen Markt ausgesetzt worden. Vielmehr trete ihnen der Staat mit einer zunehmend ökonomisierten Handlungslogik gegenüber („indirekte Ökonomisierung“, 190) und sie übernahmen selbst intern wirtschaftliche Nützlichkeitsabwägungen („nachgeordnete Ökonomisierung“, 191). Kreckel interpretiert hier das Clark'sche Dreieck als ein Kräftefeld, das direkte Einflüsse abbildet. Clark selbst meint an dieser Stelle Koordinationsmechanismen, nicht Akteursgruppen (Clark 1983: 143).

Wenn mit „Markt“ allerdings kein Akteur oder ein gesellschaftliches Feld gemeint ist, ließe sich der Pol als eine Steuerungslogik verstehen. Die Anwendung von Marktmechanismen oder ökonomischen Logiken müsste dann dazu führen, dass sich die Hochschulen im Dreieck in Richtung des Pols „Markt“ bewegen, anders als in der Sicht Kreckels.<sup>190</sup> Zu der – von Kreckel nicht aufgelösten – Unschärfe komme es, weil es seiner Meinung nach Clark 1983 fern gelegen habe, „die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, dass es zu einer Ökonomisierung oder Kommodifizierung der staatlichen Handlungslogik selbst kommen könnte“ (Kreckel 2004: 189). Dass eine solche Ökonomisierung heute zu beobachten ist, ist bereits als Indiz für das Ende von funktionaler Differenzierung gedeutet worden (vgl. 2.7 zur soziologischen Systemtheorie). Dadurch wird auch die Differenzierung zwischen den verschiedenen Mechanismen bzw. Logiken von Regulierung schwieriger.

<sup>190</sup> An anderer Stelle spricht Kreckel allerdings ebenfalls von „unterschiedlichen Steuerungsprinzipien (oder -logiken)“, statt von einem Kräftefeld (2004: 187, 186).

### *Exkurs: Der Begriff „Governance“*

Thematisch werden solche Fragen zunehmend unter dem Oberbegriff „Governance“ abgehandelt, ohne dass aber bisher zu erkennen wäre, dass die Steuerungsdebatte dadurch analytisch gewinnt. Die Verwendung des „anerkannt uneindeutigen Begriffs“ (Schuppert 2008) als Eigenname, etwa als „die Governance-Perspektive“ (z. B. Hoffmann-Riem 2005), suggeriert eine Einheitlichkeit, die es nur aus der Perspektive jener Fachgebieten gibt, die sich vorher wenig mit Steuerungstheorie befasst haben, im zitierten Beispiel für die Rechtswissenschaft. In anderen Bereichen zeichnet sich m. E. noch nicht ab, dass der Oberbegriff zu einem differenzierten Rückgriff auf das – hier ausschnittsweise diskutierte – Spektrum der vorhandenen Steuerungstheorie beiträgt. Inhaltlich geht es mehr oder weniger um denselben Gegenstand, den auch diese Arbeit verhandelt. Der Begriff „Governance“ steht für Mechanismen der Regulierung und Koordinierung und zielt auf Formen von Lenkung bzw. Steuerung (vgl. 1.4.3). In politikwissenschaftlichen Kontexten wird mit dem Begriff z. T. herausgestellt, dass Regierungsfunktionen auch jenseits der klassischen staatlichen Strukturen wahrgenommen werden (Benz et al. 2007)). Je nach Ansatz wird Unterschiedliches eingeordnet: Wie in der Organisationstheorie insgesamt können z. B. Akteure als vorab gegebene ausgeklammert, aber auch als (einschließlich bestimmter Interessen) sozial konstituierte einbezogen werden – letzteres z. B. beim poststrukturalistischen Gouvernementalitätsansatz, der die Bedeutung der Einverständnisbereitschaft der Regierten herausstellt (vgl. 2.8). Governance meint insbesondere Steuerungsverfahren jenseits der unsichtbaren Hand des Marktes (vgl. 2.3) und dem direktem Kommando eines Machthabers (vgl. 2.1.2).

Der Begriff „Governance“ hat neben der genannten Unschärfe des Begriffsumfanges einige weitere Nachteile, weshalb ich hier nicht auf ihn zurückgreife. Dazu gehört seine normative Aufladung (Blumenthal 2005). Seine normative Seite hängt mit der Rezeptionsgeschichte des Begriffs zusammen. In der Entwicklungspolitik wurde der Begriff zur Erklärung des Versagens der Strukturanpassungsprogramme des IMF und der Weltbank aufgegriffen (Adam 2000). Deren Strukturprogramme führten nicht zu den von der neo-klassischen ökonomischen Theorie vorausgesagten Ergebnissen. „Governance“ sollte deshalb jene institutionellen Strukturen kennzeichnen, die konzeptionell vernachlässigt worden waren, deren Funktionieren aber wesentlich sei. „Good Governance“ bezeichnet ein normatives Ideal, an dem sich Reformen auszurichten hätten. Dieses Ideal kann z. B. zivilgesellschaftliche Strukturen nach westeuropäischem Vorbild und Bürokratieabbau meinen (König 2002). Denkbar ist, Hochschulreform am Governance-Ideal eines Dienstleistungsunternehmens zu orientieren. Für private Unternehmen hat u. a. die OECD Grundsätze für deren „Corporate Governance“ vorgelegt (OECD 2004). Der Begriff „Governance“ wird also häufig für normative Konzepte und als Teil von Reformrhetorik verwendet. Ein Beispiel für eine normative Verwendung des Begriffs „Governance“ sind hochschulpolitische Vorstöße des Stifterverbands (Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft et al. 2008). Darüber hinaus verstehen einzelne Autoren „Governance“ als ein eigenständiges Konzept, welches das zunehmend in die Kritik geratene Neue Steuerungsmodell ablöse (z. B. Nickel 2007: 55-62). Jenseits der Zuschreibung, Governance solle ein Steuerungskonzept bezeichnen, das kooperativer und komplexer als das NSM und moderner als das klassi-

sche Bürokratiemodell angelegt sei, bleibt diese Bestimmung allerdings undeutlich. Vorschläge wie der, Elemente des NSM mit „Governance“ geschickt zu mischen (62) und parallel dazu in der politischen Reformdebatte stärker zwischen NSM und Governance zu unterscheiden (63) liefern weitere Hinweise, dass die Verwendung des Begriffs zu einer Vermischung reformpolitischer und wissenschaftlicher Anliegen führen kann.

### *Sortierung*

Wozu sollte man überhaupt unterschiedliche Governance-Formen unterscheiden? Offensichtlich sind Unterscheidungen eine heuristische Notwendigkeit, um Besonderheiten von Organisationstypen diskutieren zu können, oben z.B. mit Hilfe der Strukturtypen Mintzbergs. Jede Theorie arbeitet mit ihren eigenen Differenzierungen und es ist nicht unbedingt wünschenswert, dass Steuerung nur noch aus einer einzigen theoretischen Perspektive beobachtet würde. Anwendungsorientierte Forschung und Praxis wollen und können aber nicht immer alle relevanten Theorierichtungen parallel durchspielen. Entsprechend gibt es ein Interesse an der Feststellung von Übereinstimmung zwischen wesentlichen Ansätzen, etwa in Form eines Differenzierungsschemas von Governance-Mechanismen. Ich komme im Folgenden zu dem Ergebnis, dass dies nur sehr eingeschränkt möglich ist. Es lassen sich einige Übereinstimmungen und Ähnlichkeiten der vorliegenden Differenzierungsvorschläge feststellen, teilweise allerdings aufgrund von Nachahmung.

Die in der Literatur verwendeten Differenzierungen von Governance-Formen, -prinzipien und -logiken sind weiterhin uneinheitlich. Kreckel etwa differenziert mit direkterem Bezug zu Akteuren als Groof et al. Diese wiederum beziehen sich zwar ebenfalls erklärtermaßen auf Clark und thematisieren ausführlich die Ökonomisierung im Hochschulbereich. Trotzdem benennen sie anders als Clark („processes of integration“, 1983: 145) nicht auch „Markt“ als Koordinationsmechanismus, ohne zu erläutern, warum sie dies nicht tun.<sup>191</sup> Die an diesen Sortiervorschlag anschließenden Differenzierungen führen ihn allerdings wieder ein (Schimank/Meier 2002: 2-4; de Boer et al. 2007: 139-140). Eine Reihe solcher Diskrepanzen lässt sich nur darstellen (Abbildung 23 und Abbildung 24), aber nicht vollständig aufklären. Andere Diskrepanzen erklären sich durch unterschiedliche Gewichtungen. Die – von Clark an späterer Stelle selbst nicht verwendete – Unterscheidung zwischen kollegialer und professioneller Governance kann sich z.B. auf von Clark selbst vorgeschlagene Querbezüge stützen: „Collegial rule“, die tendenziell in allen Hochschulsystemen stark sei, entspreche traditionaler Herrschaft im Sinne Webers.<sup>192</sup> Sie sei die zur Vorstellungsfigur einer akademischen Gemeinschaft gehörende Governance-Form (Clark 1983: 112). Die kollegiale Governance lässt sich ferner mit dem von Mintzberg beschriebenen besonderen

---

191 Grund ist eventuell die Einordnung in ein historisches Fortschrittsmodell. Kollegiale wird von professioneller Koordination unterschieden, wodurch kollegiale und bürokratische Governance-Systeme als tendenziell überaltert dargestellt werden können (vgl. insb. Groof et al. 1998: 11-24).

192 Clark interpretiert charismatische Autorität als „wild card“ bzw. Joker, denn sie beruht darauf, dass jemandem außergewöhnliche persönliche Eigenschaften zugeschrieben werden. An Hochschulen sei Charisma aber an verschiedene soziale Positionen geknüpft, etwa an die Position des Lehrstuhlinhabers (1983: 123).

Status der Experten in der Organisation Hochschule in Verbindung bringen (vgl. Groof et al. 1998: 14). Eine Übersicht über solche Querbezüge zu Weber und Luhmann versucht Abbildung 23. Dabei fällt auf, dass die Vorschläge zur Sortierung von Governance im Hochschulbereich keine Komponente enthalten, die der Ausbildungsfunktion der Hochschulen entspricht. Immerhin sollen Hochschulen nach Luhmann an dem gesellschaftlichen Funktionssystem Erziehung/Ausbildung teilhaben. Die Koordination von hochschulischer Ausbildung und eine entsprechende Logik bzw. Codierung von Kommunikation findet sich aber nicht unter den Vorschlägen zu den hochschulischen Governance-Formen. Offenbar wird hochschulischer Lehre i. d. R. keine ausreichende Prägestkraft zugesprochen.

### Differenzierungsvorschläge für die Governance von Hochschulen (I)

Typen legitimer Herrschaft nach Weber (2002: 124)	Programm/Medium der Funktionssysteme bei Luhmann	Main Governance Models Groof et. al. 1999	Processes of Integration nach Clark 1983	Discipline-rooted Authority nach Clark 1983	System-based Authority nach Clark 1983	Enterprise-based Authority nach Clark 1983
Traditional		Collegial	Professional Coordination (158) , z. B. in DFG, HRK, Wissenschaftsrat	Collegial Rulership (113)	Systemwide Academic Oligarchy (122)	Trustee Authority (116), inkl. korporatischer Einflüsse auf Staatsverwaltung
Charismatisch				Guild Authority (113)		
				Personal Rulership (110)		
Rational legal	Methode und Theorie/Wahrheit (Wissenschaft)	Professional		Professional Authority (115)		
	Politisches Programm /Macht (Politik)	Political	Political Coordination (150)		Bureaucratic Authority (governmental) (119)	Bureaucratic Authority (institutional) (118)
	Recht u. Ordnung/ Entscheidungen (Recht)	Bureaucratic	Bureaucratic Coordination (146)			
	Preis/Geld (Wirtschaft)		Market Coordination (161)			
	Lehrplan/ Lebenslauf (Ausbildung)					

Abbildung 23 (Eigene Darstellung)

Während Abbildung 23 die klassischen Differenzierungsansätze vergleicht, stellt Abbildung 24 teilweise direkt aufeinander bezugnehmende Differenzierungsvorschläge in eine dimensionale Übersicht. Abbildung 24 ordnet horizontal nach Koordinationsmechanismen an, wobei Spalten aus Abbildung 23 zur Sortierung eingesetzt werden. Die Anordnung in gleichen Spalten oder Zeilen kennzeichnet lediglich ungefähre Übereinstimmungen.

## Differenzierungsvorschläge für die Governance von Hochschulen (II)

	Eher Disciplinary rooted		Eher Enterprise-based	Eher System-based (Clark 1983)		
<i>Koordinations-typen nach Clark 1983: 143</i>		Academic Oligarchy	– <sup>193</sup>	State Authority	Market	↑ eher auf Akteure und Orte bezogen
<i>Sechs Kräfte nach Kreckel 2004:193</i>		Akademische Oligarchie („Autonomie“, 186)	Hochschulmanagement („nachgeordnete Ökonomisierung“, 191)	Einzel- oder supra-staatliche Autorität (mit „ökonomisierter Handlungslogik“, 189)	Internationalisierte Märkte, Nationaler Markt	
<i>Governance-mechanismen nach Schimank/Meier 2002: 4-6</i>		<i>Selbstverwaltungsmodell:</i> Akademische Selbstorganisation	<i>Managementmodell:</i> Hierarchische Selbstorganisation	Auf gesellschaftliche Ziele bezogene Außensteuerung Staatliche Regulierung	Konkurrenzdruck	
<i>Governance Models nach Braun/Merrien 1999: 23</i>		Collegium	New Managerialism Bureaucratic-Oligarchic	Corporatist-Statist Bureaucratic-Etatist	Market	eher auf Logiken bezogen ↓
<i>Processes of Integration nach Clark 1983</i>	Professional Coordination		Political Coordination	Market Coordination		
<i>Main Governance Models nach Groof et al. 1998: 9</i>	Collegial		Political	–		
		Professional	Bureaucratic			
<i>Prime Coordinating Mechanisms nach Mintzberg 1979</i>	Wechselseitige Abstimmung (Adhocracy, 431)	Standardisierung von Qualifikation (Professional Bureaucracy, 348)	Standardisierung von Arbeit (Machine Bureaucracy, 314)	Standardisierung von Output (Divisionalized Form, 380)		

Abbildung 24 (Eigene Darstellung)

Obschon die vergleichend dargestellten Differenzierungsvorschläge erhebliche Überschneidungen zeigen, sind sie kaum auf einen Nenner zu bringen, denn gleich oder ähnlich benannte Differenzierungen setzen teilweise auf einer unterschiedlichen Differenzierungsebene an. Bei Groof et al. werden primär Verfahrenslogiken unterschieden, während die sechs Kräfte Kreckels eher nach Verfahrensorten und Akteuren differenzieren. Der an Braun/Merrien angelehnte Vorschlag von Schimank/Meyer typologisiert hingegen eher akteursnah nach Verfahrensinstrumenten. Sollte man eher prozess- oder akteursnah unterscheiden? Ich tendiere zu Ersterem, da die Unterscheidung von

<sup>193</sup> Braun/Merrien 1999a: 20 zufolge ergänzt Clark an dieser Stelle später „Organisation“.

Akteuren bei Bedarf jeweils in einem zweiten Schritt unkompliziert nachgeholt werden kann. Wenn die Unterscheidung gleichzeitig auf den Ebenen Akteur und Prozess ansetzt, sehe ich besonders große Unschärfezonen. Wie etwa ordnet man ein, wenn der Staat per Weisung Quasi-Märkte und Hochschulräte installiert und deren Rahmenbedingungen kontinuierlich nachreguliert? Ist z.B. überhaupt geklärt, wie und auf welchen Wegen gesellschaftliche Ziele in die Hochschulsteuerung einfließen, wofür ja nicht nur die Hochschulräte infrage kommen?

Ein alternativer Weg besteht darin, im Anschluss an die klassischen Arbeiten von Clark und Mintzberg die Verfahrenslogiken professionell, bürokratisch, politisch und marktlich unterscheiden. Professionelle Koordination orientiert sich in diesem Verständnis an Qualifikationsstandards, bürokratische an Satzungen und Rechtsförmigkeit. Marktähnliche Koordination erwartet der Ansatz Mintzbergs innerhalb von Organisationen nur eingeschränkt, nämlich in der „divisionalized form“, welche ihre Sparten über quantifizierte Standardisierung von Outputs koordiniert. Politische Koordination kann sowohl rechtsförmig als auch über quantitative Festlegungen erfolgen, solange Leistungswettbewerb oder Rechtsförmigkeit nicht zu den entscheidenden Eigenwerten werden, bspw. in demokratischen Selbstverwaltungsgremien. Koordination ist umso politischer, je expliziter sie Machtfragen verhandelt bzw. je stärker der Ausgleich zwischen konkreten Interessen und zugehörigen Zielen im Vordergrund steht. So selten wie eine reine politische Koordination ist auch eine reine marktliche Koordination (vgl. 2.3). Zum Managementmodell passt nämlich eine enge Vorgabe der Inhalte bzw. Ziele und Programme z.B. über Zielvereinbarungen, während Marktsteuerung in stärkerem Maße auf inhaltliche Vorgaben verzichtet (Braun/Merrien 1999a: 23-24). Neben der Unterscheidung von Verfahrenslogiken sind deshalb institutionelle Settings zu differenzieren, in denen diese Logiken zum Tragen kommen. Eine entsprechende Einordnung der oben diskutierten Strukturtypen nach Mintzberg versucht Abbildung 25:

### Strukturtypen in Anlehnung an Mintzberg 1979 und Medien der Abstimmung

		Vorausgesetzter Grad an Gemeinsamkeit	
		niedrig	hoch
<b>Zusammenspiel der Beteiligten</b>	spontan horizontal	Idealer Markt (Geld)	Adhocracy (aktive Partizipation)
		Divisionalized Form (Outputkennzahl)	Professional Bureaucracy (formal anerkannte Expertise)
	geplant vertikal	Machine Bureaucracy (Weisung, Repräsentation)	

Abbildung 25 (eigene Darstellung)

Die in Abbildung 25 dargestellten Typen lassen sich vergleichsweise überschneidungsfrei unterscheiden: Die Divisionalized Form steuert über Quantifizierungen, die Machine Bureaucracy über schriftliche Weisungen, die Professional Bureaucracy über Titel und die Adhocracy über kommunikativen Austausch, etwa unter den Beteiligten eines Projekts. Die müssen dafür eine hohe Gemeinsamkeit aufweisen, können – poli-

tisch gesehen – direkte Partizipation praktizieren, während politische Koordination in der klassischen Bürokratie über Repräsentationsverfahren erfolgt.

Insgesamt scheint Skepsis bezüglich des Aufklärungspotenzials aller diskutierten Differenzierungsvorschläge angebracht. Tendenziell entziehen die hier interessierenden Veränderungen von Steuerung den Differenzierungsvorschlägen nämlich den Boden: Wenn die Verbreitung von New Public Management dazu beiträgt, dass immer mehr Regulierungsprobleme als ökonomische angesehen werden (also bspw. als Principal-Agent-Konstellationen oder Transaktionskostenprobleme interpretiert werden, vgl. 2.1.1), dann sollte diese sich in der Praxis verbreitende Perspektive nicht ungeprüft den analytischen Blick auf eben diese Praxis bestimmen. Ein weiteres Beispiel: Die traditionelle Reputationsorientierung von Wissenschaftlern ist offensichtlich ein Wettbewerb um knappe Ressourcen, sollte sie also gleichzeitig als marktliche und auch als traditionell innerakademische Orientierung bezeichnet werden? Meint „Markt“ also eine Metaphorik oder setzt er ein Aufeinandertreffen von Käufern und Verkäufern voraus? Thematisiert werden solche Überschreitungstendenzen von Kreckel, indem er u. a. die mögliche Ökonomisierung staatlicher Handlungslogik in Rechnung stellt. Im Bereich der deutschen Hochschulforschung hat sich Kreckels vorsichtige Interpretation trotzdem nicht durchgesetzt. Deutlich mehr Aufmerksamkeit fand bisher ein so genanntes Reglermodell, das die auf Schimank/Meyer zurückgehende Differenzierung in die grafische Form eines Steuerpults bringt (de Boer et al. 2007: 139-140, 149). Dieses Bild lädt nicht nur zu dem Missverständnis ein, man habe die überschneidungsfrei unterschiedenen Governance-Mechanismen wissenschaftlich in der Hand, sondern auch zu dem Eindruck, man könne die Hebel auch praktisch gezielt bewegen.

#### *Definition von „Organisation“*

Nach Marchs Regel 2, „Persist“, lohnt ein aufmerksames Abwarten, bis unpassende Probleme geflohen sind. Dem lässt sich zuordnen, dass ich bisher nicht definiert habe, was unter „Organisation“ verstanden werden soll. Die Diskussion unterschiedlicher Theorieansätze in diesem Kapitel zeigte, dass sehr unterschiedliche Zugriffe auf das Phänomen „Organisation“ möglich sind. Eine definitorische Eingrenzung am Anfang dieser Arbeit hätte m. E. keine positive orientierende Wirkung gehabt. Eine Definition fokussiert nämlich auch dann die weitere Aufmerksamkeit, wenn sie nicht grundsätzlich falsch ist. Ein Beispiel ist die Einbeziehung von offiziellen Zielen, die jede Organisation hat, in die Definition des Phänomens „Organisation“. Ortmann, Sydow und Türk konstatieren kritisch, als „taken for granted“ gelte: „Organisation ist ein zweckmäßiges Mittel der Menschen zur Erreichung ihrer Ziele. Daran vermochte insbesondere die betriebswirtschaftliche Organisationslehre anzuknüpfen, die sich seitdem schwertut mit [...] weitergehenden organisationstheoretischen Einsichten“ (Ortmann et al. 2000a: 15). Für die Neue Institutionenökonomik, die eine instrumentelle Sichtweise hat, passt die Bestimmung einer Organisation über den Zweckaspekt: Organisation wird verstanden als eine Gestaltungsform zur Erfüllung einer bestimmten Funktion, etwa zur Reduzierung von Transaktionskosten. Wie sich zeigte, sind Zwecke aber ggf. umstritten, nicht expliziert, widersprüchlich oder in unübersichtlicher Vielfalt vorliegend und darum als Definitionsmerkmal missverständlich. Wie und zu welchem

Grad die offiziellen Ziele das Handeln bzw. die Kommunikation innerhalb einer Organisation bestimmen, ist nicht einfach zu beantworten.

Ferner soll es nach der von Ortmann et. al. zitierten üblichen Definitionsstrategie um Ziele von Menschen gehen, aber von welchen Menschen? Gängig ist die Abgrenzung von Organisationen gegenüber Institutionen über das Definitionsmerkmal, dass Organisationen zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern unterscheiden (Hillmann 1994: 638). Die auch von Luhmann herausgestellte Mitgliedschaftsregel von Organisationen eignet sich zur Unterscheidung von Organisation und Institution; es lohnt aber auch die Frage, wofür sich wiederum diese Unterscheidung eignet – und wofür nicht. Der Begriff „Institution“ erhält durch seine Abgrenzung von „Organisation“ den merkwürdigen Status, sowohl Oberbegriff zu sein als auch Einzelbestandteile von „Organisation“ zu bezeichnen. Jede konkrete Organisation lässt sich zudem prinzipiell auch als Institution bezeichnen, sofern mit „Institution“ relativ stabile und dauerhafte Muster sozialer Beziehungen gemeint sind. „Institution“ ist u. a. der allgemeine Einrichtungstypus „Universität“, aber auch ein vorstrukturierter Karriereweg, der Veranstaltungstypus „Vorlesung“, eine Hochschulprüfung oder ein anderer akademischer Ritus. Mitgliedschaftsregeln wiederum scheinen interpretationsfähig zu sein bzw. gelten nicht für alle Vorgänge innerhalb der Organisation gleich. Bei Hochschulen wird dies deutlich, wenn Studierende etwa vom Controlling als „Kunden“ aufgefasst werden, nach der Hochschulsatzung und ihrer Funktion in Universitätsgremien aber „Mitglieder“ sind.<sup>194</sup> Insofern als die Professoren verfassungsrechtlich als Träger der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 GG anzusehen sind, sind Hochschulen u. a. mit der Verfolgung dieses Ziels dieser Mitgliedergruppe betraut. Nichtsdestotrotz dienen Hochschulen offiziell eher gesellschaftlichen, in den jeweiligen Hochschulgesetzen festgelegten Zwecken als denen ihrer Mitglieder.

Ein weiterer häufig verwendeter Definitionsbestandteil für „Organisation“ zielt darauf ab, dass es eine interpersonelle Arbeitsteilung gibt. Arbeitsteilung lässt sich auch bei informellen Gruppen beobachten, das Definitionsmerkmal zielt anscheinend also auf die Verankerung von Arbeitsteilung in der Formalstruktur (z. B. nach betrieblichen Funktionsbereichen, Berufen oder der Organisationshierarchie). Ohne ‚falsch‘ zu sein, legt dieses Organisationsmerkmal nahe, die formale Struktur einseitig als umfassend prägend und dauerhaft zu interpretieren. Wenn es um die Veränderbarkeit von Organisationen gehen soll, ist es stattdessen ggf. produktiver, Strukturen als Prozesse zu verstehen. Der Fokus liegt dann auf dem Prozess des Organisierens statt auf der Struktur als einer Materialisierung des Sozialen. Deshalb verstehe ich „Organisation“ als ein soziales Gebilde mit impliziten und expliziten Regeln, in dem Handlungen bzw. Kommunikation koordiniert werden. Den Begriff „Organisation“ definitorisch eingrenzen zu können darf nicht dahingehend missverstanden werden, auch das gemeinte Phänomen habe eindeutige Grenzen. Welche Vorgänge innerhalb einer Organisation wie unabhängig von solchen außerhalb der Organisation sind, lässt sich nicht per Begriffsbildung abschließend klären.

---

<sup>194</sup> Je nach Definitionsansatz nimmt ein Kunde allerdings weiterhin am selben Organisationssystem teil, unterliegt aber einer anderen Rollenzuweisung als z. B. ein fest angestellter Mitarbeiter.

### 3. Steuerungsinstrumente und ihre Referenzbezüge

#### 3.1. *Neue und traditionelle Steuerungsinstrumente*

Da die Organisation von Hochschulen komplex und eigensinnig ist, stellen sich die von vielen Steuerungseingriffen erwarteten Wirkungen mutmaßlich nicht oder nicht vollständig ein. Aus genau demselben Grund lässt sich allerdings auch nur sehr eingeschränkt wissenschaftlich feststellen, welches denn nun die tatsächlich eintretenden Wirkungen der Steuerungsbemühungen sind.

##### 3.1.1. Umfang und Art des Zugriffs der Instrumente

Häufig wird angenommen, dass sich die gegenwärtige Reformrichtung als „Deregulierung“ skizzieren lässt (z. B. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft et al. 2008). Wenn dies zutrifft, wird den gesteuerten Einheiten – Hochschulen und deren Teilbereichen – zunehmend selbst überlassen, wie sie sich organisieren. Dem Komplexitätsproblem wäre Rechnung getragen, da der Zugriff auf komplexe Organisationsabläufe reduziert würde. Tatsächlich ist jener Zugriff durch staatliche Instanzen rückläufig, welcher sich der Mittel des Weberschen Bürokratiemodells bedient (vgl. 2.1.2, z. B. Regelungszugriff über Erlasse, Weisungen und kamerale Haushalt). Ob aber nicht nur Regulierung nach dem Bürokratiemodell, sondern Regulierung insgesamt reduziert wurde, muss als offene Frage stehen bleiben.<sup>195</sup> Teilweise wurden vormals staatliche Kompetenzen einfach an neue Instanzen wie z. B. Hochschulräte verlagert (Bogumil et al. 2007: 11-16). Je nach Blickwinkel lässt sich sogar feststellen, dass „bei genauerer Betrachtung regulative Strukturen insgesamt eher auf- als abgebaut“ wurden (Krücken 2004a: 286; ähnlich Luhmann 1995: 212). Dietmar Braun und François-Xavier Merrien kommen in ihrer international vergleichenden Studie zu dem ähnlichen Ergebnis, es setze sich eine Auffassung von Steuerung durch, die die beträchtliche Freiheit der Universitäten ablehne (Braun/Merrien 1999a: 13). Gemeint ist dies in Bezug auf die Forschungsziele und -Ergebnisse von Universitäten (11-15), also auf den Geltungsbereich von Art. 5 GG. Die Freiheit, die mit „new managerialism“ verbunden sei, beziehe sich auf die prozedurale Dimension, nicht aber auf die inhaltliche. Gemeint ist, dass z. B. nicht mehr die Ausgestaltung interner Gremien und deren Zusammenwirken vorgeschrieben wird, dass aber zunehmend inhaltliche Anforderungen an Arbeitsergebnisse festgeschrieben werden – etwa über entsprechende Leistungsindikatoren. Zudem überwiege ein utilitaristischer Blick auf das höhere Bildungssystem (23).

Dieser Sachverhalt ist in Abbildung 26 illustriert. Traditionelle Steuerungsinstrumente wie der Stellenplan oder der kamerale Haushalt verteilen Ressourcen auf verschiedene Hochschulbereiche und Tätigkeitsfelder. Womit sich z. B. eine theoretische Physikerin oder ein Schulpädagoge inhaltlich beschäftigt, wird dadurch kaum festge-

---

<sup>195</sup> Wenn die Entwicklung auf einer Achse zwischen zwei Polen von Governancemustern beschrieben wird (vgl. 3.7), ist eigentlich klar, dass die Regulierung umgestellt und nicht lediglich abgebaut wird. Assoziativ wird Regulierung allerdings bevorzugt mit Staat und Bürokratie identifiziert. Das Modell Van Vughts, welches die beiden Pole „state control model“ und „supervisory state model“ nutzt (1989), kann deshalb als Deregulierungsthese interpretiert werden.

legt. Wenn sich hingegen beide wesentlich darüber finanzieren müssen, dass sie Anträge im Rahmen inhaltlich eingegrenzter Programme stellen (z. B. Projektförderung), so liegt eine deutlich höhere Einflussnahme auf Inhalte vor, bspw. weil sich die Physikerin in einer Förderlinie für Plasmaforschung um konkrete Aufträge zur Untersuchung des Plasmas des Hohlkatodenbogens bewirbt, während sich der Schulpädagoge um eine Auftragsstudie über Schulangst bei Hauptschülern mit Migrationshintergrund bemüht, wobei er in seinem Antrag auf Förderung die vermutete Interessenlage des Geldgebers aufzugreifen versucht.<sup>196</sup>

Wenn rekonstruiert wird, wie der Zielbezug bei Steuerungsinstrumenten aussieht, zeigt sich ein weiterer Unterschied: Eine leistungsorientierte Mittelverteilung, die i. d. R. nur minimalen Einfluss auf Forschungs- oder Lehrinhalte nimmt, führt eine utilitaristische Nutzenbewertung ein. Die Nutzenbewertung ist also direkt und soll über die Leistungsindikatoren ablesbar sein, also z. B. die Zahl der Studienabschlüsse. Ein Stellenplan gibt dem gegenüber zumeist vor, welches personelle Gewicht einzelne Fächer oder Lehrstühle haben. Der Stellenplan nimmt somit direkteren Einfluss auf Inhalte, nämlich über die Zuteilung zu konkret benannten Lehr- bzw. Forschungsbereichen. Wenn von der Methode auf die Ziele geschlossen wird, verfolgt ein Stellenplan im Gegensatz zur leistungsbezogenen Mittelverteilung allgemeinere Ziele als einen konkreten oder größtmöglichen Output an Studienabschlüssen u. ä. Vielmehr müssen eher komplexere kulturelle, gesellschaftliche oder ökonomische Ziele vermutet werden. Annehmen lässt sich z. B., dass es bei einem Stellenplan um die Sicherstellung des Angebots des ganzen in ihm bedachten Fächerspektrums geht – einschließlich solcher Bereiche, in denen die Studierendenzahl und/oder der direkt messbare Forschungsertrag unterdurchschnittlich sind. Die Gründe dafür können kulturpolitischer Art (z. B. Sicherung eines geisteswissenschaftlichen Breitenangebots), aber auch ökonomischer Natur sein (z. B. Ausbau von Fächern, die zu politischen Wirtschaftsförderungskonzepten passen). Weiter lässt sich mutmaßen, dass regelmäßig auch regionalpolitische und beschäftigungspolitische Ziele in die von den jeweiligen Landesparlamenten verabschiedeten Stellenpläne einfließen.<sup>197</sup> Wie stark eine Zielvereinbarung ebenfalls komplexe gesellschaftliche Ziele verfolgt oder stattdessen von einer utilitaristischen Nutzenbewertung geprägt ist, ist eine Gestaltungsfrage (ausführl. 3.3). Die in Abbildung 26 dargestellten Relationen, welches Instrument wie Einfluss nimmt, sind deshalb als ungefähre zu interpretieren. Traditionelle Steuerungsinstrumente sind in kursiver Schriftauszeichnung gefasst und die drei neueren recte (nicht-kursiv).

---

196 Grit Laudel zeigt anhand einer vergleichenden Untersuchung deutscher und australischer Experimentalphysiker, dass sich die Forscher beim Schreiben von Forschungsanträgen danach orientieren, in welchen Bereichen und bei welchen Themen ihnen die Chancen auf Forschungsgelder am höchsten scheinen. Im Gegensatz dazu bietet die Festlegung einer hohen finanziellen Grundausstattung den Forschern eine einfachere Möglichkeit, ein eigenes Forschungsprogramm zu entwerfen und über einen längeren Zeitraum zu verfolgen (Laudel 2006). Projektförderung, deren Ausrichtung sich regelmäßig verändert, erschwert also inhaltliche Kontinuität.

197 Wenn sich Landtagsabgeordnete für die Interessen ihrer Wahlkreise oder der von ihnen besonders vertretenen Bevölkerungsgruppen stark machen, werden regionalpolitische Ziele vertreten. Die Gründung oder Neugründung vieler Hochschulstandorte in Deutschland hängt mit regionalpolitischen Interessen zusammen.

## Vorgabe von Inhalten über Steuerungsinstrumente

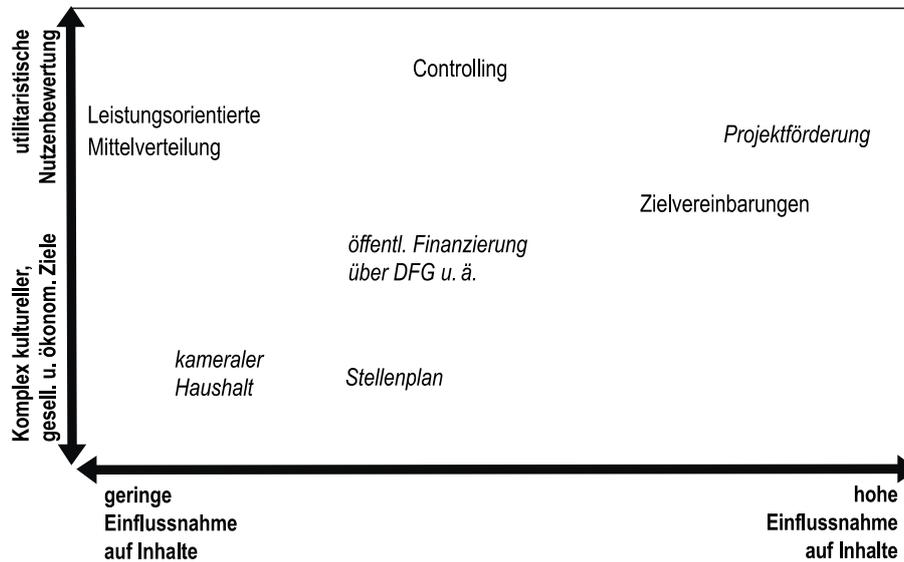


Abbildung 26 (Eigene Darstellung)

New Managerialism bedeutet also nicht automatisch mehr Freiheit von Forschung und Lehre, sondern z.T. neue inhaltliche Vorgaben über den Zuschnitt von Drittmittelprogrammen, Leistungskennzahlen u. a. m. Das Problem, dass Hochschulsteuerung einen ggf. problematisch umfassenden Zugriff auf Hochschulorganisation anstrebt, bleibt also auch bei Reformen gegen das Bürokratiemodell aktuell.

Unter 3.8. habe ich bereits die Idee skizziert, dass die Abstimmung der Reichweiten von Steuerungseingriffen dazu beitragen könnte, die Einseitigkeit von und die Überforderung durch Hochschulsteuerung zu vermeiden. In diesem Abschnitt soll deshalb die Wirkung der Instrumente differenziert werden. Dafür ist zunächst eine Auswahl jener Steuerungsinstrumente bzw. Instrumentenfamilien zu treffen, welche genauer diskutiert werden sollen. Eine Übersicht über eine Auswahl von neuen und traditionellen Steuerungsinstrumenten bieten Abbildung 27 und Abbildung 28. Als „neu“ bezeichne ich dabei Instrumente, die im deutschen Hochschulbereich im Wesentlichen erst nach 1990 eingesetzt wurden.<sup>198</sup>

<sup>198</sup> Einzelne Hochschulen reklamieren für sich, dass sie schon deutlich früher Verfahren eingesetzt haben, die sich aus heutiger Sicht als „interne Zielvereinbarungen“ oder „leistungsorientierte Mittelverteilung“ bezeichnen ließen.

## Neue Instrumente der Hochschulsteuerung (Auswahl), Teil I

Instrument	Weitere Namen	Inhalt
Leistungsbezogene Mittelverteilung	Parametergesteuerte Finanzierung, indikatorisierte Mittelverteilung, Kontextsteuerung	Kennzahlen, welche zentrale Tätigkeiten der Hochschule widerspiegeln sollen, gehen in ein mathematisches Verfahren ein, über das ein bestimmter Umfang finanzieller Zuweisungen verteilt wird
Evaluation	Begutachtungs- oder Review-Verfahren	Analytische Beschreibung und Bewertung von ganzen Einheiten bzw. Projekten oder einzelnen Prozessen; eigentlich Oberbegriff für weitere Instrumente
Zielvereinbarung	Kontrakt, Leistungsvereinbarung, Kontaktmanagement, MbO	Nicht einklagbare Verträge zwischen einer vorgesetzten und einer untergeordneten Einheit; i. d. R. werden gemeinsame Zukunftsziele in Verhandlungsrunden festgelegt
Hochschulpakt	Solidar-, Qualitäts-, Zukunfts- oder Innovationspakt bzw. -bündnis, (Rahmen-) Zielvereinbarung, Hochschulvertrag	Wie Zielvereinbarungen mit Hochschulen, aber einschließlich (i. d. R. rechtlich nicht bindender mehrjähriger) Zusagen über die Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel für einzelne oder alle Hochschulen eines Landes
Leitbild	Profilierung	Schriftliche Repräsentation von Identität, Zielen und/oder Werten, die für die gesamte Organisation gelten sollen
Ranking	Verwandt: Benchmarking; im Prinzip handelt es sich um eine stark quantifizierende Fremdevaluation	Darstellung qualitativer Unterschiede von Lehre und/oder Forschung nach Hochschulen oder Fächern zumeist als Rangliste
Globalisierung der Haushalte	Abkehr von der Kameralistik, globale Budgetierung	Verzicht auf die Vorgabe von Haushaltsdetails durch Reduzierung der Haushaltstitel und/oder weitgehende Übertragbarkeit zwischen Haushaltstiteln; ggf. Wechsel zu Doppik
Akkreditierung	Qualitätssiegel	Eigenschaftsuntersuchung und Bescheinigung eines Qualitätsniveaus als Ersatz für staatliche Genehmigungsverfahren und/oder im Rahmen von Qualitätsmanagementsystemen

Neuere Instrumente

Abbildung 27 (Eigene Darstellung)

## Neue und traditionelle Instrumente der Hochschulsteuerung (Auswahl), Teil II

Instrument	Weitere Namen	Inhalt	
Controlling	Berichtswesen, Balanced Scorecard, Kosten- und Leistungsrechnung	Quantitative Erfassung von Tätigkeiten, Ausstattungen und Qualitätsmaßen und Aufbereitung dieser Daten für informierte Steuerungseingriffe durch übergeordnete Stellen, die Allgemeinheit oder die bewertete Einheit selbst	Neuere
Qualitätsmanagement	Qualitätssicherungsverfahren, Total Quality Management, kontinuierlicher Verbesserungsprozess	Alle gezielten Maßnahmen zur Verbesserung von Prozessen und deren Ergebnissen; u. a. Standardisierung und Dokumentation von Abläufen, Erhebung von Kundenzufriedenheit und Optimierung von Kommunikationsstrukturen	
Personal- und Organisationsentwicklung	Personalmanagement; lernende Organisation	Alle gezielten Maßnahmen zur Verbesserung der Fähigkeiten des Personalbestands bzw. der Organisationsabläufe und des Organisationswandels; die Begriffe indizieren den Versuch der Systematisierung entsprechender Bemühungen	
Umbau der Entscheidungsstruktur	Funktionalreform	Veränderung der Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen zu Organen, z. B. Einführung neuer Gremien wie dem Hochschulrat, Stärkung der Präsidien und Dekane	traditionelle Instrumente
Weisung	Erlass, Verordnung, Richtlinie	I. d. R. schriftliche Anordnung an eine hierarchisch untergeordnete (Verwaltungs-) Einheit, z. B. im Rahmen einer Fach- und/oder Rechtsaufsicht	
Stellenplan		Aufzistung besetzter und unbesetzter Stellen sowie Abordnungen i. d. R. zusammen mit den zugehörigen Stellenbeschreibungen als Zugriff auf die Personalwirtschaft	
Kameraler Haushalt		Dokumentiert die rechtmäßige Verwendung der Finanzmittel über einen Haushalt, der in zahlreiche Titel und Untertitel mit jeweils festgelegten Zweckbestimmungen aufgeteilt ist	
Weitere traditionelle Steuerungsverfahren		Autonomie bzw. Wissenschaftsfreiheit, Reputation, Fach- und Methodenbindung, Selbstverwaltung, Hochschulgesetz, Zulassungsrecht, Studien-, Prüfungs- und Habilitationsordnung, Statistik, Rechnungswesen, Kapazitätsrechnung, Tarifvertrag	

Abbildung 28 (Eigene Darstellung)

Die Grenzen zwischen einzelnen Instrumenten, einem Instrumentenbündel und einem Programm sind fließend. Ein Qualitätsmanagementsystem ist gemäß Eigenanspruch eine Methode, die eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen bündelt – darunter auch einzelne, die zumindest in Ansätzen bereits seit Jahrzehnten in der Hochschulsteuerung angewendet werden, z. B. prozessorientierte Leitfäden und die Normierung von Abläufen. Neue Instrumente ersetzen also Funktionen, die vorher und z.T. auch parallel weiter mit älteren Instrumenten verfolgt werden: Bspw. kann ein Akkreditierungsverfahren die ministerielle Genehmigung einer Studienordnung ersetzen, es ersetzt aber nicht die Studienordnung selbst, welche weiterhin einen erheblichen Steuerungseinfluss auf das jeweilige Studienfach besitzt. Ferner lassen sich die Instrumente danach unterscheiden, mit welchem Schwerpunkt sie versuchen, auf die Hochschulorganisation zuzugreifen. Wenn eine Fakultät über ein peer review-Verfahren evaluiert wird, ist damit zu rechnen, dass auch Einzelmaßnahmen an der Fakultät bewertet oder als qualitativ zu verbessernde herausgehoben werden. Eine leistungsorientierte Mittelverteilung setzt dem gegenüber stärker quantitativ an den Rahmenbedingungen an – ganz unabhängig von der Frage, ob ihre Steuerungswirkung insgesamt größer oder kleiner ist. Wie stark Controlling und Qualitätsmanagement die Organisation einer Hochschule tatsächlich durchdringen können, ist fraglich (vgl. gestrichelte Linie in Abbildung 29), erfasst (sowie tendenziell steuernd beeinflusst) werden vergleichsweise kleinteilige Tatbestände.

#### Schwerpunkt des Zugriffs von Steuerungsinstrumenten

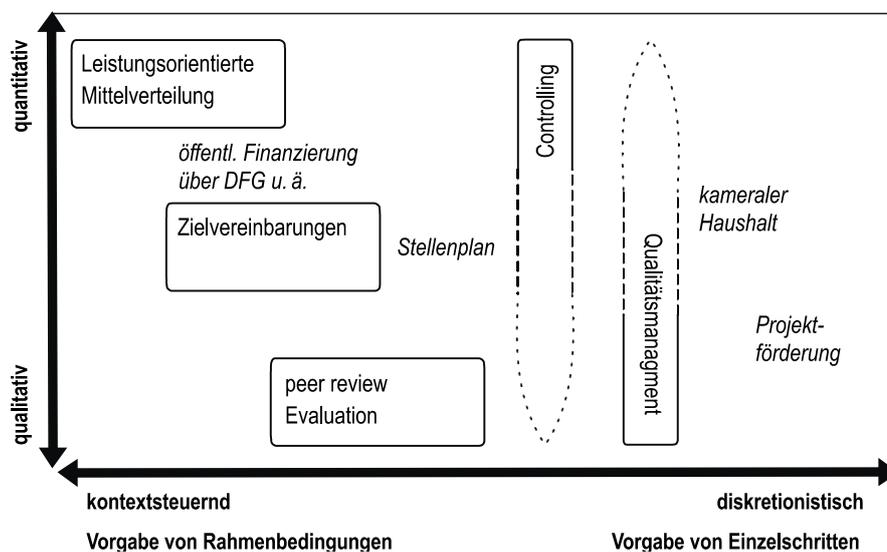


Abbildung 29 (Eigene Darstellung)

Zusätzlich ist es möglich, aus der Darstellung der Zugriffsschwerpunkte Aussagen über das Zusammenspiel der Instrumente abzuleiten. Abbildung 29 legt grafisch nahe, dass sich die neuen Instrumente leistungsorientierte Mittelverteilung, Zielvereinbarung

und Evaluationsverfahren<sup>199</sup> sowohl kombinieren als auch von einander nach dem Wirkungsbereich abgrenzen lassen: Die Stärke von Evaluationsverfahren besteht darin, dass Einzelschritte für qualitative Verbesserungen ermittelt werden können, während die leistungsorientierte Mittelverteilung in erster Linie zur Setzung quantitativer Rahmenbedingungen beiträgt. Über Zielvereinbarungen besteht die Möglichkeit, Verbindungen und Übergänge zwischen den beiden Polen Quantitäten/Rahmenbedingungen und Qualitäten/Einzelschritte herzustellen. Dabei ist zu beachten, dass der Arbeitsaufwand bei der Anwendung der in Abbildung 29 dargestellten neuen Instrumente (dargestellt in der Schriftausrichtung recte) tendenziell von links nach rechts steigt. Wie arbeitsaufwendig der Abschluss einer Zielvereinbarung, ein Evaluationsverfahren oder die Anwendung eines Qualitätsmanagementsystems konkret ist, kommt zwar auf die jeweilige Ausgestaltung an. Tendenziell erfordert ein System der leistungsorientierten Mittelverteilung aber weniger administrativen Aufwand als ein Controlling-System, für welches i. d. R. mehrere Festangestellte, ein spezielles Softwaresystem und eine zusätzliche Einspeisung zahlreicher Daten erforderlich werden.

### **3.1.2. Muster bei der Einführung und Erörterung von Instrumenten**

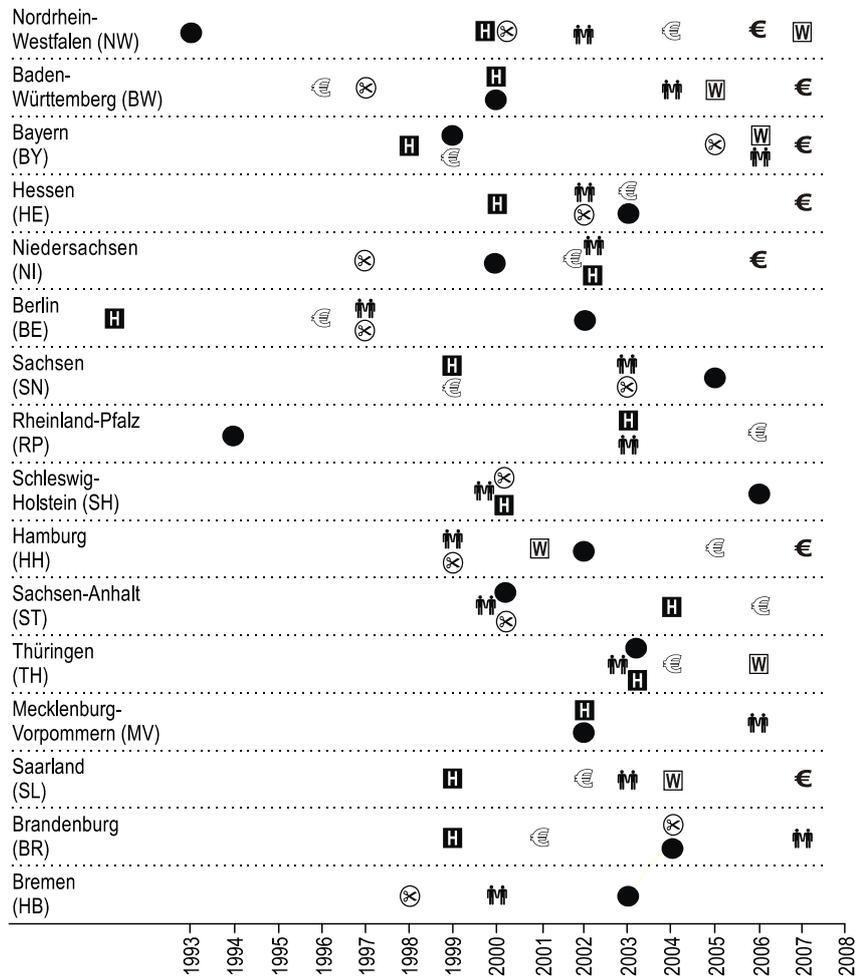
Da die Wissenschaftsministerien der deutschen Bundesländer in einem Profilierungswettbewerb stehen, den sie u. a. über die Einführung von Instrumenten der Hochschulsteuerung austragen (vgl. 1.4.1), wurden diese Instrumente in Deutschland zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlicher Reihenfolge eingeführt. Dies wird anhand von Abbildung 30 erkennbar.<sup>200</sup> Ein Zusammenhang zwischen der Einführung bestimmter Instrumente und der Parteizugehörigkeit der zuständigen Ministerin bzw. des Ministers scheint es nur bei den Studiengebühren zu geben, ansonsten erschließt sich nur, dass die Bundesländer mit einem großen Hochschulbereich tendenziell eine größere Anzahl der berücksichtigten Instrumente eingeführt haben und zwar i. d. R. in unterschiedlichen Jahren, also über eine größere Anzahl von Reformpaketen verteilt. Eine mögliche Erklärung ist, dass Ministerien mit einem großen Personalbestand häufiger Instrumente entwickeln können als kleinere. Da der Zugschnitt der Ministerien in den Ländern nicht einheitlich ist, sortiert Abbildung 30 die Länder behelfsweise nach der Zahl des Hochschulpersonals insgesamt. Die für die Abbildung gewählte Anordnung folgt also der hier nicht weiter geprüften Annahme, dass die Zahl der für die Hochschulen zuständigen ministerialen Mitarbeiter ungefähr mit dem Gesamtpersonalbestand im jeweiligen Hochschulbereich korreliert. Darüber hinaus lässt sich keine Unterscheidung der Länder in mehr oder weniger reformorientierte beobachten. In diesem Fall wäre zu erwarten gewesen, dass ein früher Einsatz eines Instruments auch zu einem frühen Einsatz eines anderen geführt hätte. Nicht dargestellt ist, dass Studiengebühren inzwischen nur noch in fünf Ländern erhoben werden. In Baden-Württemberg, Hamburg und Rheinland-Pfalz werden sie 2012 abgeschafft, in NRW 2011, im Saarland 2010 und in Hessen 2008.

---

<sup>199</sup> Gemeint sind hier Selbstevaluationen; zum Evaluationsbegriff vgl. folgend 3.4.

<sup>200</sup> Eigene Recherchen u. a. angelehnt an Friedrichsmeier 2003: 9 bei LOM sowie König et al. 2007 bei Zielvereinbarungen.

### Erster Einsatz von Reforminstrumenten in den Ländern



- H** Hochschulrat, Aufsichtsrat, Kuratorium, Hochschulbeirat, Universitätsrat oder Landeshochschulrat (in ST vorher Kann-Möglichkeit, in BE als Kuratorium bereits ab 1948)
- W** Hochschulrat wählt Rektor bzw. Präsident (teilweise zusammen mit weiterem Gremium)
- Leistungsorientierte Mittelvergabe, Landesmittel werden über ein Systeme orientiert an Kennzahlen bzw. Leistungsindikatoren verteilt (in NI, ST zunächst nur an Fachhochschulen)
- ⇄** Ziel- und Leistungsvereinbarungen des Landes mit einzelnen seiner Hochschulen (in BE, HE, ST, SH zunächst in einer Form, die folgend auch als Pakt interpretiert wird)
- ⊗** Hochschulpakt, Vereinbarung über die finanzielle Rahmenbedingungen oder eine globale Kürzungsvorgabe mit allen Hochschulen des Landes
- €** Nicht-allgemeine Gebühr für Studierende, z. B. Einschreibe- Langzeit- Verwaltungs- oder Zweitstudiumsgebühr (nicht Sozialbeiträge u. ä.)
- €** Allgemeine Studiengebühren

Abbildung 30 (Eigene Darstellung)

Wenn der Zeitpunkt der Einführung verschiedener Instrumente nach Ländern verglichen wird, bietet sich ein unübersichtliches Bild. Beim Nachvollzug der bundesdeutschen Hochschulreformdebatte finden sich allerdings klarere zeitliche Muster. Dies lässt sich exemplarisch anhand der Auswertung von Artikelüberschriften in der Deutschen Universitätszeitung (duz) darstellen. Dazu wurden die Überschriften, Unterüberschriften und die in den Jahresregistern zugeordneten Stichworte von insgesamt 4538 Beiträgen der Jahrgänge 1993-2011 ausgewertet.

### Hochschulpolitische Schlagworte in den Artikelüberschriften der duz (I)

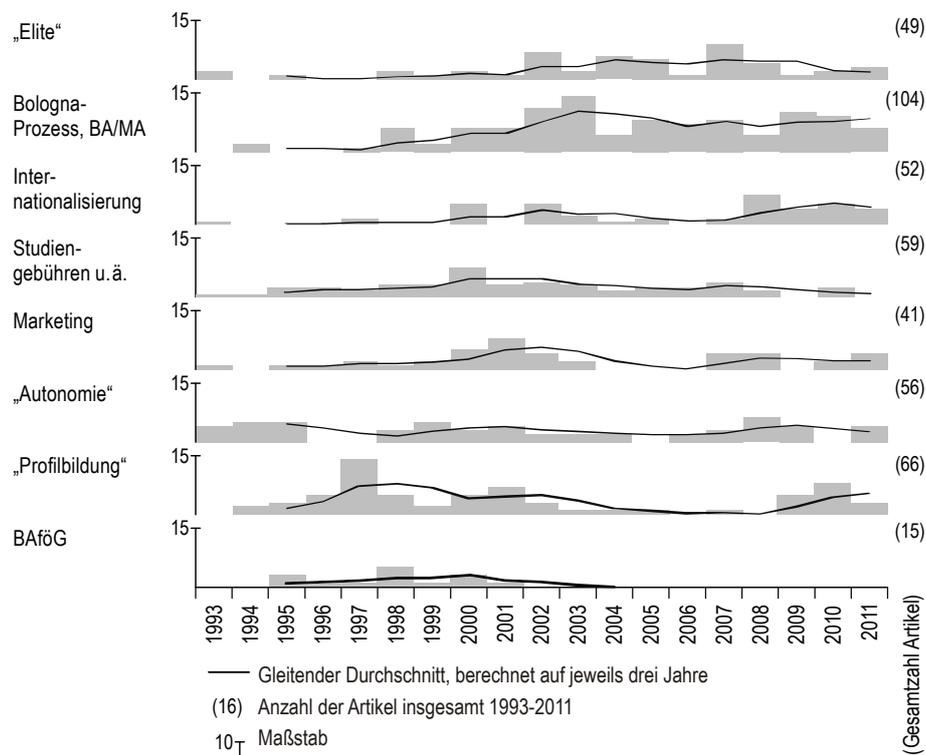


Abbildung 31 (Eigene Darstellung)<sup>201</sup>

Es finden sich unterschiedliche Konjunktoren bei der Behandlung der verschiedenen Themen. Die zunehmende Zahl von Artikelüberschriften ab 2002, die „Elite“ thematisieren, hängt mutmaßlich mit der Exzellenzinitiative (FN 33) zusammen, über die in der Folge der Einnahmen aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen im Jahr 2000 diskutiert wurde. Dem gegenüber ist das Interesse für „Profilbildung“ – zumindest in

<sup>201</sup> Gezählt wurde jeweils die Zahl der Beiträge, in denen der Wortstamm des jeweiligen Schlagworts und seiner nahen Synonyme an irgendeiner Stelle von Überschrift, Unterüberschrift und Stichwort-Registereintrag auftaucht, z. B. „Bologna“, „Master“, „gestuft“, „Bachelor“, „BA und MA“ und „BA/MA“ für den Bologna-Prozess.

der duz – in jenen Jahren zeitweise verschwunden. Tendenziell verloschen ist das Interesse an dem Thema Ausbildungsförderung („BAföG“). Solche zeitlichen Konjunkturen finden sich nicht nur bei hochschulpolitischen Reformthemen, sondern auch bei der Erörterung von Hochschulsteuerungsmaßnahmen. Wie aus Abbildung 32 ersichtlich, sind hier die Fallzahlen geringer, d. h. „Zielvereinbarungen“, „Qualitätsmanagement“ oder „leistungsbezogene Mittelverteilung“ wurden in der duz deutlich seltener behandelt als Aspekte des „Bologna-Prozesses“ oder „Evaluationsverfahren“.

### Reforminstrumente in den Artikelüberschriften der duz (II)

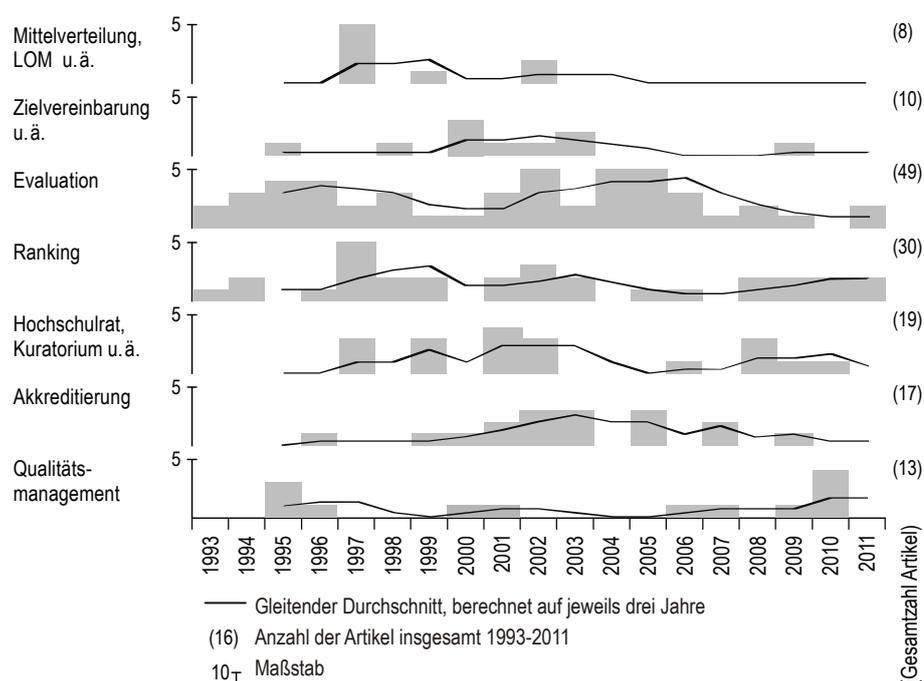


Abbildung 32 (Eigene Darstellung)

Ich interpretiere die Ergebnisse so, dass im Zeitverlauf nicht nur neue Steuerungsinstrumente entdeckt werden, sondern dass einzelne Instrumente nach einigen Jahren auch wieder aus dem Aufmerksamkeitsfokus der Hochschulpolitik verschwinden.

### 3.1.3. Auswahl der für die Untersuchung zentralen Instrumente

Die unterschiedlichen durch das NSM und New Public Management inspirierten Instrumente sind nicht in gleichem Maße in der Hochschulorganisationspraxis auffindbar. Wissenschaftliche Ergebnisse zum Implementationsstand, die auf bundesweiten standardisierten Erhebungen basieren, beziehen sich meist nur auf einzelne Steuerungsinstrumente, z. B. die leistungsorientierte Mittelvergabe (vgl. Jaeger et al. 2005) oder Hochschulräte (vgl. Bogumil et al. 2007), z. T. wurden nur einzelne Bundesländer

untersucht (vgl. Minssen et al. 2003; Tropp 2002). Ähnliches gilt für systematisch angelegte Fallstudien (vgl. Schröder 2004; Jaeger 2006; König 2007).

Instrumente des Außenverhältnisses wie Privatisierung und Outsourcing werden im Folgenden vernachlässigt. Die Instrumente im Innenverhältnis, z.B. Zielvereinbarungen, Budgetierung u. a. m. lassen sich nach verschiedenen, aber in vielen Fällen nur begrenzt trennscharfen Kriterien sortieren, z.B. nach den damit verfolgten Zielen (z.B. Reallokation einschließlich Kürzungen oder Verantwortlichkeit) oder nach dem Hauptanwendungsbereich (z.B. Finanzen oder Kommunikation). Für das in Kapitel 4 verfolgte empirische Untersuchungsanliegen ist es wesentlich, dass die Anwendung der hier ausgewählten Instrumente überhaupt von mehreren Beteiligten auf den Ebenen der Fachbereiche bzw. Fakultäten wahrgenommen wird. Dies trifft auf leistungsbezogene Mittelverteilung, Zielvereinbarungen, Rückkoppelungskreisläufe wie Evaluationsverfahren und den Umbau von Formalstrukturen – etwa die Stärkung von Leitungspositionen – zu. Im Unterschied dazu weist die jüngere Reform von Funktionen und Formalstrukturen an Hochschulen zwar charakteristische Muster auf, stellt aber kein prinzipiell neues Steuerungsinstrument dar. Kompetenzen von akademischen Senaten und Rektoraten wurden auch schon in vorangehenden Reformphasen – z.B. Mitte der 1970er Jahre – über Novellierungen der Landeshochschulgesetze verändert. Leistungsbezogene Mittelverteilung, Zielvereinbarungen und Evaluationen bieten sich deshalb als relativ gut abgrenzbare neue Steuerungsinstrumente an. Diese drei Instrumente sind mehr oder weniger bundesweit eingeführt und zudem in vielen Gesetzen hervorgehoben.<sup>202</sup>

Die drei Instrumente werden im Folgenden im Hinblick auf Annahmen über ihre Wirkung und Konsequenzen für die Ausgestaltung ihres Einsatzes diskutiert. Für die Diskussion werden solche Hintergrundannahmen herausgehoben, denen wissenschaftliche Ansätze und Sichtweisen (insbesondere aus den Kapiteln 1 bis 3) zugeordnet werden können. Hinzu kommen Plausibilitätsfiguren, da diese eine besondere Rolle spielen, wenn der Eingang neuer Steuerungsinstrumente in das Steuerungswissen auf der Ebene von Fakultäten untersucht werden soll (Kapitel 4.5). Unter Plausibilitätsfiguren verstehe ich verbreitete Bilder und Vorstellungskomplexe, an die sich das Verständnis von Steuerungswirkungen anlehnen kann. Ein Beispiel ist die Plausibilitätsfigur der „kompetenten Persönlichkeit“, auf deren Auswahl und Durchsetzungskraft es ankomme. Da der Hochschulforschung zufolge „personal rule“ und personalisierte Herrschaft bei einem lehrstuhlbasierendem Betrieb extrem hoch sind (Clark 1983: 111),<sup>203</sup> lässt sich vermuten, dass die „kompetente Persönlichkeit“ unter Hochschulangehörigen zu einer guten Plausibilität von Reformschritten beitragen kann. Die Steuerungs-

---

202 Vgl. im Bund § 5 S.1 über LOM und § 6 über Evaluationen im auslaufenden HRG (Fassung mit Inkrafttreten der letzten Änderung am 18.4.2007); in NRW § 5 HG (in der zum 1.1.2007 in Kraft getretenen Fassung) zu leistungsbezogener Mittelverteilung, § 6 zu Zielvereinbarungen und § 7 zu Evaluationen; in Bayern Art. 5 Abs. 2, Art. 10 und 15 BayHSchG (vom 23. 5.2006); in Hessen § 88 Abs. 2, § 89 Abs. 2 Nr. 2 und § 92 Abs. 2 HG (vom 20. 12. 2004).

203 Unter den Bedingungen der traditionellen Freiheit von Wissenschaft und Forschung handelt es sich bei der Auswahl der richtigen „kompetenten Persönlichkeiten“ sogar um ein zentrales traditionelles Steuerungsverfahren. Ein guter Fachbereich ergibt sich dem zugehörigen Verständnis entsprechend primär über die Auswahl der geeignetsten Professoren und ein guter Lehrstuhl durch die Förderung des richtigen Nachwuchses.

wirkung, die sich aus der Erweiterung der Kompetenzen eines Dekans oder Rektors ergibt, wird also durch die Figur der „kompetenten Persönlichkeit“ plausibilisiert (vgl. 4.5.2 zur Gruppe der „Männer von Gewicht“ und 2.4 zur „Internalitätsnorm“).

### **3.2. Leistungsbezogene Mittelverteilung**

Schon 1979 war vom Wissenschaftsrat eine Hochschulfinanzierung nach Leistungskennzahlen vorgeschlagen worden (WR 1979) und in Großbritannien wurde bereits seit den 1980er Jahren eine kennzahlenbezogene Finanzierung der Hochschulen entwickelt (Lanzendorf/Orr 2006: 90). Die deutschen Bundesländer haben das Instrument allerdings erst ab 1993 gegenüber den eigenen Hochschulen angewandt, in einigen Bundesländern sogar erst ab 2006 (vgl. Abbildung 30). Das Instrument kann auf mehreren Ebenen eingesetzt werden, zwischen einem Bundesland und dessen Hochschulen, zwischen der Hochschulleitung und deren Untereinheiten sowie zwischen den Fakultäten und deren Lehrbereichen, Lehrstühlen oder sogar Mitarbeitern ohne Professur.

Allein die Zahl der verwendeten Modelle auf der Ebene Land-Hochschule ist fast so hoch wie die Zahl der Länder. Verteilt werden jeweils bestimmte Finanzmittel, in Rheinland-Pfalz auch Stellen. Dabei wird jeweils ein mathematisches Modell angewendet, in das spezifische Kennzahlen eingehen, welche aus technischen Gründen i. d. R. ein oder mehrere Jahre alt sind.

Der jeweilige Empfänger der leistungsbezogenen Mittelverteilung erhält im Prinzip jeweils ein Mehr oder Weniger an Spielraum, je nach seinem Erfolg gemessen an vorab festgelegten statistischen Größen und zumeist auch je nach dem Abschneiden anderer Empfänger. Der Gestaltungsspielraum, um Personal einzustellen, Sachausgaben zu tätigen oder Mittel weiter zu verteilen, wird also je nachdem enger oder weiter. Nach jahrelangen Bemühungen gelingt es einigen Ländern inzwischen ansatzweise, auch die Raumausstattung von Hochschulen in die Verteilungssysteme einzubeziehen. Die Verknüpfung mit Gehaltskomponenten, also mit dem Verdienst des Personals, wird bisher noch nicht systematisch eingesetzt. Allerdings liegen Ansätze dazu bereits vor, insbesondere mit den Leistungsbezügen, die die Besoldungsordnung W für die Gruppen W2 und W3 vorsehen und die für die anderen Beschäftigtengruppen bereits diskutiert wurden.<sup>204</sup>

Ob ein leistungsbezogenes Kennzahlensystem den Spielraum für Gestaltungsentscheidungen erhöht oder sich direkt auf das Gehaltskonto des Empfängers auswirkt, ist für die Anreizwirkung von Belang. Wer eigentlich wie auf welche Anreize reagieren soll, ist kompliziert zu beantworten: Wenn eine Hochschule vom Land finanziell für eine hohe Studierendenzahl belohnt wird, wer reagiert auf den Anreiz: Rektor, Gremien oder einzelne Lehrende? Beeinflussen Anreize, die bis auf die Ebene von Lehrstühlen weitergegeben werden, dort auch das Verhalten der wissenschaftlichen Mitarbeiter?

---

204 § 18 im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder vom 19.5.2006 zwischen der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (ohne Berlin und Hessen) und ver.di/dbb. 8% der Lohnsumme sollten nach einer gemeinsamen Erklärung zukünftig als Leistungsbezahlung ausgeschüttet werden. Die Umsetzung ließ sich überwiegend nicht regeln, so dass das Leistungsentgelt zum 1.1.2009 wieder abgeschafft wurde.

Letztere verlassen nämlich die Hochschule ggf. schon wieder, bevor verbesserte Kennzahlen und höheren Zuweisungen führen können. Oder wird eine Lehrbeauftragte dadurch motiviert, dass sie annehmen kann, ihr Einsatz in der Lehre werde ihrer Hochschule mittelfristig zu mehr Geld verhelfen – auch wenn sie nicht direkt profitiert? Hier tut eine Sortierung der von leistungsbezogener Mittelverteilung erhofften Wirkungen Not (vgl. Abbildung 33).

### Modellausprägungen leistungsbezogener Mittelverteilung der Länder (Auswahl)

Ausprägung	Beispiel
<i>Umfang der einbezogenen Mittel</i>	Anteil der per Formel verteilten Mittel variiert zwischen 3 und 95 % (Schimank 2006a: 215; Friedrichsmeier 2005: 235). Verteilt werden z. T. auch Stellen (Ministerium für Wissenschaft 2005); der zur Verteilung anstehende Topf ist gedeckelt oder offen (in Hessen 2006 angestrebt, aber nicht umgesetzt, vgl. Kanzler der Justus-Liebig-Universität Gießen 2007: 64-65)
<i>Kappungsgrenze</i>	Maximaler Verlust und Gewinn im Vergleich zu Vor- oder Ausgangsjahr wird begrenzt, etwa in Niedersachsen 2006 auf 0,5 % (Vogt/Lauer 2006: 72)
<i>Verbindung mit Zielvereinbarungen</i>	Z. B. in Hessen, Brandenburg und Bremen, nicht aber in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen
<i>Auswahl der Indikatoren</i>	Z. B. Studienauslastung durch Studierende in Regelstudienzeit, Studierende in den ersten vier Semestern, Absolventen, Absolventen in Regelstudienzeit, Auslastung nach Kapazitätsverordnung
<i>Anzahl der Indikatoren</i>	Z. B. fünf Indikatoren in NRW (Ministerium für Schule 2003: 2) und 13 in Baden-Württemberg (Ministerium für Wissenschaft 2001: 10.3)
<i>Gewichtung der Indikatoren</i>	Unterschiedlich z. B. nach Fachgruppen, Hochschultyp, Drittmittelherkunft, Regelstudienzeit
<i>FH und Universitäten konkurrieren</i>	Z. B. in Rheinland-Pfalz und Hessen
<i>Konkurrenz zwischen Fächern</i>	Nicht bei fachgruppeninterner Verteilung in Berlin und fachgruppenspezifischen Clusterpreisen in Hessen (Friedrichsmeier 2003: 12)
<i>Konkurrenz um Zielerreichung</i>	Indexmodelle in kleinen Bundesländern wie Bremen und Hamburg bzw. Modellbestandteil in Thüringen 2003-2007
<i>Produktpreise</i>	Z. B. in Hessen und Brandenburg
<i>Ausgleich von strukturellen Unterschieden</i>	Z. B. „Sockelbeträge“ in Baden-Württemberg als Ausgleich für prozentual höhere Verwaltungsoverheads kleiner Standorte; „Sondertatbestände“, über die im hessischen Modell besondere Aufgaben abgegolten werden

Abbildung 33 (Eigene Darstellung)

Weitere Modellausprägungen kommen hinzu, wenn hochschulinterne Verteilungsmodelle hinzugezogen werden. Obwohl es sich in jedem Fall um mathematische Modelle handelt, lassen die Formeln kaum quantitative Aussagen zu, welches jeweilige Gewicht

lehr- oder forschungsbezogene Faktoren, Gleichstellungskriterien, bestands- oder innovationsbezogene Kennzahlen u. s. w. haben – etwa weil es darauf ankommt, ob sich die einzelnen Hochschulen bei den bewerteten Kennzahlen nur um wenige Prozentpunkte unterscheiden oder ob die Indikatorwerte stark schwanken. Aus ähnlichen Gründen ist es nicht möglich, aus einem hohen Anteil der leistungsbezogen verteilten Mittel an den Gesamtmitteln abzuleiten, dass die Hochschulen mit besonders hohen Gewinnen oder Verlusten zu rechnen hätten.<sup>205</sup> Der Grund dafür liegt in erster Linie in der Anlage der Verteilungen insgesamt und er ist nicht nur bei den z. T. jährlich angepassten Kappungsgrenzen zu suchen, mit welchen die Länder Extremwerte deckeln und damit Verteilungsirrelevant machen. Schwankungen werden auch durch weitere Möglichkeiten wie den Einsatz besonders zahlreicher Indikatoren oder die Mittelung von Kennzahlen über mehrere Jahre vermieden.<sup>206</sup>

Den unterschiedlichen Anliegen bzw. Zielvorstellungen, die mit unterschiedlichen Modellarchitekturen verfolgt werden, kann man nur gerecht werden, wenn die Anliegen und die zugrunde gelegten Annahmen über Wirkungen rekonstruiert werden. Die im Folgenden vorgeschlagene Unterscheidung konzeptioneller Hintergründe ist als idealtypisierend zu verstehen und bezieht sich schwerpunktmäßig auf leistungsbezogene Mittelverteilung zwischen Ländern und ihren Hochschulen. Obwohl ich im Folgenden Anliegen und Wirkungsannahmen in getrennten Abschnitten diskutiere, gehe ich nicht davon aus, dass sich beide trennscharf voneinander abgrenzen lassen. Die Sortierung von Anliegen, die sich der Anwendungspraxis und anwendungsbezogenen Literatur entnehmen lassen, hat den Zweck, ein möglichst breites Spektrum zu erfassen. Damit soll verhindert werden, dass die anschließende Differenzierung von Wirkungsannahmen in Bezug auf leistungsbezogene Mittelverteilung einer zu engen Perspektive verhaftet bleibt und der Breite der hochschulpolitischen Debatte und Praxis in Deutschland nicht gerecht wird.

### 3.2.1. Anliegen von leistungsbezogener Mittelverteilung

In der Auftragsevaluation des Berliner Modells durch die HIS GmbH sind drei Zielvorstellungen bzw. Anliegen benannt:

- A) „Umsetzung politischer Zielvorgaben“
- B) Abbildung der „Leistungen der Hochschulen“ und
- C) höhere „Leistungs- und Ergebnisorientierung“ im Inneren der Hochschulen  
(Leszczensky et al. 2004: 1).

---

205 Letztlich lässt sich die finanzielle Wirkung von Mittelverteilungssystemen zuverlässig nur anhand von konkreten Beispielen vergleichen, nicht aber anhand der Modelle selbst. Verglichen werden können die höchsten Verluste oder Gewinne einer in das Verteilungssystem einbezogenen Hochschule in einem Beispieljahr, z. B. der Verlust von 418 000 € bei der bayrischen Universität Augsburg im Jahr 2003 mit dem Verlust von 703 000 € bei der Universität Hohenheim in Baden-Württemberg (Friedrichsmeier 2003: 14-15). Solche Vergleichsrechnungen hängen vom Zustand der einzelnen Empfänger in einem Verteilungsmodell und von dem herangezogenen Jahr ab.

206 Z. B. über die geplante Verwendung einer „Leistungskennzahl“ anstelle jährlicher Studierendenzahlen in Hessen und die Gewährung eines Schwankungspuffers um 10 % nach unten (Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst 2005: Abs. 3.2 Nr. 1 und 4).

Ein weiteres, nur in einigen Ländern benanntes Anliegen ist die auslastungsbezogene Bedarfsdeckung, z.B. in Hessen als „Primat der Nachfragesteuerung“ (Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst 2005: Abs. 3.1 Nr. 3) oder mit etwas abweichender Ausrichtung in Rheinland-Pfalz gekennzeichnet als

D) „an der Nachfrage“ orientierte „Zuweisung der Finanzmittel für die Hochschulen nach einheitlichen Kriterien“ (Ministerium für Wissenschaft 2005: 4).

Für das Anliegen der Nachfrage- bzw. Bedarfsdeckung (D) werden zwar quantitative „Kriterien“ benötigt, es ist aber nicht erforderlich, diese Zahlen als „Leistungen“ zu interpretieren. Vielmehr ließe sich auch von einer Haushaltsvergabe unter Anwendung statistischer Daten sprechen (vgl. Abbildung 28, in der ich die Statistik den traditionellen Steuerungsinstrumenten zuordne). In eine Bedarfsmessung können deshalb auch Ausstattungsmerkmale wie die Zahl der Professuren eingehen (z.B. in Rheinland-Pfalz und Brandenburg). Die dahinterstehende Logik ist, dass viele Lehrstühle auch einen höheren Bedarf an Sachmitteln mit sich bringen oder dass viele Studierende entsprechende Kosten verursachen. Nicht gemeint ist hingegen, dass eine hohe Zahl an Lehrstühlen eine Leistung darstelle, welche belohnt werden müsse.

Identische Daten – z.B. die Anzahl der Studierenden – lassen sich in eine leistungsbezogene Mittelverteilung auf unterschiedliche Weise einbauen, zum einen als Indikator für einen Bedarf, der finanziell gedeckt werden soll, an anderen Orten als Indikator für eine erbrachte Leistung (etwa das Anwerben vieler Studierwilliger), die finanziell belohnt werden soll.<sup>207</sup> Den Unterschied macht das zugehörige Anliegen (hier Anliegen A bis C versus Anliegen D). I.d.R. wird das Anliegen der Bedarfsdeckung mit einer speziellen Komponente im Mittelverteilungsmodell verfolgt, die z.B. in Hessen als „Grundbudget“ (Weber 2003: 5-6) firmiert und in Rheinland-Pfalz als „belastungsorientierte Parameter“ bezeichnet wird (Ministerium für Wissenschaft 2005: 16). Die Anliegen A bis C werden parallel mit anderen Modellkomponenten der jeweiligen Mittelverteilung verfolgt.<sup>208</sup>

In der wissenschaftlichen Literatur werden weitere Anliegen benannt, wobei Formulierungen zum Einsatz kommen, die man so vermutlich nie in den Selbstdarstellungspublikationen der zuständigen Landesministerien finden wird. Leistungsbezogene Mittelverteilung z.B. ziele auch darauf, staatliche „Steuerungskompetenz“ symbolisch

---

207 Die Natur von Kennzahlen lässt sich m.E. nicht absolut festlegen. Bei einem gegebenen Modell lässt sich nicht unmittelbar bestimmen, ob z.B. die Studierendenzahl als Bedarfs- bzw. Belastungsindikator verstanden wird oder als Leistungsindikator. Für HIS liegt hingegen grundsätzlich ein nachfrageorientierter Leistungsindikator vor (Jaeger et al. 2005: 17-18), insgesamt besteht aber kein Konsens über die Benennung und Interpretation der gängigen Kennzahlen. Momentan wird die Absolventenzahl zumeist als output-orientierter Indikator einer Leistung verstanden, nicht aber das Gesamtvolumen der durchgeführten Lehrveranstaltungen, welches ungefähr mit dem Personalbestand zusammenhängt. Beide Größen lassen sich prinzipiell sowohl als Belastungsindikatoren (Aufwand für Prüfungen und Lehre) als auch als Outputindikatoren verstehen (die Durchführung von Lehrveranstaltungen ist ein direkterer Output der Organisation Hochschule als die Zahl der Absolventen, bei welcher es definitionsgemäß auf die Leistung der Geprüften selbst ankommt).

208 Ich gehe davon aus, dass sich die Anliegen von leistungsorientierter Mittelverteilung in der Praxis bis zur Ununterscheidbarkeit vermischen. Die Differenzierung ist demnach zunächst nur für die wissenschaftliche und konzeptionelle Auseinandersetzung von Bedeutung.

darzustellen. Weiterhin spiele das Anliegen der „Mittelreduktion“ eine Rolle: Der „Politik“ gehe es um die Rechtfertigung von Kürzungen der Hochschulbudgets und mit umgekehrter Interessenlage den Hochschulen um die „Abwehr des zunehmenden politischen Drucks“, indem die Politik über transparente Leistungsdaten an ihre Zusagen gebunden werde (Titscher 2006: 206). Ein weiteres Anliegen, das in Anlehnung an systemtheoretische Argumente aufgegriffen werden kann, betrifft die Möglichkeit einer aufwandsarmen bzw. mit Hochschulautonomie verträglichen Art der Durchsetzung von Zielen (z. B. Minssen et al. 2003).

Bei allen diesen weiteren Formulierungen handelt es sich in gewisser Weise um Variationen der ersten beiden oben aufgelisteten Anliegen „Umsetzung politischer Zielvorgaben“ und „Abbildung von Leistungen“, allerdings mit dem Unterschied, dass zugehörige strategischen Interessen und Wirkungsannahmen hier direkt einbezogen werden. In den Formulierungen „Abwehr von politischem Druck“ und „autonomiekonforme Steuerung“ ist allerdings ein bisher noch nicht aufgeführter weiterer Aspekt enthalten. Der für die Mittelverteilung angestrebte Automatismus ist nämlich nicht nur ein Mittel, sondern insofern auch ein Ziel bzw. Anliegen, insofern es um die Reduzierung von politischen Spielräumen geht. Die Möglichkeiten politischer Profilierung oder gezielter Lobbyarbeit von Seiten der Hochschulen sollen also geringer sein als bei der Aufstellung eines kameraleen Haushalts. Neutral formuliert ist dieses weitere allgemeine Anliegen ein

E) „automatisiertes, festen Regeln folgendes“ Modell (Ziegele 2001: 5).

Kleine Bundesländer haben z. T. nur eine oder wenige Universitäten und eine geringe Anzahl an Fachhochschulen. Das CHE hat deshalb ein besonderes Verteilungsmodell für Hamburg entwickelt, welches modifiziert noch früher als in Hamburg in Bremen zur Anwendung kam. In staatlich vorgegebenen „Leistungsbereichen“ stellen die Hochschulen dabei eigene quantitative Ziele auf. Über ein kompliziertes mathematisches Modell wird finanziell belohnt, wenn die gewählten Ziele im Vergleich zu den anderen Hochschulen besonders anspruchsvoll sind und ferner weitgehend erreicht wurden. Erreicht werden soll also, dass sich die Hochschulen

F) anspruchsvolle realisierbare Ziele setzen und verfolgen (Ziegele 2001: 6).

Da die Indexrechnung kompliziert ist, ist es für eine Hochschule rational, die Zielaufstellung und die Auswahl von Zielen eigenen Experten zu überlassen. Mit Wissen über zu erwartende Entwicklungen in einzelnen Kennzahlen und mit Verlaufsrechnungen zur mathematischen Wirkung lassen sich optimale Indexwerte und damit finanzieller Erfolg am ehesten erreichen. Ziel ist also die Stärkung einer quantitativen Erfolgsplanung, die bei diesem Modell allerdings von der Form her an eine finanzielle Spekulation auf die Zukunft erinnert, wie sie an Warenterminbörsen stattfindet – und deshalb nahe legt, dass man diese Spekulation professionellen Analysten überlässt, nicht aber der Entscheidung eines Selbstverwaltungsorgans.

In einem kleinen Bundesland wie Hamburg mit zwei staatlichen Universitäten, kleineren Kunsthochschulen und einer größeren Fachhochschule, sind diese offensichtlich nicht gerecht über ein einheitliches Kennzahlensystem miteinander vergleichbar. Wenn eine Formel für die Mittelverteilung vorgeschlagen wird, lässt sich sofort ablesen, welche der Hochschulen am meisten profitiert. Wenn die Zahl der Studienabschlüsse in der Formel hoch gewichtet wird, hat die Fachhochschule einen relativen

Vorteil. Die TU würde von einem hohen Gewicht von Drittmitteln profitieren, wohingegen die Universität Hamburg besser abschneiden würde, wenn das Drittmittelaufkommen in nicht-technischen Fächern höher gewichtet würde als in den an der TU stark vertretenen Ingenieurwissenschaften. Sockelbeträge und Gewichtungsfaktoren, die den Aufwand künstlerischer Fächer umfassend berücksichtigen, würden wiederum das Abschneiden der Kunsthochschulen verbessern. Weil der Erfolg oder Misserfolg im Kennzahlensystem offensichtlich stark von der politischen Gestaltung des Kennzahlensystems abhängt, wurde stattdessen ein Indexsystem entworfen, welches ohne einheitliche Kennzahlen auskommt.

Für den Vergleich mit den anderen Mittelverteilungsverfahren ist folgendes Gedankenexperiment aufschlussreich: Wäre es gerecht gewesen, wenn Bremen das Mittelverteilungssystem, welches ein benachbartes Flächenland für seine Hochschulen entworfen hat, auf seine wenigen Hochschulen angewendet hätte? Das Gerechtigkeits- oder „Unikat“-Problem, welches das CHE am Beispiel Hamburg konstatiert (Ziegele 2001: 5, 15, 23), liegt im Prinzip in kleinen wie großen Ländern gleichermaßen vor (die CHE-Studie bemerkt dies allerdings nicht, sondern geht vom Gegenteil aus). Wenn die Hamburger Hochschulen statt im kleinen Hamburg z.B. im größeren NRW in eine klassische leistungsbezogene Mittelverteilung einbezogen würden, änderte sich an dem Problem kaum etwas. Das Gerechtigkeits- bzw. Unikat-Problem tritt in kleinen Ländern nur offensichtlicher, nicht aber ausgeprägter auf und ist nicht daran geknüpft, ob mehrere Hochschultypen in ein einheitliches System einbezogen werden.<sup>209</sup> Offensichtlich wird dies am Beispiel von Hamburgs Universität und Technischer Universität, deren Leistungsvergleich maßgeblich davon abhängt, mit welchen Gewichtungsfaktoren deren Fächer in das Maßzahlensystem eingehen. Ob geisteswissenschaftliche Drittmittel in der leistungsbezogenen Mittelverteilung sechsmal so hoch wie ingenieurwissenschaftliche Drittmittel gewertet werden (so in NRW bis 2003) oder gleich zählen (so in Baden-Württemberg zum selben Zeitpunkt, Friedrichsmeier 2003: 12, 16-17), hat einen erheblichen Effekt. Die konkrete Ausgestaltung einer leistungsbezogenen Mittelverteilung hat also erheblich größere Auswirkungen auf die resultierende Verteilung<sup>210</sup> als es Leistungsbemühungen der Hochschulen haben können (vgl. dazu folgend 3.2.2). Es ist mutmaßlich einfacher, einen Gewichtungsfaktor von Sechs oder Eins über die Landespolitik zu ändern, als das Drittmittelaufkommen von ganzen Fächergruppen einer Hochschule zu versechsfachen. Sowohl im Vergleich der Hambur-

---

209 Das Problem ist grundsätzlicher Natur, in abgeschwächter Form tritt es also auch dann auf, wenn die leistungsbezogene Umverteilung wie in Berlin nur innerhalb von Fächergruppen stattfindet. Zwischen den einzelnen Fächern innerhalb einer Fächergruppe findet sich das Unikat-Problem analog: Ein Physik-Fachbereich mit vielen Lehrstühlen der theoretischen Physik hat eine andere Kostenstruktur als ein Fachbereich mit experimentellen Schwerpunkten, für die teure Großgeräte benötigt werden. Bei einer hochschulinternen Verteilung, also zwischen Fächern oder Lehrstühlen, ist das Unikat-Problem ebenfalls offensichtlich, da zumeist alle Empfängereinheiten eine unterschiedliche Ausrichtung haben und erklärter Maßen haben sollen.

210 Auf ein noch grundsätzlicheres Problem macht Uwe Schimank aufmerksam: „Leistung heißt in Forschung und Lehre mindestens dreierlei: innerwissenschaftliche Qualität, außerwissenschaftliche Relevanz und Effizienz des Produktionsprozesses. Schon hier sind Spannungsverhältnisse eingebaut, die sich in indikatorbasierten generellen Formeln nicht adäquat einfangen lassen.“ (2006a: 215).

ger Universität mit der TU Hamburg, wie auch für ähnlich gewählte Paare innerhalb eines beliebigen größeren Bundesland gilt also, dass die Gestaltungsparameter der Verteilung tendenziell eine höhere Bedeutung haben als Leistungsanstrengungen der Empfänger. Die Neutralität<sup>211</sup> eines Kennzahlensystems ist schon aus prinzipiellen Gründen unmöglich.

Das Neutralitätsproblem fällt dann weniger auf, wenn das Verteilungsmodell bei seiner Einführung oder Abänderung jeweils auf den Status quo ‚herangerechnet‘ wird.<sup>212</sup> D.h. die Auswahl und Gewichtung der Kennzahlen wird so gewählt, dass sich zunächst eine Mittelverteilung ergibt, die nur geringfügig von der Verteilung der Mittel im Vorjahr abweicht. Dadurch wird die Verteilung nicht neutraler oder objektiver, aber die finanzielle Auswirkung ihrer Einführung wird minimiert.<sup>213</sup> Im Prinzip handelt es sich um eine Art der Fortschreibung der Haushaltsansätze, bei der aber Verbesserungen oder Verschlechterungen bei den Kennzahlen zu finanziellen Vor- bzw. Nachteilen führen. Ohne absolut neutral oder gerecht zu sein, setzt ein solches System also Anreize zur Verbesserung der jeweiligen Kennzahlen.

Etwas zugespitzt ergibt sich also, dass eine „höhere Leistungsorientierung“ (Anliegen C) keinesfalls voraussetzt, dass eine neutrale Form der „Abbildung von Leistungen“ gefunden wird. Politische Steuerung (Anliegen A), hier im Gegensatz zu einer rein betriebswirtschaftlichen Optimierung, ist von außen besonders leicht identifizierbar, wenn explizit Bewertungen vorgenommen werden, z.B. von Erfolgen bei der Gleichstellung von Frauen und Männern. Für Laien ist politische Steuerung z.T. auch dann relativ einfach zu erkennen, wenn Gewichtungsfaktoren eingesetzt werden, z.B. wenn eine Hochschulleitung Faktoren und Kennzahlen der leistungsbezogenen Mittelverteilung so auswählt, dass naturwissenschaftliche Fächer begünstigt werden, weil die Absicht besteht, die naturwissenschaftlichen Fakultäten auf Kosten der anderen zu stärken. Die Anliegen „Durchsetzung von Zielen“ (A), „Autonomie“ (E) und „Neutra-

---

211 Erst ein Werturteil, also die Festlegung eines Werts bzw. einer Wertrelation, ermöglicht die Einbeziehung von Sachverhalten in ein Kennzahlensystem bzw. in eine leistungsbezogene Mittelverteilung. Qualitäten, die nicht von vornherein in einander umrechenbare quantitative Wertgrößen haben (anders z.B.: Vergleich von Erdölpreis und Erdgaspreis), werden über ihre Abbildung über quantitative Indikatoren und deren Verhältnis zueinander bewertet – Bewertung findet also im Wortsinn statt als Ausstattung mit quantitativen Werten und Wertrelationen. Die Bewertung stuft z.B. einen ingenieurwissenschaftlichen Abschluss gegenüber einem germanistischen als gleichwertig ein oder gewichtet ihn mit dem Faktor 2,5, also als 2,5 mal wertvoller. „Werturteil“ und „Bewertung“ sind schon vom Wortsinn her selbst nie neutral.

212 Kritik an den Leistungskennzahlen wird auch dadurch begrenzt, dass über diese vergleichsweise wenig Transparenz hergestellt wird. 2003, aber auch sechs Jahre später dokumentiert die überwiegende Zahl der Wissenschaftsministerien (Ausnahmen sind Thüringen und Rheinland-Pfalz) das verwendete leistungsbezogene Mittelverteilungssystem nicht im Internet – ganz anders als Zielvereinbarungen, Hochschulpakete u. a. m. Mehrere Hochschulen stellen keine schriftliche Unterlagen zu ihrem Verteilungsmodell zur Verfügung, selbst nicht für reine Forschungszwecke und auf mehrfache schriftliche Anfragen hin (Friedrichsmeier 2003: 18). Eine mögliche Erklärung ist, dass die Aufstellung der Kennzahlen erheblichem Druck von hochschulischen Lobbygruppen unterliegt. Wie dargestellt lässt sich mit politischem Druck auf die Auswahl der Gewichtungsfaktoren mehr erreichen als mit Bemühungen um die eigene Verbesserung.

213 Das Thüringer Kultusministerium bezeichnet diese Technik in offiziellen Dokumenten als „Einschleichphase“, da mit Kappungsgrenzen gearbeitet wird, die zunächst die Auswirkungen begrenzen, in späteren Jahren aber wegfallen (2007: 1).

lität der Kennzahlen“ (enthalten in Anliegen F und folgend G) stehen tendenziell im Widerspruch zueinander.

Hessen und Brandenburg benennen ein weiteres Anliegen von leistungsbezogener Mittelverteilung, das mit höherer Neutralität der Kennzahlen in Verbindung gebracht werden kann. Gewünscht sei, dass

G) „alle Hochschulleistungen im Budgetierungssystem »monetarisiert« werden“ (Weber 2003: 4), wodurch die gesamte „Finanzierung auf Grundlage stabiler [...] Preise“ und Prämien erfolgt (Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst 2005: Abs. 3.1 Nr. 1).

Konzeptionell sind hier die Anliegen B (Abbildung von Leistungen) und E (festen Regel folgend) so verknüpft, dass sich eine gewisse Nähe zum Anliegen D (bedarfsgerechte Finanzierung) einstellt. Eine Besonderheit des zuerst in Hessen umfassend eingeführten Modells der Produktpreise<sup>214</sup> ist, dass es nicht allein Anreize setzen oder Mittel bedarfs- oder belastungsbezogen umschichten will. Bezweckt wird auch eine betriebswirtschaftliche Begründung aller Mittelzuweisungen an die Hochschulen. Je nach dem, wie man leistungsbezogene Mittelverteilung interpretiert, kommt man deshalb auf über 80 (Friedrichsmeier 2003: 16) oder sogar 95 % (Schimank 2006a: 215) der Gesamtmittel, die in solchen Modellen an Kennzahlen orientiert verteilt würden. Zusätzlich berücksichtigt das hessische Modell politisch gewollte Sondertatbestände wie das Führen der Landesbibliothek über speziell ausgewiesene feste Summen. Sogar im Anreizteil wird im Prinzip mit festen<sup>215</sup> Prämien bezahlt. Die Promotion einer Frau in den Natur- und Ingenieurwissenschaften<sup>216</sup> sollte in Hessen zunächst pauschal mit 24 000 € vergütet werden und die Berufung einer Frau auf einen Lehrstuhl in den selben Fächergruppen mit 60 000 € (Weber 2003: 7). Andere Indikatoren für Hochschulleistungen, welche nicht über solche Prämien belohnt werden, sind ebenfalls vollständig monetarisiert. Sie werden über errechnete Preise, die sich an statistischen Durchschnittskosten orientierten, abgegolten. Benutzt wurden dazu fachgruppenspezifisch festgelegte Clusterpreise („Kostennormwerte“). Jede Hochschule vereinbart dazu eine Studierendenzahl. Diese wesentlich vom Staat vorgegebene Plangröße ist in Hessen gegenwärtig zu mindestens 95 % zu erreichen, wenn finanzielle Nachteile vermieden werden sollen (vgl. FN 206), sie wird dann mit dem jeweiligen Clusterpreis multipliziert.

Das Modell zielt auf eine hohe Kostentransparenz darüber, wie sich die Bereitstellung einzelner Hochschulleistungen auf den Landeshaushalt umrechnen lässt. Formal wird eine Entsprechung zu einem Markt hergestellt, auf dem sich die Preise von Pro-

---

214 Preiskomponenten wurden bereits vorher als Modellkomponente eingesetzt, z. B. als Bestandteil der niedersächsischen Verteilung an die Fachhochschulen ab 2000, welche mit Clusterpreisen operierte. Das Anliegen einer Gesamtabbildung über ein Preis- und Prämiensystem war in diesem Modell aber weniger ausgeprägt zu erkennen.

215 Den Ländern ist es angesichts ihrer Haushaltslage selten möglich, mit einem festen Preissystem auf eine absolute Begrenzung der Ausgaben zu verzichten. Die Prämien und Kostennormwerte müssen deshalb i. d. R. an das vorher vorgesehene Haushaltsvolumen angepasst werden.

216 Hingegen sollten in den Gesellschafts- und Geisteswissenschaften Promotionen von Frauen ursprünglich nicht höher bewertet werden als solche von Männern.

dukten auf der Höhe ihrer Durchschnittskosten (im Modell: „Kostennormwert“) einpendeln.<sup>217</sup>

Bemerkenswert ist m. E., dass die Anwendung von Totalbudgetierung die Anwendung anderer Gerechtigkeitsregeln erlaubt. Nach der an Aristoteles angelehnten Unterscheidung in Abbildung 20 (Abschnitt 2.4) bewegen sich die anderen Verteilungsmodelle eindeutig auf dem Gebiet der austeilenden Gerechtigkeit. Die Gerechtigkeit der Verteilung misst sich deshalb an der sozialen und gesellschaftlichen Ordnung, zu der sie beiträgt. Entsprechend fehlt ein äußerer quantitativer Maßstab, an dem sich die gesetzten Anreize zu messen hätten. Prinzipiell lässt sich also rechtfertigen, wenn Leistungen mit unterschiedlichen Gewichtungen honoriert werden, wenn die Verteilung an traditionellen Aufteilungen ansetzt (wenn also nur ein begrenzter Teil der Gesamtmittel nach Kennzahlen verteilt wird) oder wenn neben Leistungsbeiträgen auch Bedarf eine Rolle spielt. Anders sieht es im Anwendungsbereich der ausgleichenden Gerechtigkeit aus (vgl. wiederum Abbildung 20), in dem arithmetische Äquivalenz zwischen Gleichgestellten herzustellen ist – z. B. zwischen Käufer und Verkäufer auf einem idealen und privatrechtlichen Markt. Hier ist das Austauschverhältnis gerecht, wenn sich Leistung und ihr Preis entsprechen, was wiederum der Markt bewertet. Für die Hochschulen (analog dazu Hochschulintern für Fakultäten gegenüber der Hochschulleitung) ist hieran attraktiv, dass im Anwendungsbereich der ausgleichenden Gerechtigkeit (vgl. 2.4) formal Gleichgestellte aufeinander treffen. Die Hochschulen (bzw. andere Einheiten) treten also nicht mehr als rechtlich nachgeordnete Mittelempfänger auf, sondern als formal gleichberechtigte Anbieter einer nachgefragten Leistung. Statt als untergeordnete Subventionsempfänger können sie sich als Verkäufer von Leistungen (wie „immatrikulierte Studierende in Regelstudienzeit im Fächercluster XY“ oder „Berufung von Frau als Professorin“) sehen. Eine weitere Folge ist, dass der Bereich einer gesellschaftlichen Perspektive verlassen und zu einer privatrechtlichen Logik gewechselt wird (vgl. „Anwendungsebene“ in Abbildung 20). Die formale Gleichstellung zwischen Mittelgeber und Empfänger existiert nämlich nur auf der Ebene privatrechtlicher Austauschbeziehungen. Letztere stellt sich deswegen ein, weil der Mittelgeber – hier z. B. das Bundesland Hessen – ein gesellschaftspolitisches Anliegen als eine Warennachfrage ‚verkleidet‘, also z. B. das Interesse an Gleichstellung als Bereitschaft, 60000€ für eine neue Professorin der Physik zu bezahlen. Durch diese ‚Verkleidung‘ sind allerdings auch weitere Anschlussfragen nahe gelegt, etwa ob solche Leistungen nicht bei ggf. günstigeren privaten Anbietern eingekauft werden sollten und ob Leistungen wie die Berufung einer Frau oder ein Studierender in dem Fach Hethitologie den angesetzten Preis tatsächlich wert sind. Die privatrechtliche bzw. hier marktwirt-

---

217 Im hessischen Modell wird ein ‚Preis‘ errechnet, den der Staat den Hochschulen für die Dienstleistung „Ausbildung eines Studierenden“ in einer bestimmten Fachgruppe bezahlt. Wer Studienabschlüsse zu höheren Kosten produziert, ist tendenziell zu Einsparungen gezwungen. Strukturell sind damit die Voraussetzungen dafür gegeben, dass ein privater Anbieter öffentliche Subventionen in ähnlicher Höhe für ein eigenes Hochschulbildungsangebot fordern kann. Im März 2004 hat das selbe Bundesland seine Kommunen per Erlass und unter Verweis auf EU-Recht verpflichtet, Bus- und Bahnlinien nicht mehr direkt an kommunale Verkehrsbetriebe zu vergeben, sondern einschließlich einer Subventionierung in gleicher Höhe per Ausschreibung auch Privaten anzubieten.

schaftliche Logik bietet für die Hochschulen also auch Nachteile und Risiken, da ihre Produkte ökonomisch gesehen meritorische Güter sind (vgl. 2.3).

Eine Gesamtübersicht über die bisher diskutierten Anliegen von leistungsbezogener Mittelverteilung bietet Abbildung 34.

### Mit Modellen leistungsorientierter Mittelverteilung verbundene Anliegen

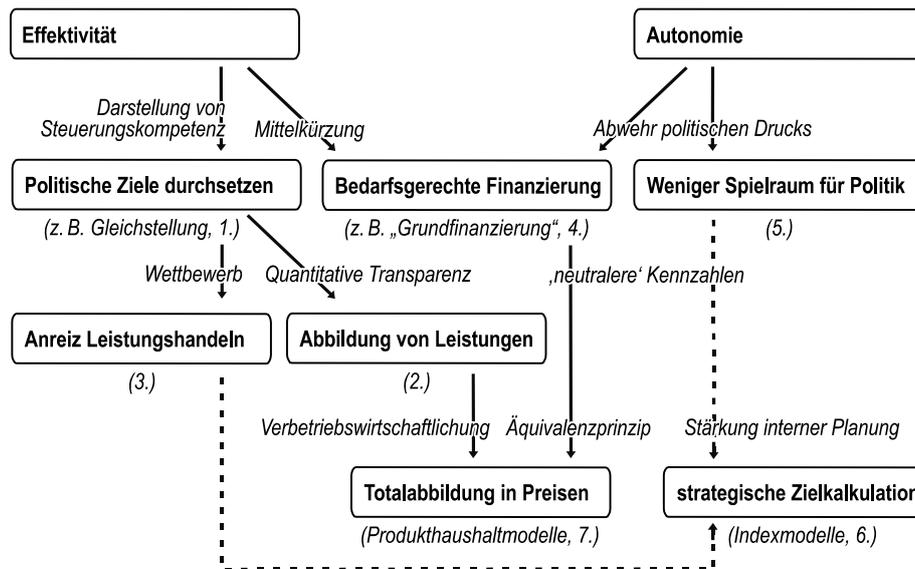


Abbildung 34 (Eigene Darstellung)

Deutlich erkennbar wird, dass sich die allgemeinen Anliegen Autonomie und Effektivität zwar in einzelnen Modellen miteinander verbinden lassen, aber tendenziell in Widerspruch zueinander stehen. Während Effektivität (Zielerreichungsgrad) und Effizienz immer voraussetzen, dass die Ziele bereits gesetzt sind, besteht Autonomie, wörtlich „nach eigenem Gesetz“ (Kluge 2002: 78), gerade darin, dass keine Ziele und Regeln vorgegeben sind – also kann der Mittelgeber die Mittelverteilung schwerlich an die Erreichung seiner Ziele koppeln. Relativ autonomiekonform ist deshalb nur die Finanzierung des Grundbedarfs (Anliegen D) und deutlich eingeschränkter (gestrichelte Linie) die Vorgabe eines Zielerreichungsindex (F). Wesentlich ist ferner, dass nur diese beiden Anliegen dem Problem der „Abwärtsspirale“ (Ziegele 2001: 6) entgegen stehen. Mit Abwärtsspirale ist gemeint, dass Lehrstühle, Fakultäten oder Hochschulen mit schlechter Ausgangslage über eine leistungsbezogene Mittelverteilung mit Verlusten bestraft werden und deshalb Kürzungen vornehmen müssen. In der Folge fallen die Kennzahlenergebnisse der betroffenen Einheit gegenüber der günstiger gestellten Konkurrenz noch weiter ab, die Verluste über die leistungsbezogene Mittelverteilung steigen daraufhin noch mehr u. s. w.

Über die Finanzierung von statistisch ermitteltem Grundbedarf (D) bzw. über Normkostenwerte (G) lassen sich besonders direkt Kürzungsvorgaben setzen, wäh-

rend politische Ziele nicht nur über das Setzen von Anreizen (C), sondern auch durch deren prominente Hervorhebung in einem Kennzahlensystem (B) gefördert werden können. An dieser Stelle führt die Diskussion über die Anliegen von leistungsbezogener Mittelverteilung hin zur Erörterung ihrer möglichen Wirkungen, denn die Annahme, die quantitative Abbildung von Zielen könne zu deren Förderung beitragen, ist bereits eine Wirkungsannahme. Ähnlich steht es um das Anliegen echte Innovationen zu fördern, was entweder mit oder nur jenseits von leistungsbezogener Mittelverteilung für möglich gehalten werden kann.<sup>218</sup> Einige Länder gliedern das Anliegen der Innovationsförderung aus ihrem sonstigen Verteilungsmodell aus (z.B. Ministerium für Wissenschaft 2005: 27; Thüringer Kultusministerium 2007: 3) und setzen statt dessen eine Form von Projektförderung ein, also eine Vergabe auf der Grundlage einer qualitativen Begutachtung von Projektskizzen bzw. Anträgen und nicht allein über Kennzahlen.

### 3.2.2. Wirkungsannahmen von leistungsbezogener Mittelverteilung

Letztlich können auch Kennzahlen an durchgeführten qualitativen Begutachtungen ansetzen, etwa wenn die Zahl erfolgreicher Anträge bei der DFG gezählt wird. I.d.R. wird stattdessen das finanzielle Volumen der erfolgreichen DFG-Anträge gemessen. Werden dadurch Forscher und Forschungsbereiche bevorzugt, die hohe Sachkosten verursachen und deshalb pro begutachteten Antrag höhere Summen bewilligt bekommen? Gleicht dies aus, dass dieselben Forscher und Forschungsbereiche oft höhere Fixkosten haben?

Welche Fragen sich bei leistungsbezogener Mittelverteilung stellen, hängt eng damit zusammen, welche Art von Wirkungen vermutet wird. Die obige Frage stellt sich insbesondere aus einer ökonomischen Perspektive auf die Wirkungen. Oberflächlich betrachtet liegt die ökonomische Perspektive besonders nahe, da es um mathematische Systeme zur Verteilung von Geldern geht. Aus organisationssoziologischer Perspektive kann die Frage, ob eine leistungsbezogene Mittelverteilung in einem bestimmten Kennzahlenbereich ‚gerecht‘ ist, nebensächlich sein.

- Ein typisches Problem aus *ökonomischer Sicht* hängt mit der Furcht vor Opportunismus zusammen: Werden überhaupt die richtigen Anreize gesetzt? Wenn in der Mittelverteilung die Zahl der Publikationen gezählt würde, entstünde eher ein Anreiz zur Zweit- und Drittverwertung von Aufsätzen als zur Produktion neuen Wissens.
- Aus *psychologischer Sicht* gibt es keinen Automatismus zwischen Anreiz und besserer Arbeitsleistung. Zu klären ist u. a.: Wird der Anreiz überhaupt wahrgenommen, glaubt der Empfänger an seinen eigenen Einfluss auf die Kennzahlen, senken konti-

---

218 Ein logisches Argument gegen die Innovationsförderlichkeit von Kennzahlen setzt daran an, dass Kennzahlen jeweils zum Zeitpunkt ihrer Erstellung anerkannte Leistungen abbilden sollen. Neuartige Leistungen, die ggf. einer anderen Abbildung bedürfen, werden demnach nicht optimal erfasst. Zudem sind Innovationen definitionsgemäß noch nicht erprobt, die Suche nach ihnen hat demnach mit Fehlschlägen zu rechnen. Ein Kennzahlensystem könnte die Inkaufnahme solcher Fehlschläge bestrafen und den höheren Wert einer Innovation im Vergleich zu einer Wiederholung von Bekanntem nicht ausreichend berücksichtigen.

nuierliche Verluste seine Motivation oder verdrängen materielle Belohnungen die wichtigere intrinsische Motivation?

- Ein typisches Problem aus *organisationssoziologischer Perspektive* besteht darin, wessen Verhalten überhaupt beeinflusst werden soll, wie sich der Beeinflussungsversuch zu anderen Steuerungsbemühungen verhält und ob sich die Anreize überhaupt auf den Arbeitsalltag jener Organisationsebenen auswirkt, die beeinflusst werden sollen.
- Ein prinzipielles Problem aus *kulturpolitischer Sicht* besteht in der Frage, ob die Anreizsteuerung zu einer veränderten Auffassung von Wissenschaft führt, z. B. zu einer geringeren Wertschätzung von Leistungen, die sich schwierig oder gar nicht in Nutzwerte bzw. Preise umrechnen lassen.

In Abbildung 35ff habe ich eine Auswahl möglicher Wirkungsannahmen tabellarisch zusammengefasst, wobei in knapper Form an die in den Kapiteln 2 und 3 diskutierten Forschungsergebnisse und Theorien angeschlossen wird. Die Wirkungsannahmen sind dabei jeweils um eine kurze Skizze denkbarer Gestaltungskonsequenzen ergänzt. Damit sollen die logischen Konsequenzen, die die Wirkungsannahme für die Erörterung von leistungsbezogener Mittelverteilung haben, veranschaulicht werden. Wie sich zeigt, sind die möglichen Konsequenzen z.T. deutlich gegenläufig, z. B. ist selbst aus einer primär ökonomischen Perspektive heraus nicht klar zu entscheiden, ob die Empfänger einer leistungsbezogenen Mittelverteilung in deren Gestaltung einbezogen werden sollten oder nicht, ob ein Modell regelmäßig angepasst werden sollte oder dauerhaft und berechenbar gleiche Anreize setzen sollte.

Die von mir gewählte Darstellung zeigt m. E. auch, dass es nicht sinnvoll ist, Systeme leistungsbezogener Mittelverteilung nach einem eindimensionalen Katalog von Gütekriterien zu beurteilen. Mir erscheint es günstiger, bei der praktischen Ausgestaltung von Instrumenten von einer breiten Auswahl von Wirkungsannahmen auszugehen, als mit größerer Konsequenz mit nur einigen wenigen zu operieren. Wer von unterschiedlichen und z.T. gegenläufigen Wirkungen ausgeht, ist Totalmodellen gegenüber skeptisch und wird sich bei Steuerungseingriffen eher damit begnügen, diese auf eine begrenzten Reichweite auszulegen (ähnlich Schimank 2006a). Bei der Auslegung auf eine eingeschränkte Reichweite lässt sich leistungsbezogene Mittelverteilung wie in Abbildung 29 grafisch vorgeschlagen zu anderen Instrumenten und deren Zugriffsschwerpunkt in Relation setzen.

Das bereits genannte Grundsatzproblem von ökonomischen Perspektiven auf leistungsbezogene Mittelverteilung besteht in der Frage, ob es im Sinne einer Nutzenmaximierung überhaupt rational sein kann, das eigene Verhalten an den konkreten Anreizen einer Verteilungsformel auszurichten. Die HIS-Evaluation der niedersächsischen Verteilung gegenüber den Fachhochschulen 2000 bis 2003 ergab z. B., „dass Effekte der Formelfinanzierung in den vergangenen Jahren durch die diskretionäre Zuweisungspraxis teilweise überlagert wurden, wodurch der Anreizcharakter des Verfahrens gedämpft wurde.“ (Handel et al. 2005: 72). Sind also die Erfolgchancen von politischem Lobbying – etwa auf die Gestaltung der Gewichtungsfaktoren und Preisfestlegungen – potenziell viel größer und damit lukrativer als bei dem Versuch, die eigenen Kennzahlen stärker als andere zu verbessern? Die Verbindung zwischen materiellem Anreiz und dafür zu erbringender Leistung ist auch auf der Zeitachse prekär. Um starke Schwankungen zu vermeiden, werden die Kennzahlen in vielen Fällen über mehrere

Jahre gemittelt, z.B. setzt Thüringen jeweils die Mittelwerte der vorangehenden drei Jahre an, für die Verteilung 2008 gehen deshalb die Werte der Jahre 2005-2007 ein (Thüringer Kultusministerium 2007: 7), wobei Anfang des Jahres 2008 die Daten für 2007 noch nicht vollständig zur Verfügung standen. Wer 2008 den im Modell gesetzten Anreizen folgen wollte, musste darauf hoffen, auf die Jahre 2009-2011 verteilt einen Vorteil ausbezahlt zu bekommen. Selbst wer genau wusste, dass er die Hochschule nicht vorher wechseln würde, konnte nicht sicher sein, dass das 2008 gültige Modell noch 2010 für die Mittelverteilung angewendet wird – das vorangehende Modell wurde nur vier Jahre verfolgt und dann zeitlich nah zu einem Personalwechsel an der Spitze des zuständigen Ministeriums wesentlich verändert.<sup>219</sup> Generelle Kürzungsvorgaben über einen Hochschulpakt, die Verordnung von Hochschulfusionen und Strukturveränderungen (z.B. Zusammenlegung kleiner Fächer aus verschiedenen Hochschulen) u. a. m. konterkarieren die Kalkulierbarkeit der Anreize aus einer leistungsbezogenen Mittelverteilung zusätzlich.

Die begrenzte Halbwertszeit bzw. zeitliche Instabilität von Mittelverteilungssystemen ist keine Thüringer Besonderheit, wird aber kaum diskutiert. Ferner finden sich viele Hinweise darauf, dass sich den Hochschulen Möglichkeiten bieten, über Verhandlungen auf die Gestaltungsparameter Einfluss zu nehmen, wie eine unvollständige Liste von Beispielen aus den Jahren 2006 und 2007 veranschaulicht:

- Baden-Württemberg: „Nachdem über das bisherige Modell kein Konsens mehr besteht und deshalb in den Jahren 2005 (und auch für 2006) ein Interimsmodell des Wissenschaftsministeriums zur Anwendung kam, ist eine grundsätzliche Diskussion über die Ausgestaltung und den Umfang eines neuen Mittelverteilungsmodells erforderlich.“ (Vogt/Lauer 2006: 28). Die Systemumstellung wurde anschließend schriftlich vereinbart.
- Brandenburg: „Die Brandenburgische Landesrektorenkonferenz (BLRK) hat sich mit dem Wissenschaftsministerium (MWFK) zur Evaluation des Mittelvergabemodells verständigt. Ziel ist die Optimierung des Modells.“ (Kanzler der Justus-Liebig-Universität Gießen 2007: 39).
- Hessen: „Da für das Geschäftsjahr 2006 wiederum eine hochschulindividuelle Überrollung des Haushaltes 2005 durch den Landtag beschlossen worden war, wurde das System landesweiter Leistungsorientierter Mittelverteilung erneut um ein weiteres Jahr außer Kraft gesetzt.“ (Vogt/Lauer 2006: 64) Im Hochschulpakt war bereits festgelegt, dass das Modell 2006 überarbeitet und 2008 erneut überprüft werde (Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst 2005: Nr. 3.1).
- Nordrhein-Westfalen: „Die Leistungsorientierte Mittelvergabe (derzeit 425 Millionen Euro der insgesamt 2,8 Milliarden) wird fortgesetzt und weiterentwickelt“ (77). Das Modell war zuletzt 2005 variiert worden (Stückradt 2005: 7) und sollte ursprünglich 2006 grundlegend umgestellt werden (Vogt/Lauer 2006: 81).
- Sachsen: Es wurde „ein kennzahlenbasiertes Mittelverteilungsmodell erarbeitet, welches erstmals 2005 Anwendung fand. 2006 erfolgte eine gewisse Präzisierung in Abstimmung mit der Landeshochschulkonferenz“ (Vogt/Lauer 2006: 98). „Im Rahmen

---

<sup>219</sup> Das Modell wurde von 2007 auf 2008 umgestellt, soll aber erst nach einer mehrjährigen „Einschleichphase“ bis 2011 voll zum Tragen kommen (Thüringer Kultusministerium 2007: 1).

der Evaluierung der Sächsischen Hochschulvereinbarung hat die HIS Hochschul-Informationssystem GmbH 2007 auch das Mittelverteilungsverfahren begutachtet. Nach deren Empfehlung sollte die Hochschulfinanzierung insgesamt zu einem Drei-Säulen-Modell weiterentwickelt werden“ (101).

- Schleswig-Holstein insgesamt und Niedersachsen im Bereich der Universitäten benutzen erst seit 2006 ein landesweites Verteilungsmodell. In Sachsen-Anhalt ist das leistungsbezogene Mittelverteilungssystem angesichts hoher genereller Einsparauflagen ausgesetzt oder nicht mehr bedeutsam (Vogt/Lauer 2006: 72, 100, 104).

Wenn die Modelle leistungsbezogener Mittelverteilung regelmäßig verändert und von anderen finanzwirksamen Maßnahmen überlagert werden, dann wirft dies konzeptionelle Probleme auf. Diese zu bearbeiten überfordert allerdings in erster Linie allein das Wirkungsmodell des Homo Oeconomicus, welcher auf Grundlage vollständiger Information seinen Nutzen exakt kalkuliert. Alternativ kann man von Akteuren ausgehen, die die Mittelverteilungsmodelle nur ungenau beobachten, nach einer kurzen Aufmerksamkeitsspanne die Anreize wieder aus den Augen verlieren, wichtige Entscheidungen bewusst oder unbewusst nach anderen Kriterien fällen oder wesentliche Tätigkeiten abgekoppelt von den nach außen präsentierten Strukturen vollziehen. Ein so modellierter Akteur wird sowieso nicht über die Details einer Modellgestaltung gesteuert. Bei solchen Akteuren müssen neben dem ökonomischen Nutzenkalkül psychologische, organisationskulturelle u. a. Beeinflussungsmechanismen angenommen werden. Das Problem der kurzen Halbwertszeit der Modelle der leistungsbezogenen Mittelverteilung ist also relativiert, wenn angenommen wird, dass sie jeweils auch nur ungenau rezipiert werden.

Wenn die folgende tabellarische Darstellung logisch umgekehrt wird, kann sie eingesetzt werden, um existierende Modelle daraufhin zu untersuchen, welche Anliegen und Wirkungsannahmen implizit enthalten sind. Die Darstellung beginnt – analog zur Abfolge der theoretischen Abschnitte dieser Arbeit – mit primär ökonomischen Perspektiven, woran psychologische und organisationssoziologische Sichtweisen anschließen.

**Wirkungsannahmen über leistungsbezogenen Mittelverteilung und gestalterische Konsequenzen (I)**

Referenzkonzept	Kernaussage	Mögliche Konsequenzen für die Ausgestaltung	
primär-ökonomisch	Homo Oeconomicus	Starke Anreize möglichst direkt für jeden zu Steuerunden; free riding bei großen Einheiten	Leistungsabhängige Gehälter insbesondere von Führungskräften; Anreize auf einer Verteilungsebene an die nächst niedrigere weitergeben
	Koordinationsfunktion eines idealen Marktes	Idealer Markt bewirkt ideale und wertneutrale Allokation	Definition von Produkten; ggf. zunächst Bildung virtueller Marktes mit behördlichen Preisfestlegungen gebildet wird; perspektivisch freie Ausschreibung der Produkterstellung
	Transaktionskosten	Bei hoher Unsicherheit und Spezifität hierarchische Entscheidung effizient	Verzicht auf Verhandlungsrunden und häufige Anpassung der Mittelverteilung
	Principal-Agent Problem	Agent hält Leistungen zurück, zweckentfremdet Ressourcen und nutzt Informationsvorsprünge aus	Einfluss der Empfänger der Verteilung auf deren Gestaltung verhindern; Opportunismus durch komplexes und regelmäßig nachjustiertes Kennzahlensystem erschweren
Privatrecht	Mittelgeber und -empfänger formal gleichgestellt; Maßstab Äquivalenzprinzip	Gemeinsame Verhandlungsrunden und Festlegung von Preisen	
Transparenzhypothese (quantitative Aufklärung)	Je vielfältigere und je umfassendere Kennzahlen vorliegen, desto besser	Leistungsbezogene Mittelverteilung geht in ein Controlling-System über	
Validitätshypothese (Wahrheit der Zahlen)	Je neutraler bzw. objektiver die verwendeten Daten sind, desto besser	a) Minimieren kommunikativer Abstimmung; Orientierung an externen Referenzen (z. B. Statistik); Abschaffung ‚politischer‘ Gewichtungsfaktoren und Kappungsgrenzen b) Kommunikative Absicherung der Akzeptanz der Kennzahlen	

*Abbildung 35 (Eigene Darstellung)*

Das von mir als „Validitätshypothese“ bezeichnete Referenzkonzept für Wirkungsannahmen ist genau wie die verwandte „Transparenzhypothese“ kein wissenschaftlich-theoretisches Konzept, sondern speist sich aus den Ideen der klassischen Geistesepoche der Aufklärung. Gleiches gilt für das Referenzkonzept „Privatrecht“, welches

ebenfalls nicht an sich ökonomisch ist, aber genau wie die Validitäts- und Transparenzhypothese regelmäßig in ökonomische Wirkungsannahmen eingebaut wird.

Die Neutralität von Kennzahlen, welche die Validitätshypothese einfordert, lässt sich auf zwei unterschiedlichen Wegen verbessern. Die mit „a“ bezeichnete Möglichkeit führt in eine sozialkonstruktivistische soziologische Perspektive, der zufolge Validität darin besteht, dass eine (quantitative) Aussage in verschiedenen sozialen Kontexten überwiegend akzeptiert wird. Dies kann über kommunikative Abstimmung erreicht werden oder über die akzeptierte Autorität einer weiteren Referenz wie ‚dem Markt‘ oder der Statistik (Möglichkeit „a“). Diese beiden Möglichkeiten „a“ und „b“ können nicht einfach gemischt werden: Wenn zwischen den Beteiligten noch über die Kennzahlen verhandelt werden kann („b“), ist streng genommen logisch ausgeschlossen, dass die externe Referenz bereits einen objektiven Wert vorgibt („a“). Allerdings können spezielle Experten damit beauftragt werden, untereinander eine besonders objektive Lösung kommunikativ auszuhandeln. Der Weg „a“ zur Verbesserung der prinzipiell unmöglichen Neutralität (vgl. FN 211) führt m.E. dazu, dass tendenziell auf Kappungsgrenzen und Gewichtungsfaktoren verzichtet wird. Zwar sind Gewichtungsfaktoren aus statistischer Sicht unmittelbar plausibel, um die unterschiedlichen Bedingungen von Hochschultypen, Fächer u.s.w. zu berücksichtigen. Wie die Kappungsgrenzen, die mutmaßlich bei der Einführung eines Modells zu dessen Akzeptanz beitragen, sind sie aber ohne Weiteres als von Menschen festgelegte Faktoren erkennbar. Bei einem Gewichtungsfaktor, so die Annahme, liegt die Frage kulturell näher, warum er so und nicht anders ausgewählt wurde, als bei einem Preis (z. B. fächergruppenspezifische Clusterpreise, die letztlich ebenso als Gewichtungsfaktoren wirken und nur mathematisch anders dargestellt werden). Je nachdem wie differenziert nach höherer Neutralität von Kennzahlen gesucht wird, kann die Berücksichtigung von Sockelbeträgen und Sondertatbeständen als fair oder unfair gelten. Im Referenzkonzept des idealen Markts kommen keine Sockelbeträge vor. Sachverhalte, die sich nicht in einzelnen Wertgrößen ausdrücken lassen,<sup>220</sup> können nicht berücksichtigt werden. Deshalb existieren im Hochschulbereich Befürchtungen, „daß ein solcher ökonomischer Imperativ wichtigen Bereichen der Universität, den Sozial-, insbesondere aber den Geisteswissenschaften, einen nicht durch Anpassungsleistungen auszugleichenden Nachteil bereiten würde“ (Kimmich/Thumfart 2004: 29). Der Wissenschaftsrat schlägt deshalb die „Erarbeitung fachspezifischer Leistungskriterien“ vor und empfiehlt einen Annäherungsprozess, „in dessen Verlauf unterschiedliche, in anderen Fachgebieten erprobte und bewährte Kriterien auf ihre Anwendbarkeit in den Geisteswissenschaften überprüft werden.“ (Wissenschaftsrat 2006: 6, 55). Das grundsätzliche Problem, dass die Kriterien bzw. Kennzahlen nicht neutral sind und dass ihre Akzeptanz von den verwendeten Referenzkonzepten (z. B. Markt, Validitätshypothese u. a.) beeinflusst wird, wird mit diesem Vorschlag einfach überspielt. Ähnlich wie die bereits diskutierten Techniken des „Heranrechnens“ und des „Einschleichens“ über Kappungsgrenzen kann die Kennzahlendifferenzierung aber dazu beitragen Auswirkungen abzupuffern bzw. zunächst zu begrenzen.

---

220 Eigentlich kommt es auf einem Markt auf eine mit Zahlungsbereitschaft ausgestattete Nachfrage an, für die virtuelle Nachbildung von Märkten werden andere quantitative Größen verwendet.

**Wirkungsannahmen über leistungsbezogenen Mittelverteilung und gestalterische Konsequenzen (II)**

	<b>Referenzkonzept</b>	<b>Kernaussage</b>	<b>Mögliche Konsequenzen für die Ausgestaltung</b>
primär psychologisch	Selbstwirksamkeit	Empfänger müssen Chance sehen, die Verteilungsergebnisse durch eigenes Verhalten relevant zu beeinflussen	An Einzelleistungen ansetzende Kennzahlen; Gestaltung als reines Bonussystem, um gelernte Hilflosigkeit zu vermeiden
	Verantwortungsdiffusion	Rückgang der Arbeitsmotivation, wenn die Verantwortungsaufteilung unklar ist	Verpflichtung zur Weitergabe von Anreize an untergeordnete Leistungserbringer
	Begrenzter Aufmerksamkeitsfokus	Für die Verfolgung eines Ziels werden konkurrierende Ziele ausgeblendet	Einfache Systeme, die regelmäßig mit denen zu Beeinflussenden erörtert werden
	Gewohnheitsbildung	Auf eine starke Änderung, die konstant anhält, folgt eine Gewöhnung, durch die der ursprüngliche Handlungsanreiz wieder wegfällt	Vermeidung von Dauergewinnern und langsamen Veränderungen z. B. über ein Indexmodell, für das jährlich neue Ziele zu setzen sind
	Unterschiedliche Motiv- und Bedürfnisgruppen	Je nach Bedürfnisbefriedigungsniveau motiviert Arbeitsplatzsicherheit, Gehalt oder Selbstverwirklichung	Anreize für Professoren über Prestige und Selbstverwirklichung; für Nachwuchs über Karrieresicherheit
	Forced compliance, kognitive Dissonanz	Aufgrund minimaler Belohnung unternommene Schritte werden später als selbst gewollte umgedeutet	Angebot nur geringfügiger Belohnungen für jeweils kleinere Reformschritte
	Gerechte-Welt-Glauben	Autoritäre Annahme, jeder bekomme, was er verdiene, die durch materielle Belohnungssysteme gefördert wird	Begrenzung extrinsischer Anreize, um die Bereitschaft zu wissenschaftlicher Zusammenarbeit langfristig nicht zu beschädigen
	Intrinsische Motivation	Verdrängung der eigentlich wichtigeren Motivationsform durch extrinsische Anreize	Präsentation der Ergebnisse als informierend und nicht kontrollierend; keine Anreize über Gehalt

*Abbildung 36 (Eigene Darstellung)*

Ökonomen und andere Nicht-Psychologen treffen Aussagen z.T. so, als ob Hochschulen und Fakultäten feste Einzelakteure mit eigenen Präferenzen, Interessen und dadurch bestimmten Handlungsstrategien wären. Aus psychologischer Perspektive ist zunächst zu vermerken, dass die typischen Empfänger einer Mittelverteilung – wie Hochschulen als Ganze, Fakultäten oder Lehrstühle – keine Menschen sind. Die nahe

liegende Antwort auf das Problem, wie eine Hochschule oder eine Fakultät rational auf Steuerungsanreize reagieren kann, liegt dann darin, einer Einzelperson an der Spitze der Hochschule bzw. der Fakultät möglichst viel Macht und formale Kompetenzen einzuräumen. Der Spitzenmanager soll dann die Interessen der Hochschule bzw. der Fakultät so wahrnehmen, dass diese Einzelakteure mit eigenen Präferenzen, Interessen und dadurch bestimmten Handlungsstrategien reagieren. Aus der von mir hier dargestellten psychologischen Sicht ist es hingegen komplizierter: Wie reagiert z.B. eine Rektorin oder ein Dekan darauf, wenn die von ihnen vertretene Einheit über höhere Frauenanteile oder größere Drittmittelvolumina Vorteile in einer Mittelverteilung realisieren kann? Sehen sich die beiden überhaupt nennenswert in der Lage, auf die interessierenden Größen Einfluss zu nehmen, und welche Aufmerksamkeit schenken sie den beiden Zielen mittelfristig? Die Rektorin, die keinen eigenen Einfluss auf die Zahl der Frauen unter den Habilitationen und Promotionen ihrer Hochschule sieht, wird ggf. genauso wenig zu einem veränderten Handeln angereizt wie ein Dekan, für den die Verantwortung für das Drittmittelaufkommen seiner Fakultät diffus auf alle Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verteilt ist.

Eine mögliche Antwort auf solche psychologischen Probleme ist es, Anreize jeweils direkt an jene weiterzugeben, deren Handeln beeinflusst werden soll. Die zusätzlichen Mittel, die die Berufung einer Frau einbringt, sollten dann an die Mitglieder der Berufungskommission ausgeschüttet werden. Ein denkbares Risiko dabei wäre die Verdrängung intrinsischer Motivation, etwa wenn eigentlich an Gleichstellung interessierte Mitglieder der Berufungskommission dadurch den Eindruck erhalten, durch die Weitergabe der Prämie bestochen zu werden, und dies ablehnen. Ein grundsätzliches Problem mit der Weitergabe von finanziellen Anreizen an jene Ebenen, die die per Kennzahl gemessenen Leistungen jeweils auch tatsächlich erbringen, ist organisationssoziologischer Natur. Ein Ausgangspunkt vom Neuen Steuerungsmodell und dem Instrument der leistungsbezogenen Mittelverteilung ist die u. a. soziologisch begründete Skepsis, dass Staat und Politik über das für eine Detailsteuerung nötige Wissen über Vorgänge an den zu steuernden Organisationen verfügen. Deshalb gelten kleinere Veränderungen am Ressourcenzufluss (Kontext) als geeigneteres Mittel, um Handlungs-rationalitäten in den zu steuernden Organisationen zu beeinflussen. Dadurch soll der Output bessere Passfähigkeit zu den Anforderungen aus benachbarten Organisations-systemen (z.B. Politik, Wirtschaft) bekommen. Beabsichtigt ist also die Beeinflussung von Rationalitäten ohne Wissen über Details und unter Vermeidung von Reaktanz, also Protest der gesteuerten Einheit. Denjenigen, deren Arbeitsleistungen beeinflusst werden sollen – insbesondere den wissenschaftlichen Beschäftigten – sollen also keine exakten Vorgaben gemacht werden. Wenn Anreize hingegen schon auf den übergeordneten Ebenen so gesetzt werden müssen, dass sie sich bis an die Arbeitsebenen der Organisation weiterreichen lassen, findet keine Kontextsteuerung mehr statt. Soziologisch kann darauf gehofft werden, dass Anreize auch über indirekte Übertragungsmechanismen weiter gegeben werden und sich auch über andere Steuerungsmedien als Geld fortsetzen, z.B. über Prestige oder Qualifikationsstandards. Je nach verwendeter soziologischer Perspektive stellt die nur „geringe kollektive Handlungsfähigkeit“ von Hochschulen“ allerdings auch einen dringend zu reformierenden wie reformierbaren

Tatbestand dar, wenn mehr als „Oberflächenkosmetik“ erreicht werden soll (Schimank 2008: 161; 2004).

Abbildung 37 stellt in den Abschnitten 3.3 bis 3.7 diskutierte organisationssoziologische Wirkungsannahmen dar.

### Wirkungsannahmen über leistungsbezogenen Mittelverteilung und gestalterische Konsequenzen (III)

Referenzkonzept	Kernaussage	Mögliche Konsequenzen für die Ausgestaltung	
primär organisationssoziologisch	Vermittlungsprobleme zwischen den Systemebenen, übergeordneten fehlt das Wissen, was auf untergeordneten Ebenen am besten ist (Systemtheorie)	Politischer Einfluss über Kontextsteuerung bewirkt ungerichtete Irritationen; Umrechnung zahlreicher Sachverhalte auf Geld kann zu Dysfunktionalitäten führen; zu viele Konditionalprogramme lassen spezialisierte Steuerungsabteilungen, nicht aber die Effizienz wachsen	Maßgebliche Akteure der zu steuernden Systeme werden in Verhandlungssystemen an der Entwicklung der Verteilungsmodelle beteiligt, damit die Weiterverarbeitung der Irritationen im Subsystem möglichst gerichtet erfolgt; Geld sollte nicht das einzige berücksichtigte Steuerungsmedium sein
	Organisierte Anarchie	Zu viel Aufmerksamkeit für zentrale Prozesse und die Zahl der Aushandlungsarenen zu reduzieren erhöht das Risiko, dass diese blockiert werden; Hochschule oder Fakultät sind kein einheitlicher Akteur	Betriebswirtschaftliche Optimierungsversuche können ihre Ziele kaum erreichen; Mehrdeutigkeiten werden ausgehalten und Möglichkeiten übersehen, statt insgesamt in Kennzahlen berücksichtigt zu werden
	Organizational Slack	Oberflächlich ineffizient erscheinende Leistungsreserven ermöglichen Innovationen	Großzügiger Grundbeträge, für die keine Leistungsanforderungen gestellt werden
	Decoupling	Leistungsbezogene Mittelverteilung hat eine von den tatsächlichen Aktivitäten entkoppelte Legitimationsfunktion	Unscharfe und aussagearme Leistungskennzahlen werden zugelassen; keine Totalbudgetierung oder enges Controlling
	Expertenorganisation	Standardisierungen werden in Netzwerken mit Kollegen in anderen Expertenorganisationen entwickelt; Management überschätzt Möglichkeit und Notwendigkeit von Kontrolle	Damit Anreize in die Standards der Experten einsickern, sollten die Anreizsysteme an allen Hochschulen gleich sein bzw. nur nach Fächergruppen differenziert werden

Abbildung 37 (Eigene Darstellung)

Gleiche Wirkungsannahmen in Bezug auf leistungsbezogene Mittelverteilung zu haben bedeutet keinesfalls, dass gleiche hochschulpolitische Ziele verfolgt werden. Dies lässt

sich daran erkennen, dass außerhalb Deutschlands z. T. ganz andere Kennzahlen eingesetzt werden. In der Schweiz werden seit 2004 u. a. die Kennzahlen „Zufriedenheit von Studierenden und Mitarbeitern“ sowie „Medienecho auf die Arbeit einer Universität“ angewendet (Lanzendorf/Orr 2006: 85). In England werden auch besonders abbruchgefährdete Gruppen und Teilzeitstudierende über Kennzahlen berücksichtigt. Noch weiter von Exzellenzkriterien entfernt sind einige weitere in England eingesetzte Maßzahlen, hinter denen sich jeweils deutlich sozial- und gleichheitspolitische Anliegen erkennen lassen. Hochschulen in England erhalten z. B. Prämien und finanziellen Ausgleich für Behinderte und für „bildungsferne (non-traditional) Studierende. Hierbei handelt es sich um Studienanfänger, die aus Wohngebieten stammen, in denen die Beteiligung an Hochschulbildung gering ist“. Zusätzlich stellt die öffentliche Hand Projektsondermittel für die Unterstützung solcher Gruppen zur Verfügung (92).

### **3.3. Zielvereinbarungen**

Eine Zielvereinbarung liegt vor, wenn eine übergeordnete Einheit mit einer formal gesehen untergeordneten zu erreichende Ziele vereinbart.<sup>221</sup> Über Zielvereinbarungen können Festlegungen zum Einsatz anderer Steuerungsinstrumente getroffen werden, was zumindest in Zielvereinbarungen zwischen Ländern und einzelnen Hochschulen relativ häufig geschieht, z. B. wird der Einsatz oder Ausbau von Controlling- und Qualitätsmanagementsystemen per Zielvereinbarung festgehalten.<sup>222</sup> Die Anwendungsebenen für Zielvereinbarungen sind dieselben wie bei leistungsbezogener Mittelverteilung, also Land-Hochschule, Hochschulleitung-Lehrstuhl u. s. w. Können aber auch gleich-

---

221 Nach einem Vorschlag Pasternacks sollen nur Vereinbarungen zwischen Angehörigen einer Hochschule auf unterschiedlichen Hierarchieebenen als „Zielvereinbarung“ bezeichnet werden. Für Vereinbarungen zwischen staatlichen Instanzen und einer Hochschule schlägt er den Begriff „Hochschulvertrag“ vor, während Vereinbarungen zwischen gleich geordneten Hochschuleinrichtungen keine eigentlichen Zielvereinbarungen darstellten und deshalb „Leistungsvereinbarungen“ genannt werden könnten (2003: 141). Problematisch ist aber, exklusiv Zielvereinbarungen auf der Ebene Staat-Hochschule mit dem Begriff „Hochschulvertrag“ zu belegen: Wie sich im Weiteren zeigen wird, ist bei Zielvereinbarungen ein kritischer Punkt, ob sie als einklagbare Verträge in juristischem Sinne aufgefasst werden. Irreführend wäre es, exklusiv Zielvereinbarungen mit einem Akteur der unmittelbaren Staatsverwaltung (Bund und Länder, vgl. Erichsen/Badura 2002: § 1 II) mit dem Begriff „Vertrag“ zu belegen. Denn gerade in diesen Fällen bleibt der parlamentarische Haushaltsvorbehalt, d. h. dem Landtag kann die Entscheidungsfähigkeit darüber, wie der nächste Haushalt aussieht, nicht genommen werden.

222 Deshalb folge ich nicht der häufig zu findenden Bestimmung, in Zielvereinbarungen sei der „Weg der Zielverfolgung [...] für gewöhnlich nicht enthalten bzw. vorgeschrieben“ (Breisig 2001: 22). Die Anwendung eines bestimmten Steuerungsinstrumentariums ist je nach Perspektive bereits an sich ein Ziel, kann aber genauso gut als Weg zur Verfolgung weiterer Ziele wie z. B. Effizienzverbesserung angesehen werden. Gleiches gilt für viele weitere potenzielle Vereinbarungsziele, z. B. für das Ziel gestufte Studiengänge einzuführen. Es handelt sich um ein Ziel, das gleichzeitig einen Weg vorgibt, auf dem z. B. das übergeordnete Ziel der Reform von Studiengängen verfolgt werden soll. Jede Vorgabe eines Wegs der Zielverfolgung kann in eine semantische Form gebracht werden, in der sie als ein eigenständiges Ziel auftritt. Die Unschärfe zwischen Ergebniszielen und der Vorgabe der Mittel entspricht ungefähr der Unschärfe zwischen den mit einem Steuerungsinstrument verfolgten Anliegen und den zugehörigen Wirkungsanahmen.

rangige Ebenen untereinander Zielvereinbarungen abschließen, z.B. in Form einer Vereinbarung zwischen zwei Hochschulen oder mehrerer Fakultäten? Die diesem Abschnitt vorangestellte Definition schließt dies aus. Gleichgestellte schließen nach meinem Begriffsverständnis Verträge und verabschieden gemeinsame Absichtserklärungen, setzen dabei aber kein neues Instrument der Hochschulsteuerung ein. Dieses Verständnis, wonach „Zielvereinbarung“ ein neues Steuerungsinstrument bezeichnet, hat unmittelbare Konsequenzen. Die nach Schimank „derzeit häufig [gehörte] Kritik, dass die Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Ministerium oder zwischen Hochschulleitung und Fakultät keine Verhandlungen »zwischen Gleichen« seien“ (Schimank 2006b: 8), ist hinfällig, wenn Zielvereinbarungen sowieso nur in Unterordnungsverhältnissen eingesetzt werden.

Wissenschaftliche Aussagen über den Einsatz von Zielvereinbarungen sind tendenziell schwieriger als bei leistungsbezogener Mittelverteilung. Während bei letzter in jedem Fall zumindest ein mathematischer Formelteil analysiert werden kann, wirft der Vergleich von Vereinbarungstexten unmittelbar methodische Probleme auf. Allerdings erwies sich die Transparenz der Mittelverteilungssysteme als eine nur scheinbare. Wie ich im vorangehenden Abschnitt gezeigt habe, kann von den Zahlen, die in Modellen leistungsbezogener Mittelverteilung enthalten sind, nicht direkt auf die Verteilungswirkung, die gesetzten Anreize oder das verfolgte Anliegen geschlossen werden. Die direkte Vergleichbarkeit der Formelbestandteile ist also nur formal auf einer mathematischen Ebene gegeben, in Bezug auf die Steuerungswirklichkeit aber nicht ohne Weiteres herzustellen. Die Beurteilung der Gesamtwirkung von Zielvereinbarungen ist mindestens genauso kompliziert. Einzelne Untersuchungen liefern deutliche Hinweise darauf, dass die zahlreich vorhandenen Selbstdarstellungen über den Einsatz von Zielvereinbarungen in öffentlichen Einrichtungen kein verlässliches Bild über die tatsächliche Praxis und deren Stellenwert liefern (vgl. Tondorf et al. 2002: 48).

Der Text von Zielvereinbarungen erlaubt deren flexible Kombination mit anderen Instrumenten, was wohl der Grund dafür ist, dass sie Ziegele zufolge sogar den „Kern des Neuen Steuerungsmodells“ darstellen. Besonders häufig wird die Kombination mit leistungsbezogener Mittelverteilung vorgeschlagen (z.B. Müller/Ziegele 2003: 3; Lanzendorf/Orr 2006: 81). Die Kombination ist aufgrund gegensätzlicher Charakteristika beider Verfahren interessant. Leistungsbezogene Mittelverteilung stellt ein automatisiertes Steuerungsverfahren dar, während Zielvereinbarungen in der Regel einen hohen Kommunikations- und Abstimmungsbedarf mit sich bringen.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass Zielvereinbarungen mehr Text enthalten als Modelle leistungsbezogener Mittelverteilung – welche ihrerseits Bestandteil einer Zielvereinbarung sein können – aber tendenziell weniger als ein Evaluationsverfahren (vgl. 3.4). Da der methodisch kontrollierte Vergleich der Wirkungen von Texten auf den ersten Blick schwieriger ist als beim Vergleich der (Finanz-) Zahlen, wird die Verknüpfung von Zielvereinbarungen mit überprüfbaren quantitativen Daten intensiv diskutiert. Der Wunsch, die Wirkung von Zielvereinbarungen möglichst neutral bzw. objektiv zu bestimmen, mündet allerdings nicht notwendig in die Forderung, Zielvereinbarungsinhalte sollten entlang von quantitativen und überprüfbaren Daten festgelegt

werden.<sup>223</sup> Ein solcher Zusammenhang kann aber über die Transparenz- und Validitätshypothese (Abbildung 35) hergestellt werden, also über die Annahme, dass Entscheidungen auf der Grundlage transparenter und anerkannter Daten besser sind. Auch andere der im vorangehenden Abschnitt in Bezug auf leistungsbezogene Mittelverteilung diskutierten Wirkungsannahmen finden sich bei Zielvereinbarungen. Die im Folgenden vorgenommene Differenzierung von Wirkungsannahmen und Anliegen trägt zur Unterscheidung der beiden Instrumente bei, da die unterschiedlichen Potenziale von Zielvereinbarungen und leistungsbezogener Mittelverteilung deutlicher hervortreten.

Im deutschen Hochschulbereich wird das Steuerungsinstrument insbesondere seit 2000 verstärkt diskutiert (vgl. Abbildung 32 zur hochschulpolitischen Erörterung). Seit es Oktober 2003 im ursprünglich kritisch eingestellten bayrischen Wissenschaftsministerium zu einem Ministerwechsel kam, planten alle Länder den Einsatz von Zielvereinbarungen und haben das Instrument inzwischen auch eingesetzt (vgl. Abbildung 30 zur Einführung in den Ländern, von denen Berlin bereits 1997 Hochschulverträge abschloss). Auch viele andere europäische Länder setzen Zielvereinbarungen für die Steuerung ihrer Hochschulen ein, mit der bemerkenswerten Ausnahme Großbritanniens, wo man Zielvereinbarungen mit dem Staat offenbar für unvereinbar mit der Hochschulautonomie hält (Lanzendorf/Orr 2006: 90).<sup>224</sup> Hochschulintern setzte Ende 2004 etwa jede dritte deutsche Universität Zielvereinbarungen ein, worüber Budgetanteile zwischen null und knapp zehn Prozent gesteuert wurden (Jaeger et al. 2005: 9, 29-33). In den Ländern und in den einzelnen Hochschulen kommen bisher sehr unterschiedliche Bezeichnungen und Konzepte zum Einsatz, worauf wiederum verschiedene Versuche der Formulierung von Qualitätskriterien für Zielvereinbarungen reagieren (z.B. Michaelis 2002: 6-8; Müller/Ziegele 2003: 11-12; Kanzlerarbeitskreis Mittelverteilung und Zielvereinbarungen 2003; evaNet 2005). Alle diese sich in vielen Punkten überschneidenden, aber nicht einheitlichen Kriterienkataloge stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit, Maßstab für gegenwärtig tatsächlich stattfindende Zielvereinbarungen sein zu müssen einerseits und weiter gehenden konzeptionellen Ansprüchen andererseits. Die explizite Erörterung solcher konzeptioneller Ansprüche ist das Hauptanliegen dieses Abschnitts.

Einige Jahre länger als im Hochschulbereich werden Zielvereinbarungen bereits in Kommunalverwaltungen, aber auch in anderen öffentlichen Einrichtungen eingesetzt – mit bisweilen von Behörde zu Behörde differierenden Schwerpunktsetzungen. Ver-

---

223 Das wissenschaftliche Interesse, einen Sachverhalt quantitativ zu bestimmen, führt nicht automatisch zu dem Interesse, den Sachverhalt selbst so zu reformieren, dass er deutlicher quantitative Ausprägungen erhält. Das Vermessen z.B. von Froschbeinen führt nicht zu der Forderung Froschbeine mit Längenangaben auszuzeichnen. Verschiedene klassische Studien u.a. von Foucault haben aber herausgearbeitet, dass dies bei Regulierungsfragen auftreten kann. Nicht zuletzt die Herausbildung moderner Lehranstalten sei über das Zusammenspiel einer auf analytische Registrierung ausgerichteten Zergliederung von Vorgängen mit deren Regulierung verlaufen (Foucault 1995: 201-209).

224 Hochschulpakete, also Zielvereinbarungen zur Festlegung großer Anteile des Hochschulbudgets, setzen Lanzendorf/Orr zufolge in Europa außer Deutschland nur die Schweiz, Österreich und Schweden ein (82). Bei den abgeschlossenen Zielvereinbarungen handele es sich bisher z.B. in der Schweiz um die „Kurzfassung von Entwicklungsplänen“ (86).

schiedene Studien konstatieren inzwischen eine gewisse Ernüchterung beim Einsatz des Instruments auf der Ebene der Kommunalverwaltungen.<sup>225</sup> Auch in der Privatwirtschaft finden sich verschiedene Anwendungsbeispiele. In der Bundesrepublik lässt sich ihre Anwendung – mit Schwerpunkt auf den am höchsten bezahlten Beschäftigtengruppen – seit Anfang der achtziger Jahre feststellen. Als Bestandteil des 1954 von Peter Dunker entworfenen und anschließend weiter entwickelten „Management by Objectives“<sup>226</sup> wurden Zielvereinbarungen ab Ende der 60er Jahre an US-Hochschulen als Steuerungsinstrument eingesetzt. Robert Birnbaum<sup>227</sup> zufolge wurde das Instrument aber nur rund ein Jahrzehnt später wieder aufgegeben, v.a. da es nicht länger als modern galt und die Komplexität der Organisation einer Hochschule kaum einfangen konnte.

Die Übersichtlichkeit der Diskussion über Zielvereinbarungen leidet darunter, dass einige Autoren sie als Bestandteil eines jeweils umfassenderen Managementansatzes, z.B. Management by Objectives oder „Kontraktmanagement“ (KGSt 1998), interpretieren, während andere sie in erster Linie als ein Personalführungsinstrument diskutieren (z.B. Deich 2005). Zielvereinbarungen zwischen Ministerium und Hochschule oder Hochschulleitung und einer Fakultät fallen i. d. R. in keine der beiden Kategorien.

### 3.3.1. Anliegen von Zielvereinbarungen

Aufgrund dieser komplexen Ausgangslage unterscheide ich die mit Zielvereinbarungen verbundenen Anliegen nach drei Perspektiven. Dazu gehören zunächst die Top-down Perspektive eines systemischen Führungsinstruments und die umgekehrte personalbezogene Perspektive, bei der der Fokus auf der konkreten Motivation von Mitarbeitern liegt. Beide Perspektiven können prinzipiell über systematische Personalentwicklung u. ä. miteinander verbunden werden, die Unterscheidung verfolgt hier heuristische Zwecke. Da in der deutschen hochschulpolitischen Debatte noch einige speziellere Anliegen von Zielvereinbarungen benannt werden, lassen sich zusätzlich hochschulspezifische Anliegen unterscheiden. Wenn Zielvereinbarungen z.B. hochschulspezifische Autonomieansprüche reflektieren sollen, sind besonders deutlich auch Legitimationsaspekte berührt. Eine Zielvereinbarung z.B., die hochschulspezifische Leistungen öffentlich dokumentiert und darüber die Steuerbarkeit von Hochschulen bei gleichzeitiger Gewährung von Freiheitsspielräumen demonstriert, trägt zur öffentlichen Legitimation der teilautonomen Hochschulen bei. Unter der dritten, hochschulspezifischen Perspektive diskutiere ich deshalb auch Anliegen, die sich auf die Legitimation jener

---

225 Zu Zielvereinbarungen z.B. Tondorf et al. 2002: 199-202; zu Prämien- und leistungsbezogenen Vergütungssystemen z.B. Barthel 2004: 5; allgemeiner in Bezug auf Instrumente des NSM z.B. Naschold/Bogumil 2000: 165.

226 Dabei sollen sich die jeweiligen Einzelziele der Mitarbeiter zu den Gesamtzielen ihrer Abteilung zusammenfügen, während sich die Summe der Ziele der Unterabteilungen zu den strategischen Zielen des Gesamtunternehmens zusammenfügen soll (z.B. Odiorne 1965). Idealer Weise ist dadurch die tägliche Arbeit aller Mitarbeiter an der Gesamtstrategie ausgerichtet, was anhand messbarer Zielerreichungskriterien überprüft wird.

227 Der langjährige Kanzler und Vizekanzler verschiedener US-Hochschulen untersucht Management-Moden während vier Dekaden, stützt sich bei der detailreichen Studie allerdings mehr auf eigene Erfahrungen als auf methodisch gewonnene Empirie (Birnbaum 2001).

Einheiten beziehen, welche Zielvereinbarungen abschließen. Die Differenzierung der Perspektiven folgt also in etwa den drei Funktionsdimensionen Führung, Motivation und Legitimation.<sup>228</sup>

### ***Systemisches Führungsinstrument***

Die für die kommunale Verwaltungsreform zentrale KGSt benennt die Anliegen von Zielvereinbarungen aus der Perspektive eines systemischen Führungsinstruments, wie sie z. B. auch im Ansatz des Management by Objectives enthalten ist. Angestrebt wird

- die strategische Integration der Organisation von der Spitze über alle Führungskräfte bis zu jedem einzelnen Mitarbeiter nach denselben Prinzipien (Herstellung von Einvernehmlichkeit, Widersprüche werden ausgeräumt),
- eine transparente Führung anhand erreichbarer, beeinflussbarer und messbarer Größen und verbindlichen Terminen für die Überprüfung der Zielerreichung (Outputorientierte Operationalisierung);
- eine Rückkoppelung von Ergebnissen für die Neudefinition von Zielen, also eine Führung, mit der die regelmäßige Kontrolle von Zielerreichung und notwendige Korrekturen einfacher vorgenommen und neue Entwicklungen oder Innovationen besser berücksichtigt werden können (Managementzyklus)
- eine bessere Motivation und Verantwortungsübernahme im Sinne der Gesamtziele bei allen Mitarbeitern, wozu persönliche Anreize und Sanktionen beitragen.

Das Anliegen ist also eine Formalisierung und Gesamtregelung, in welche die anderen Steuerungsinstrumente vom Leitbild (Gesamtziele) über die Budgetierung (ggf. einschließlich leistungsbezogener Mittelverteilung) bis hin zu Controlling und/oder Qualitätsmanagement eng integriert sind. Gleichzeitig sollen aber Freiräume für kreative Eigeninitiative eröffnet werden (KGSt 1998: 10-13; 2001).

Das zentrale Problem dieser Perspektive auf Zielvereinbarungen ist deshalb, ein kohärentes Zielsystem zu finden, welches effektiv als Korsett für die tatsächlich erbrachten und zu erbringenden Arbeiten fungieren kann. Je komplexer und uneindeutiger die Vorgänge der Organisation sind, desto schwieriger ist der Aufbau einer widerspruchsfreien Zielhierarchie und die Einrichtung von Managementzyklen, die tatsächlich alle wesentlichen Vorgänge umfassen. Der Versuch, der Komplexität mit kleinteiligen Maßnahmen Rechnung zu tragen, kann seinerseits zu Bürokratisierung führen (in Bezug auf Hochschulen z. B. Luhmann 1987: 212-215) bzw. zu „Starrheit“ (Ziegele 2006a: 23). Diese Probleme wurden bereits Mitte der 1970er Jahre fest-

---

228 Auch bei leistungsbezogener Mittelverteilung lassen sich diese drei Funktionen feststellen, sie sind allerdings enger miteinander verzahnt. Da die Rollen von Mittelgeber und Mittelnehmer eindeutig zugeteilt sind, spielt die Führungsfunktion immer eine erkennbare Rolle. Bei dem Anliegen der bedarfsgerechten Bemessung ist die Dimension der Legitimation zwar besonders offensichtlich, wenn aber eine im Wortsinn leistungsbezogene Verteilung beabsichtigt ist, sind die Dimensionen Motivation (Anreize), Führung (Steuerung über Anreize) und Legitimation (ausgesuchte Daten werden zu Indikatoren der wesentlichen Leistung bestimmt) kaum auseinander zu halten. Bei leistungsbezogener Mittelverteilung konnte die Differenzierung nach den mit ihr verfolgten Anliegen direkt an den verwendeten Modellen ansetzen, was wiederum bei Zielvereinbarungen aufgrund des tendenziell geringen Formalismus nicht überzeugend gelingen kann.

gestellt, nachdem u. a. in der Stadtverwaltung Duisburg und im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten versucht worden war, mit Management by Objectives zu arbeiten. Management by Objectives sei deshalb „in der öffentlichen Verwaltung als geschlossene Führungskonzeption im Sinne eines »flächendeckenden Managementkonzeptes« nicht generell anwendbar“, u. a. da „die Entwicklung eines globalen, flächendeckenden Zielsystems nicht möglich ist“, könne aber in Ansätzen angewendet durchaus zu mehr Effizienz beitragen (Lüder/Budäus 1976: 11, 149). Ein verwandtes Problem besteht in der Frage, ob sich Zielerreichung in einer Organisation überhaupt korrekt zurechnen lässt, wenn dort komplexe Wechselwirkungen und Umwelteinflüsse auftreten (Tondorf et al. 2002: 29). Messbare Größen können demnach in einer komplexen Organisation, in der flexibel und kooperativ gearbeitet wird, die jeweils erbrachten Teilleistungen nicht ‚gerecht‘ abbilden.

Bei der heutigen Anwendung von Zielvereinbarungen ist der systemische Anspruch i. d. R. geringer als bei früheren Versuchen mit Management by Objectives.<sup>229</sup> Dies gilt insbesondere für wissenschaftlich informierte Anwendungsversuche, die prinzipiell zur Kenntnis nehmen, dass zahlreiche organisationstheoretische Ansätze die Möglichkeit einer systemisch-einheitlich integrierten Organisationsführung verneinen (vgl. Abschnitte 3.3. bis 3.7). Wenn der systemische Anspruch zurück genommen werden soll, bietet sich ein Vorgehen über Differenzierungen an. Dabei findet sich m. E., dass sich das Anliegen „Integration“ anders ausbuchstabiert, je nachdem, ob die Integration unter einer Führung gemeint ist oder ob es um die motivationsförderliche und partizipative Einbeziehung der Interessen aller Beteiligten geht (vgl. folgend Abbildung 38). Noch anders stellt sich das Anliegen „Integration“ dar, wenn eine stimmige und überzeugende Außendarstellung entworfen werden soll (z. B. Zielformulierungen in einem für die Außendarstellung und die eigene Legitimation ausgerichteten Leitbild). Die Differenzierung nach verschiedenen Zielen, Anliegen und Wirkungsweisen – wie sie etwa in diesem Abschnitt verfolgt wird – macht auf Komplikationen und Widersprüche aufmerksam. Eine solche Differenzierung muss nicht notwendig dazu führen, den systemischen Anspruch erheblich zu relativieren, vielmehr kann auch versucht werden, die Komplexität der Organisation über ein ähnlich komplex aufgebautes Kontraktmanagementsystem wieder einzufangen, wobei die personalbezogene Perspektive über systemische Personalentwicklung in die Führungsperspektive eingegliedert wird u. s. w.<sup>230</sup>

---

229 Z. B. soll eine „Ziel- und Leistungsmatrix“ als systemisches Grundmuster weiterhin „genügend Freiraum“ ermöglichen (Zechlin 2006: 136, 137).

230 Ob ein solches Vorgehen als letztlich erfolgsversprechend angesehen werden kann, hängt u. a. von der erkenntnistheoretischen Position zusammen. Wenn Differenzierungen tendenziell immer eine heuristische Funktion haben, bilden sie nicht die Verhältnisse ‚an sich‘ ab, sondern treffen ihre Unterscheidung auf ein bestimmtes Darstellungsinteresse hin. Die Berücksichtigung von Differenzierungen führt dann im Wortsinn zu einem differenzierteren, aber auch aufgeklärteren Vorgehen, welches das grundsätzliche Komplexitätsproblem allerdings nicht löst und ggf. auch neue Probleme erzeugt. Wer hingegen annimmt, dass Differenzierungen einen Blick auf die operativen Vorgänge ‚an sich‘ ermöglichen, kann ein dazu passendes System entwerfen.

### ***Personalbezogenes Motivations- und Partizipationsinstrument***

Tondorf et al. differenzieren innerhalb der hier als personalbezogen bezeichneten Perspektive drei besondere Anwendungsperspektiven von Zielvereinbarungen. In einigen Verwaltungen gehe es primär um Mitarbeitergespräche, die vertraulich gehalten werden und dementsprechend nicht in ein umfassendes Kontraktmanagement eingebunden werden, in anderen sei mit Zielvereinbarungen nur die Reform des Beurteilungswesens intendiert und in dritten gehe es überwiegend nur um die Durchführung einer leistungsorientierten Vergütung (2002: 11; ähnlich Breisig 2001: 25-26). Das zu leistungsorientierter Vergütung gehörende Anliegen, nämlich das Setzen von Anreizen und Sanktionen, fand sich bereits bei der systemischen Perspektive auf Zielvereinbarungen.

Breisig benennt für Zielvereinbarungen Anliegen, die hier schon deshalb der personalbezogenen Perspektive zugeordnet werden können, weil Vokabeln wie „Sichtweisen austauschen“, „sondieren“, „klären“, „diskutieren“ oder „Führungskräfte und Mitarbeiter (oder auch Gruppen wie Abteilungen) gemeinsam“ eine prominente Rolle spielen. Zu diesen Anliegen (angelehnt an Breisig 2001: 23)<sup>231</sup> gehört

- die kooperative Partizipation der Mitarbeiter an der Zielbildung, bei der die individuellen Interessen der Mitarbeiter ernst genommen und berücksichtigt werden (Identifikation über Partizipation und kommunikativen Austausch). Diese stärkt
- die Selbstverpflichtung der Mitarbeiter, so dass eigenverantwortlicheres Arbeiten möglich wird. Sie vereinfacht
- die individuelle Rückmeldung zu den jeweils geleisteten Beiträgen, was wiederum motiviert. Angeregt wird
- die gemeinsame Diskussion über neue oder die Korrektur alter Ziele.

Ein Mitarbeiter, der von vorgesetzter Stelle zu einem Zielvereinbarungsgespräch gebeten wird, verbleibt im Gespräch entweder in der Rolle eines prinzipiell weisungsgebundenen Untergebenen oder aber er bringt u. a. Interessen ein, die sich nicht in die formale Organisationsstruktur einfügen: Ein wissenschaftlicher Mitarbeiter muss z. B. in einigen Jahren die Hochschule wechseln, weshalb er Publikationsmöglichkeiten sucht, die seine Arbeitskapazität für das Projekt reduzieren, für das er angestellt ist. Eine Technikerin wünscht sich mehr Freiräume und Mitsprache bei Entscheidungen ihres Arbeitsbereichs. Wenn die Mitarbeiter das mutmaßlich motivierende Gefühl haben sollen, dass ihre Anliegen und Ideen angemessen einbezogen werden, wird das Zielvereinbarungsgespräch eine andere Form haben und zu einer anderen Vereinbarung führen, als wenn die Integration in ein organisationsumspannendes Kontraktmanagementsystem im Vordergrund steht. An Hochschulen sind Zielvereinbarungen mit einzelnen Mitarbeitern noch relativ unüblich (Pasternack 2003: 143).

Das Hauptproblem von verständigungsorientierten und primär auf Mitarbeitermotivation abgestellten Zielvereinbarungen ist dem Hauptproblem der systemischen Ansätze genau entgegen gesetzt: Das Ergebnis personalbezogener Zielvereinbarungen können wirkungsarme „Insellösungen“ sein (Tondorf et al. 2002: 27, dort bezogen auf jährliche Mitarbeitergespräche). Ohne „eine klare interne Linie für den Einsatz“ blie-

---

231 Das Anliegen materieller Motivationsanreize wird an dieser Stelle interessanter Weise nicht aufgeführt.

ben Zielvereinbarungen eine „Modernisierungsfassade“, welche „in ihrer praktischen Wirkung hinter den Erwartungen zurück“ bleibe (CHE 2005: 8), so die Kritik aus der systemischen Perspektive.

Rein theoretisch gesehen lässt sich die personalbezogene Perspektive systemisch umgestalten, indem sie in ein systemisches Personalmanagement einbezogen wird. Die Perspektiven gehen aber nicht ideal in einander über. Grundsätzliche Unterschiede zwischen der systemischen und der personalbezogenen Perspektive veranschaulicht Abbildung 38:

### Systemische und personalbezogene Perspektive auf Zielvereinbarungen

	<b>Systemisch</b>	<b>Personalbezogen</b>
<b>Integration</b>	Gerichtetheit; Koordination aller Ausrichtungen auf die auf der höchsten Hierarchieebene gesetzten Ziele, Widersprüche werden ausgeräumt	Identifikation; Abstimmung der verschiedenartigen Ausrichtungen u. a. privater und organisationsfremder Natur
<b>Verantwortung</b>	Aufteilung der Verantwortung	Einbeziehung aller in die Gesamtverantwortung
<b>Transparenz</b>	Sparsame und übersichtliche Regelungen und Orientierung an erreichbaren, messbaren Größen	Angstfreie und partnerschaftliche Erörterung auch gegensätzlicher Interessen
<b>Rückkoppelung</b>	Auf höheren Hierarchieebenen können Kurskorrekturen vorgenommen werden	Würdigung der konkreten Beiträge von Mitarbeitern
<b>Motivation</b>	Anreize und Sanktionen	Wertschätzung und Beteiligung
<b>Hauptproblem des Ansatzes</b>	Finden eines passenden, operativ alle Bereiche übergreifenden Zielsystems	Vermeiden wirkungsarmer Insellösungen
<b>Reformrichtung</b> (vgl. Abb. 28)	A (über Output koordinierte Spartenstruktur)	B (über flexible wechselseitige Abstimmung koordinierte Projektorganisation)

*Abbildung 38 (Eigene Darstellung)*

Die spätere Erörterung von Wirkungsannahmen wird weitere Hinweise darauf liefern, dass sich Transparenz als eine Orientierung an messbaren Größen (systemische Perspektive) und Transparenz als offener und anerkennender Umgang mit Interessendivergenzen (personalbezogene Perspektive) nicht ohne Weiteres auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen.

Ich habe bereits unter 2.9 zu zeigen versucht, dass es sich tendenziell um zwei unterschiedliche Reformrichtungen handelt. Die in Abbildung 20 als „Reform A“ bezeichnete Richtung verwandelt eine Organisation des Maschinentypus nach Mintzberg in eine über Output gesteuerte Spartenstruktur (divisionalized form). Diese Richtung lässt sich weitgehend mit der systemischen Perspektive in Verbindung bringen. Nach Mintzberg ergibt sich mehr oder weniger unvermeidlich, dass die über Output koordi-

nierten Sparten ihrerseits wieder nach dem Maschinentypus strukturiert werden müssen, damit die Produktion des vereinbarten Outputs auch tatsächlich sichergestellt werden kann. Dazu muss das Strategic Apex dieser Sparten umfassende Kompetenzen und Durchgriffsrechte besitzen, also z.B. die Hochschulleitung bei Zielvereinbarungen Land-Hochschule oder die Dekanate bei Zielvereinbarungen auf der Ebene Hochschulleitung-Fakultät (vgl. folgend zu hochschulspezifischen Anliegen). Auf der Reformrichtung „B“ in Abbildung 20 wird hingegen letztlich Mintzbergs Typus der Adhocracy erreicht, also eine auf Projektarbeit basierende flexible Struktur. Die Koordination über ein wie gut auch immer angepasstes Kennzahlensystem ist hier nicht mehr möglich. In der Adhocracy, in der sich Experten nach Mintzberg besonders gut motivieren und zu innovativem Arbeiten anregen lassen, können personalbezogene Zielvereinbarungen einen wichtigen Beitrag für die wechselseitige Abstimmung (mutual adjustment) liefern, obwohl bzw. sogar weil sie nicht in eine umfassende Steuerungssystematik eingebunden sind. Ein Mischtypus aus beiden Reformrichtungen („?“ in Abbildung 20) ist nach der Perspektive Mintzbergs höchstwahrscheinlich nicht dauerhaft stabil.

Die eben diskutierten Reformrichtungen gehen von einer hierarchisch strukturierten Organisation aus, wie sie z.B. für eine Hochschulverwaltung typisch war bzw. ist. Ausgehend von einer hierarchischen Struktur lässt sich relativ gut vorstellen, warum die Arbeit mit Zielvereinbarungen partizipationsförderlich sein kann. Den untergeordneten Vereinbarungspartnern wird in dieser Konstellation ermöglicht, „eigenständig die für sie maßgeblichen Leistungs- und Arbeitsbedingungen zu beeinflussen“ (Breisig 2001: 56). Dies gilt insbesondere auf der Ebene von Zielvereinbarungen mit Mitarbeitern, je nach konkreter Ausgestaltung bei Hochschulen z.B. für Zielvereinbarungen zwischen Professoren und ihren weisungsabhängigen Mitarbeitern, etwa Technikern. Dadurch kommt eine neue Partizipationsmöglichkeit hinzu, während schon vorhandene, etwa über einen Personalrat, nicht unbedingt wegfallen.<sup>232</sup>

Auf der Ebene von ganzen Organisationen oder Organisationseinheiten ist der Partizipationsaspekt bereits weniger direkt gegeben, insofern als keineswegs alle Betroffenen an der Aushandlung oder Unterzeichnung der Vereinbarung beteiligt sein müssen. Umfassende Partizipationsmöglichkeiten, die in personalbezogener Sicht motivationsförderlich sein könnten, können die Konsistenz und Systematik eines Kontraktmanagementsystems gefährden. Ziegele, der wie die meisten Hochschulforscher eine systemische Perspektive auf Zielvereinbarungen einnimmt, wünscht sich dennoch mehr Berücksichtigung partizipativer Elemente, da diese die Legitimation von Hochschulentwicklung stützen (Ziegele 2006a: 28). In dem von ihm angeführten Beispiel nahm der Fachbereich der TU Kaiserslautern über eine Anhörung, mehrere Workshops und eine Befragung Ideen von Beschäftigten und Studierenden als Input für seine Verhandlungsposition auf (28-29). Die Partizipation begrenzte sich also auf die Ausgangsposition einer der beiden Seiten, die später eine Zielvereinbarung abschloss. Die Partizipation umfasste nicht die Aushandlung der Zielvereinbarung selbst, konnte nach Ziegeles Auffassung trotzdem „wirksamer realisiert werden als über an Paritäten ausgerichtete Mitwirkung in Gremien“ (22). Die für Hochschulen typischen Selbstverwaltungsrechte

---

<sup>232</sup> Die Dezentralisierung von Partizipation kann allerdings die Position und Einheitlichkeit der Interessenvertretung über einen Personalrat schwächen (Tondorf et al. 2002: 66).

und -gremien gibt es in Privatunternehmen und klassischen Verwaltungen, z.B. einer Kommune, gewöhnlich nicht, die Frage nach der Partizipationsförderlichkeit von Zielvereinbarungen stellt sich an Hochschulen also anders. Partizipationsangebote wie im Kaiserslauterner Beispiel könnten gerade deshalb mittelfristig auf Kritik stoßen, weil sie flexibel und unsystematisch angelegt sind. Dies wäre der Fall, wenn kritische Mitarbeiter oder Studierende nach und nach den Eindruck erhalten, solche Angebote seien strategisch motiviert – Partizipation werde also nur dort gefördert, wo es der jeweiligen Leitungsebene opportun erscheine. Die Systematisierung von neuen Partizipationsformen reduziert wiederum deren Flexibilität. Allgemein gesagt ist keine pauschale Aussage darüber möglich, ob Zielvereinbarungen Partizipation verbessern, ob sie neue Freiräume eröffnen oder aber ggf. schärfere neue Kontrollverfahren einführen.

### ***Instrument zur Legitimation von Hochschulspezifika***

Eine weitere Besonderheit des Hochschulbereichs ist, dass hier Zielvereinbarungen regelmäßig über Systemgrenzen hinweg getroffen werden. Hochschulen und Wissenschaftsministerien bzw. Bundesländer sind zwar Einheiten, deren Über- bzw. Unterordnungsverhältnis verwaltungsrechtlich klar bestimmt ist, nach allgemeinem Verständnis handelt es sich aber um unterschiedliche Organisationen (Landesregierung vs. konkrete Hochschule). Systemtheoretisch betrachtet gehören die Vertragspartner schwerpunktmäßig sogar unterschiedlichen funktionalen Teilsystemen an (Politik und Wissenschaft, vgl. Abbildung 25). Auch Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitungen und Fakultäten oder einzelnen Wissenschaftlern unterliegen anderen Bedingungen als das Kontraktmanagement z.B. bei Mercedes-Benz oder innerhalb einer Stadtverwaltung. Während an den Hochschulen die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Satz 3 GG berücksichtigt werden muss, gelten Privatunternehmen und klassische Verwaltungen als vergleichsweise straff geführt. Die klassischen Kommunalverwaltungen werden dabei als hoch detailliert über Vorschriften und Direktiven gesteuert angesehen (vgl. 2.1.2). Zielvereinbarungen sollten dem entsprechend neue Freiräume für kreative Verantwortungsübernahme schaffen. Das Einräumen solcher vorher nicht bestehender Freiräume ist dabei bereits eine mögliche Gegenleistung, die die übergeordnete Hierarchieebene der untergeordneten für effektivere Zielerreichungsbeiträge anbieten kann (vgl. KGSt 1998). An Hochschulen, nach Mintzberg Professional Bureaucracies (vgl. 2.9), funktioniert dies so nicht. Da die Experten im Operative Core von vornherein hohe Autonomie genießen, führt das Angebot von Gestaltungsspielräumen via Zielvereinbarung mutmaßlich nicht zu den gleichen Effekten auf der operativen Ebene wie in einer Machine Bureaucracy.

Wenn das jeweilige Wissenschaftsministerium ein relevanter Teil der Organisationsumwelt einer Hochschule ist, so betrifft jede Zielvereinbarung der Hochschule mit deren Ministerium die Außendarstellung dieser Hochschule, m.a.W. auch deren Außenlegitimation.<sup>233</sup> Der Legitimation nach außen dient nicht nur die öffentliche Präsentation von Leistungsergebnissen der Hochschule, sondern auch, wie das Verhältnis

---

233 Vgl. FN 212, wonach Zielvereinbarungen i.d.R. von den Ministerien veröffentlicht werden. Es ist also auch die Außendarstellung der Ministerien betroffen.

zwischen den beiden Vereinbarungspartnern mittels der Zielvereinbarung dargestellt wird.<sup>234</sup> Ein typisches hochschulspezifisches Anliegen in Bezug auf Zielvereinbarungen ist deshalb,

- dass keine Einseitigkeit der Weisung vorliegt, sondern eine gleichrangige Aushandlung (Jaeger et al. 2005: 6). Andererseits wird als wichtig benannt,
- dass der Mittelgeber seine Steuerungsfähigkeit darstellen kann und Raum für diskretionäre Entscheidungen erhält (Schimank 2006b: 7). Ein verwandtes Anliegen ist,
- dass politische Bindung und damit letztlich Vertrauen aufgebaut wird (Michaelis 2002: 3-4; Schimank 2006b: 8) und ferner,
- dass die Zukunftsorientierung (7) und das Besondere qualitativer Leistungen berücksichtigt werden (Schröder 2004: 31).

Wissenschaft ist nämlich mit der Erarbeitung von neuartigem Wissen betraut und soll folglich Innovationen und nicht nur vorab zuverlässig quantifizierbare Qualitäten produzieren. Typische hochschulspezifisch diskutierte Probleme sind folgende:

- Sind die Zielvereinbarungen gleichberechtigt und partizipativ oder erzwungen und ohne Exit-Recht der untergeordneten Einheit (König et al. 2007: 7)?
- Sind die bisherigen Ziele zu vage (Schimank 2006b: 10)?
- Benötigen die Hochschulleitungen erweiterte Durchgriffsbefugnisse (Schimank 2006b: 10-11)?

Ein Durchgriffsrecht der Hochschulleitungen würde es erleichtern, die Hochschulen als einen handlungs- und damit auch vereinbarungsfähigen Akteur zu verstehen, obwohl die Experten einer Professional Bureaucracy ihre Standards weitgehend selbst setzen und sich äußeren Vorgaben entziehen.<sup>235</sup> Die dazu spiegelbildliche Frage nach dem Akteurscharakter eines Wissenschaftsministeriums leitet in die Erörterung von Wirkungsannahmen über. Unklar ist m.E. nämlich, ob der Staat als Vereinbarungspartner überhaupt eigenständige Ziele hat bzw. wie es um deren Eigenständigkeit bestellt ist. „Überall werden dieselben Profilelemente goutiert“, beobachtet Uwe Schimank. Nach Schimanks Ansicht „fällt die staatliche Seite Moden anheim, die sich durch »mimetic isomorphism«, also wechselseitiges Beobachten und Kopieren im nationalen und internationalen Maßstab“ durchsetzen (2006b: 11) – allerdings leitet er aus dieser Beobachtung keine grundlegenden Schlüsse ab.

Der neo-institutionalistischen Perspektive zufolge ist anzunehmen, dass mit Zielvereinbarungen und anderen neuen Instrumenten nicht auf ein tatsächliches Versagen von klassischer Steuerung reagiert wird, sondern eher auf einen Mangel an Legitimation. Der Legitimationsaspekt und Wirkungsannahmen überschneiden sich, wenn eine besondere Wirkung von besonders legitimen Instrumenten erhofft wird. Solche Überschneidungen zeigten sich bereits deutlich bei der Diskussion der Wirkungsannahmen, z. B. bei der „Transparenzhypothese“ (vgl. Abbildung 35ff).

---

234 Die Legitimationsfunktion betrifft jede Zielvereinbarung. Auch ein Fachbereich, der mit seiner Hochschulleitung eine abschließt, steckt dabei den gegenseitigen Stellenwert ab. Da die Regierungen in Demokratien das Allgemeininteresse repräsentieren, tritt die Legitimationsfunktion bei Zielvereinbarungen mit Regierungsinstanzen besonders deutlich hervor.

235 Vgl. 3.2.2 zur analogen Problematik, auf welche Akteure die mit leistungsbezogener Mittelverteilung gesetzten Anreize überhaupt wirken sollen.

### 3.3.2. Wirkungsannahmen von Zielvereinbarungen

#### *Vertrag*

Ähnlich ist es um den privatrechtlichen Vertrag bestellt, den ich im Folgenden als wichtigstes Referenzkonzept für Wirkungsannahmen darstelle. Der privatrechtliche Vertrag legt tendenziell eine höhere Gleichrangigkeit nahe als die eingangs für Zielvereinbarungen unterstellte Ungleichrangigkeit. Privatrechtliche Verträge sind zwar nicht strikt an formale Gleichrangigkeit gekoppelt.<sup>236</sup> Eigentlich soll aber ausgeschlossen sein, dass ein Vertragspartner durch ein besonderes Droh- oder Sanktionspotenzial der anderen Seite bestimmte vertragliche Regeln aufzwingen kann: „Zielvereinbarungen setzen eigentlich voraus, dass Staat und Hochschulen formal gleichrangige Verhandlungs- und Vertragspartner sind.“ (Sandberg 2004: 6). Mit der Referenz des privatrechtlichen Vertrags ist also die Verheißung des Wegfalls besonderer Sanktionsmöglichkeiten verbunden, welche im Widerspruch zu der eingangs aufgestellten Definition von Zielvereinbarungen steht. In einem Unterordnungsverhältnis besteht auch ein ausgeprägt asymmetrisches Sanktionierungspotenzial. Insofern ist ein „Schatten der Hierarchie“, anders als von Schimank (2006b: 10) angenommen, nicht unbedingt ein Indiz für eine problematische Misstrauensfalle, sondern auch bei dem von ihm befürworteten „verständnisorientiertem« Verhandeln“ zwischen Staat und Hochschule (14) unvermeidbar.<sup>237</sup>

---

236 Beispiele sind Arbeitsverträge, für die das Arbeitsrecht deshalb besondere Schutzrechte vorsieht, und gesetzlich eingeschränkte Vertragsbereiche mit Kontrahierungszwang im Bereich von basalen Versorgungsleistungen und Pflichtversicherungen.

237 Als Weg aus der Misstrauensfalle schlägt Schimank vor, dass man „die Hochschulleitung durch gesetzliche Vorgaben [...] so unhintergebar stärkt, dass diese sich gegebenenfalls gegenüber Fachbereichen und Professoren effektiv durchzusetzen vermag“ (10-11). Anschließend sollen Hochschulleitung und Ministerium in einen Modus „des Argumentierens“ übergehen (14). Die argumentierende Verständigung, die nach Gemeinsamkeiten sucht, zielt auf eine Angleichung der Denkweisen. Haben professionelle Hochschulmanager, die gegenüber den Wissenschaftlern ihrer Einrichtung weitgehend unabhängig operieren können, überhaupt ein grundlegend anderes Verständnis von Hochschulzielen als die Steuerungsspezialisten in einem heutigen Wissenschaftsministerium? Nach der in seinem Aufsatz an anderer Stelle eingenommenen neo-institutionalistischen Sichtweise ließe sich vermuten, dass sich beide Gruppen um die Implementierung derselben Strukturelemente bemühen, von denen sie sich eine Verbesserung der äußeren Legitimation des Hochschulbereichs versprechen. Denkbar ist also ebenfalls, dass die Stärkung der Hochschulleitungen eine Angleichung der Denkweisen an die Ministeriumsseite bewirkt (vgl. die systemtheoretische These, „die Ministerialbürokratie schaffe sich ein ebenfalls bürokratisches Gegenüber, um für eigene Entscheidungsleistungen Resonanz, Abnahme, Gegenwirkung und Neuantrieb zu finden“; Luhmann 1995: 212). Das aufschlussreiche Beispiel für die von Schimank geforderte Verständigungsorientierung ist, dass Ministerium und Hochschulen eines Landes gemeinsam einen Sonderforschungsbereich akquirieren (15). Erfolg bei der Finanzierung eines SFBs durch die öffentlich finanzierte DFG bedeutet notwendigerweise den Misserfolg anderer Projektanträge, z. B. aus anderen Ländern. Dagegen spricht prinzipiell nichts, etwas paradox ist aber, dass die angestrebte Verständigungsorientierung im angeführten Beispiel letztlich die (föderale) Wettbewerbsorientierung erhöhen soll und damit in den vorher kritisierten Modus des „maximize own gain“ einmündet. In Staaten mit ausgeprägt zentralistischer Regierungstradition würde kaum einleuchten, warum die Konkurrenz um einen gemeinsam finanzierten Topf (DFG) nicht nur unter den Empfängern (Hochschulen), sondern mit parteiischer Unterstützung gleichrangiger Behörden (Wissenschaftsministerien) stattfinden sollte.

Bei genauerer Betrachtung geht das Referenzmodell über den gerichtlich einklagbaren Vertrag hinaus, i. d. R. ist mit dem Begriff „Vertrag“ auch das zentrale Kooperationsinstrument einer Marktwirtschaft angesprochen. Die Referenz bezieht sich damit auf ein „contractual-market-model“ (Braun/Merrien 1999a: 14). Aus der Beurteilung von Zielvereinbarungen entlang dieses Modells leiten sich einige typische Folgerungen und Problematisierungen ab. Beklagt wird z. B., dass der Haushaltsvorbehalt des jeweiligen Landtags oder der jeweiligen Hochschulexekutive oder Legislative verhindert, dass die untergeordnete Ebene Zusagen gerichtlich einklagen kann, die ihr in einer Zielvereinbarung gemacht wurden (vgl. Sandberg 2006: 108; Pasternack 2003: 145). Ein partieller Ausgleich wird von Verfahrensgrundsätzen erhofft, die auf Verlässlichkeit, Konsistenz und Fairness ausgerichtet sein sollen (z. B. Müller/Ziegele 2003: 13-28).<sup>238</sup> Problematisiert werden ferner ein Fehlen von Wettbewerb beim Vertragsabschluss und die fehlende freie Vertragspartnerwahl (vgl. oben).

#### *Vertrag und systemische Perspektive*

Solche Problematisierungen lassen sich eigentlich nur in Bezug auf das implizit verwendete Referenzkonzept verstehen. Wenn Zielvereinbarungen als Bestandteil eines – ggf. erst noch aufzubauenden – Kontraktmanagementsystems gesehen werden, macht es gar keinen Sinn zu fordern, jeder Beteiligte müsse das Recht haben, sich an dem Kontraktssystem zu beteiligen oder aber ganz außen vor zu bleiben. Das Referenzmodell des privatrechtlichen Vertrags legt hingegen nahe, dass ein Kontrahierungszwang vermieden werden müsse. Eine freie, wettbewerbliche Auswahlmöglichkeit des Vertragspartners erwartet wiederum nicht, wer Management by Objectives in einem Privatunternehmen als Referenzfolie betrachtet – niemand würde z. B. fordern, dass es der Abteilung für die Getriebeproduktion bei Mercedes Benz frei steht, statt nur mit der eigenen Konzernmutter auch mit dem Konkurrenten BMW abzuschließen.

Aus der Perspektive eines integrierten Managementsystems sollen Zielvereinbarungen in einen Zyklus eingebunden werden, über den eine regelmäßige strategische Neubestimmung möglich ist. Wie in Abbildung 38 dargestellt liegt der Sinn gerade darin, dass die hierarchisch übergeordnete Ebene leichter Kurskorrekturen vornehmen kann. Ein zentrales Instrument der neuen Steuerung können Zielvereinbarungen nur sein, wenn die Beteiligten durch sie nicht starr „über vier oder fünf Jahre lang auf bestimmte Handlungsweisen festgelegt“ werden (Ziegele 2006b: 79). „Die obere Ebene darf Ziele vorgeben“ (Zechlin 2006: 133), ihr obliegt dann zusätzlich die Verantwortung für das „Monitoring der Leistungserbringung“ (131) und konsequenter Weise auch die Verantwortung für die regelmäßige Neujustierung der Zielhierarchie. Für die Neujustie-

---

<sup>238</sup> Es finden sich aber auch Vorschläge für radikalere Konsequenzen: „Die logische Schlussfolgerung ist, asymmetrische Verhandlungsmacht durch Veränderung der Eigentumsverhältnisse auszugleichen.“ (Sandberg 2004: 7). Die Überführung von Hochschulen etwa in die Rechtsform von Stiftungen oder ihre Teilfinanzierung über Studiengebühren versprechen in der Sichtweise des Referenzmodells „Vertrag“ bessere Rahmenbedingungen. Interessanter Weise trifft man kaum auf den Vorschlag, solche Konsequenzen auch für das Verhältnis von Hochschulleitungen zu Fachbereichen zu ziehen. Ähnlich wie eine Hochschule dem Staat nicht mit der Abwanderung in ein anderes Land drohen kann, hat auch ein Fachbereich keine echte Kontraktionsfreiheit gegenüber einer Hochschulleitung mit umfassenden Haushaltskompetenzen.

rung verwendet die Führungsebene neben den rückgekoppelten Zielerreichungsergebnissen auch Informationen von außen. Für sie relevante neue Risiken oder Chancen sucht die Führungsebene z.B. über „SWOT-Analysen“<sup>239</sup> (136) – was aber nur dann Sinn macht, wenn die Leitung auf neue Möglichkeiten und Gefährdungen auch flexibel reagieren kann. Die in Bezug auf systematische Hochschulsteuerung mittels Zielvereinbarungen kaum diskutierte Konsequenz ist, dass die Führungsebene die getroffenen Vereinbarungen regelmäßig anpassen können muss. Die jeweils Untergeordneten müssen demnach mit Änderungen rechnen, die nicht vollständig gleich berechtigt neu ausgehandelt oder über angemessene Kompensationen ausgeglichen werden. Wenn die Führungsebene in ihrem Handeln gegenüber den untergeordneten Ebenen nämlich durch Zielvereinbarungen effektiv gebunden wäre, wären die Zielvereinbarungen kein Führungsinstrument mehr.<sup>240</sup>

Im Unterschied dazu soll sich ein privatrechtlicher Vertrag gerade durch Verbindlichkeit für beide Seiten auszeichnen. Die systemische Perspektive auf Zielvereinbarungen und das Vertragsmodell stehen also in einem Spannungsverhältnis. Dieses Spannungsverhältnis entspricht einem bereits theoriebezogen diskutierten: Das in der Neuen Institutionenökonomik verbreitete Vorgehen, eine Organisation auf analytischer Ebene in eine Vielzahl vertraglicher Kontrakte zwischen einzelnen Akteuren zu zerlegen (vgl. 2.1.1), hat Auswirkungen auf die zur Anwendung kommenden Gerechtigkeitsregeln (austeilende vs. ausgleichende Gerechtigkeit, vgl. 2.4). Wenn eine Organisation analytisch so behandelt wird, als ob sie sich aus vertraglich gestaltbaren Beziehungen von Einzelakteuren zusammensetzt, wird sie nicht mehr als eine Organisation betrachtet. Die Organisationskultur, die verschiedenen, hierarchisch angeordneten Funktionsrollen u. a. m. fallen aus der Analyse heraus und zahlreiche organisationssoziologische Befunde (vgl. 2.5ff) werden ausgeblendet.<sup>241</sup>

---

239 SWOT ist ein Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren/Risiken). Die vier Buchstaben liefern bei der Anwendung häufig die Bezeichnungen für vier Felder einer Matrix, die anschließend relativ frei textlich gefüllt wird. Dabei können u. a. Moderations- oder Kreativitätstechniken eingesetzt werden. Mögliche strategische Konsequenzen werden abgeleitet, indem die Eintragungen zeilen- und spaltenweise zusammen diskutiert werden.

240 Vertreter eines systemischen Ansatzes versuchen dieses prinzipielle Dilemma zu umgehen, indem sie unterschiedliche Zieltypen unterscheiden, z.B. solle der Staat oder die jeweilige Führungsebene nur strategische Grobziele vorgeben, die erst auf unteren Ebenen zu Feinzielen spezifiziert werden. Zechlin etwa unterscheidet begrifflich (1.) politische und normative Ziele, welche die Politik vorgeben müsse, von (2.) dazu passenden strategischen Zielen und Leistungen, welche mit den Hochschulleitungen auszuhandeln seien und (3.) operative Ziele bzw. Leistungen und Tätigkeiten, in deren Ausgestaltung dann die Fachbereiche und Institute einbezogen werden (2006: 133, 143). Das hier benannte Dilemma wird dadurch allerdings nicht gelöst, denn ein systemischer Managementzyklus ergibt sich erst dann, wenn über Controlling, Monitoring oder andere Rückkoppelungsverfahren bestimmt wird, ob die Feinzielerreichung (unter 3.) den aufgestellten Grobzielen (1.) entspricht. Controlling und Zielerreichungsmonitoring implizieren grundsätzlich, dass übergeordnete Ebenen in die Bewertung von ganz konkreten Prozessen und Leistungen auf unteren Ausführungsebenen einbezogen werden.

241 Reformen, die die Hochschulen verantwortlicher für eine enge Steuerung mit äußerlich rational erscheinenden Instrumenten machen sollen, verwandeln Hochschulen demnach keineswegs in vollwertige Organisationen (anders z.B. Pellert 2001: 346). Vielmehr können solche Reformen

### *Vertragseinhaltung*

Da der untergeordnete, meist mit geringeren Sanktionsmöglichkeiten ausgestattete Vereinbarungspartner die Einhaltung einer Zielvereinbarung kaum auf dem Rechtsweg einklagen kann, verlangt das Referenzmodell des Vertrags nach weiteren Absicherungschancen. Dadurch wird der Blick auf die Frage nach einer Einklagbarkeit gegenüber einer politischen Öffentlichkeit gelenkt. Für diese Einklagbarkeit muss, wie im Referenzmodell des Vertrages überhaupt, möglichst eine Nichterfüllung des Vereinbarten eindeutig festgestellt werden können. Der Versuch einer solchen Feststellung trägt ebenfalls dazu bei, eine Organisation zu zerstückeln, da Gemeinschaftsleistungen in Einzelbeiträge zergliedert werden müssen.

Ob und in welchem Umfang die Zielgrößen überhaupt beeinflusst werden können, muss allerdings i. d. R. als Problem weitgehend ignoriert werden. Es handelt sich grob gesehen um dasselbe Problem, dass im vorangehenden Abschnitt bezüglich der ‚Gerechtigkeit‘ bei der Bemessung von Leistungen in einer leistungsbezogenen Mittelverteilung diskutiert wurde. Anstelle der Frage, ob die ‚richtigen‘ Leistungen ‚richtig‘ abgebildet und gewichtet werden, soll hier problematisiert werden, wem ein Erfolg oder Misserfolg zugerechnet werden kann. Bei den meisten klassischen Kennzahlen eines Hochschulbetriebs lässt sich das nur begrenzt zuverlässig feststellen. Ein Beispiel ist die Zahl von Studierenden oder Absolventen, die schwer beeinflussbaren Schwankungen unterliegt, darunter medial und nicht-medial vermittelten Nachfragetrends und gesellschaftlichen Entwicklungen (vgl. Bargel/Ramm 1998). Trotzdem können die Studierenden- und Absolventenzahlen zweifellos auf allen Ebenen beeinflusst werden. Auf der Ebene des Bundes kann über BAFöG und Stipendienvergabe Einfluss genommen werden und auf Landesebene sind Schulpolitik oder Studiengebühren wichtige Stellgrößen. Hochschulleitungen können z. B. über Marketing, Ausstattungsentscheidungen, Zulassungsbeschränkungen und Unterstützungsangebote zu veränderten Studierenden- und Absolventenzahlen beitragen, während Fakultätsleitungen noch direkter über die Beratungs- und sonstige Studienorganisation wirken können. Auf der Ebene des wissenschaftlichen Personals spielt wiederum u. a. die Gestaltung von Lehre und Prüfungen eine wichtige Rolle. Keine der Ebenen ist bei ihrem Erfolg bei den Zielgrößen von dem Handeln auf den anderen Ebenen unabhängig, z. B. lässt sich der Einsatz einer Hochschule für ausländische Studierende nicht zuverlässig an deren Zahl ablesen, wenn parallel aufenthaltsrechtliche Bestimmungen verändert werden. Gleichzeitig spielt i. d. R. auch das Handeln anderer Akteure auf derselben Ebene eine entscheidende Rolle, die interessierenden Leistungen im Hochschulbereich entstehen also aus dem Zusammenwirken einer Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Ebenen – im Fall von Ausbildungsleistungen und Nachwuchsförderung schließt dies sogar Leistungen von Personen ein, die dabei als Produkt gezählt werden, also Beiträge der Studierenden, Promovierenden oder Habilitanden. Wenn Zielvereinbarungen auf quantitative, objektiv nachprüfbar Zielgrößen abgestellt werden sollen, kann dies zu dem paradoxen Ergebnis führen, dass die Vereinbarung nicht nur mehr gegenseitige Leistungen betrifft, sondern auch eine Art Spekulationsgeschäft beinhaltet: Eine Fakultät

---

im Einzelfall an der für Organisationen spezifischen Komplexität vorbeigehen und damit den Organisationscharakter verfehlen.

der Physik, die steigende Anfängerzahlen in einer Zielvereinbarung verspricht, spekuliert z. B. darauf, dass die Nachfrage in ihrem Fach oder in allen Fächern infolge bundesweiter Trends steigt, dass andere Physikfakultäten nicht noch erfolgreicher als sie Studieninteressierte anwerben können oder sogar Zulassungsbeschränkungen einführen oder dass das Prestige ihrer Universität steigt, dass Anfänger aus einem Nachbarland zuströmen, weil dieses Studiengebühren neu einführt u. a. m.<sup>242</sup>

Ein Ausweg aus den Zurechnungsproblemen besteht darin, in Zielvereinbarungen detailgenaue Leistungen zu vereinbaren, z. B. „die Physikfakultät XY führt im kommenden Jahr mindestens 20 Kooperationsveranstaltungen an lokalen Schulen durch und halbiert das Betreuungsverhältnis in den Mathematikübungsgruppen der ersten Semester“. So können zwar nachprüfbar quantitative Größen festgelegt werden, aus der Perspektive des Prinzipal-Agent-Ansatzes ist aber zu vermuten, dass die Fakultät bei solcherart detailgenauen Zielvereinbarungen nur Leistungen vorschlägt, die sie sowieso erbringen wollte, die ihr weniger Mühe machen als ihr Vereinbarungspartner durchschauen kann oder bei denen sie Ressourcen besonders gut zweckentfremden kann. Aus organisationstheoretischer Perspektive fällt außerdem auf, dass es sich bei zunehmender Detaillierung in den Vereinbarungen nicht mehr um ein outputbezogenes Steuern aus Abstand handelt – man nähert sich wieder dem Maschinentypus an, zu dem auch die systemische Perspektive auf Zielvereinbarungen tendiert.

#### *Teilsysteme mit unterschiedlicher Handlungslogik und Rationalität*

Aus systemtheoretischer Perspektive ist der Spielraum für eine rationale Gestaltung von Steuerung gering, folglich kann der hierarchisch übergeordnete Vereinbarungspartner nicht gut beurteilen, welche konkreten Maßnahmen auf der untergeordneten Ebene seinen Zielen am besten entsprechen. Das systemtheoretische Argument für die Gewährung von Subsidiarität ist nicht deckungsgleich mit dem ähnlich lautenden basisdemokratischen Anliegen oder mit der Forderung nach Freiheit der Wissenschaft.<sup>243</sup> Wissenschaftliche Autonomie und Selbstverwaltung führen nach Luhmann zu einer organisationsinternen Produktion eines undurchdringlichen Bestands von Regelungen. Diese intern erzeugte Bürokratie, die gern Externen wie dem Wissenschaftsministerium angelastet werde, mache Demokratie und Autonomie für den Einzelnen zu einer „Illusion“ (1995: 214-215). Das systemtheoretische Reformanliegen ist also nicht Subsidiarität an sich, sondern „komplexitätsadäquate Rationalität“ (215). Damit hängt die systemtheoretische Beurteilung von Zielvereinbarungen und anderen Steuerungsinstrumenten direkt davon ab, für wie komplex und für wie rational steuerbar man Hochschulen, Fakultäten u. s. w. hält.

---

242 Prinzipiell könnte jeder Vereinbarungspartner, der seine Leistungen nicht erbringen kann oder will, gegenüber einer geeigneten politischen Öffentlichkeit auf von ihm nicht verantwortete externe Faktoren verweisen, um einer vereinbarungsgemäßen Haftung zu entgehen.

243 Der Unterschied lässt sich u. a. an den zugehörigen Vorschlägen für die Gestaltung von Zielvereinbarungen erkennen. Aus dem Autonomieprinzip lässt sich ableiten, dass die jeweils untergeordneten Einheiten die konkreten Ziele für eine Zielvereinbarung vorschlagen sollten. Die Formulierung der Inhalte einer Zielvereinbarung soll deshalb möglichst ‚Bottom up‘, also bspw. in Workshops auf Fakultätsebene, erfolgen (vgl. Michaelis 2002: 4). Systemtheoretisch gesehen ist dadurch nichts gewonnen, das Verständigungsproblem besteht vielmehr in beiden Richtungen.

An diesem Punkt unterscheiden sich systemtheoretische Autoren erkennbar voneinander. Während Luhmann eine grundsätzliche Skepsis gegenüber der Möglichkeit aufrecht erhält, die ausdifferenzierten und gegeneinander abgeschotteten Systemrationalitäten etwa von politischem System und dem Hochschul- bzw. Wissenschaftssystem zielgerichtet zu überwinden, setzt z.B. Helmut Willke auf die Etablierung von Verhandlungs- bzw. Interaktionssystemen mit Akteuren aus Politik und einem anderen Teilsystem (z.B. dem Hochschulsystem, vgl. Willke 1992; 1995). Politik soll sich dabei als Umwelt anderer autonomer Teilsysteme verstehen und sich auf die Setzung von Steuerungsimpulsen beschränken. Solche Steuerungsimpulse sind besonders Erfolg versprechend, wenn Akteure des Teilsystems an der Formulierung jener Grobziele diskursiv beteiligt werden (Willke 1992: 342-349). Dies passiert z.B. bei der Verhandlung von Zielvereinbarungen. Da der Raum für eine rationale Gestaltung – wie dargestellt – begrenzt ist, sollte die Koordination in Zielvereinbarungsverhandlungen auf solche gemeinsamen Ziele gerichtet sein, die von beiden Einheiten in ihre (kommunikative) Logik integriert werden können. Bei Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und der Politik stellt sich aber die Frage besonders deutlich, wie groß jener Bereich gemeinsam verstehbarer und ähnlich interpretierter Ziele überhaupt ist – etwa wenn man davon ausgeht, dass sich Teilsysteme wie das Wissenschaftssystem nur noch durch systemeigene Operationen ändern (Luhmann 1988a: 331).

Die Zugehörigkeit zu einem Teilsystem ist keine ad personam gegebene Qualität. Wenn Angehörige von Hochschulverwaltungen und Rektoraten auf der einen und Referenten des Wissenschaftsministeriums auf der anderen Seite miteinander über eine Zielvereinbarung verhandeln, dann sitzen nicht die kommunikativen Teilsysteme Politik und Wissenschaft an einem Tisch, sondern Repräsentanten von Organisationen. Beide Organisationen sind wiederum systemtheoretisch gesehen Träger sich nicht mischender Kommunikationen aus mehreren Teilsystemen, sie identifizieren sich über Zweckprogramme und sie bestehen quasi daraus, dass kontinuierlich neue Entscheidungen getroffen werden (vgl. 2.7). Systemtheoretisch ist ein Zielvereinbarungsprozess deshalb daraufhin zu befragen, ob seine Dynamik in erster Linie nur eine sich spezialisierende Gruppe der Verhandlungsführenden erfasst. Lösen die Verhandlungsergebnisse innerhalb der Organisationen, die bei den Verhandlungen repräsentiert werden, eher ungerichtete Irritationen aus bzw. werden sie kaum beachtet oder lässt sich eine weiter gehende Verständigungswirkung beobachten? Findet tatsächlich eine teilsystemübergreifende Verständigung über Zielsetzungen statt oder entwickelt sich eine Gruppe von Zielvereinbarungspersonen mit eigenen, verselbstständigten Kommunikationsregeln?

Mit Bezug auf Luhmann lässt sich nämlich vermuten, dass sich solche systemübergreifenden Verhandlungssysteme z.B. zu einem „Netzwerk der Gunsterweise und Vorteilsverschiebungen“ entwickeln können. Dann etablierten sich klientelistische Netzwerkstrukturen, die sich zur funktionalen Differenzierung parasitär verhielten und das Rationalitätspotenzial würde nicht ausgeschöpft (Luhmann 1995: 251). Das Rationalitätspotenzial wird also genau dann nicht ausgeschöpft, wenn die Möglichkeiten rationaler Steuerung überschätzt werden. Auch Willke sieht das Problem, dass sich möglicherweise genau jene Verhandlungssysteme verselbstständigen, von denen er die Formulierung von Zielmustern für eine Kontextsteuerung erhofft. Eine solche Ver-

selbstständigkeit bezeichnet er als Herausbildung von „Kongressregeln“ (1992: 346). Praktische Beispiele dafür sind einige der vorgelegten Kriterienkataloge für die Gestaltung von Zielvereinbarungen oder die Herausbildung einer Profession von Hochschulmanagern. Ob professionelles Hochschulmanagement rationalitätsadäquat, d.h. bescheiden auf Abstand und u.a. mit Zielvereinbarungen steuert oder ob es – angelehnt an Luhmann – zu einer dritten Quelle der Bürokratisierung in Hochschulen wird, muss demnach sorgfältig austariert werden.

Die gegenwärtige Anwendung von Zielvereinbarungen im Hochschulbereich geht mutmaßlich deutlich über das hinaus, was sich im engeren Sinne systemtheoretisch oder mit dem Konzept der Kontextsteuerung vertreten lässt. Meist ist ein sehr viel umfassender verschränktes Zusammenwirken von Staat und Hochschule oder von Hochschulleitung und Fakultät intendiert, etwa wenn Zielvereinbarungen „die Rolle des profilbildenden Instruments“ zukommen soll (Müller/Ziegele 2003: 79). Mit „Profil“ sind charakteristische Eigenarten der Ausrichtung, des Angebots und des Erscheinungsbilds bezeichnet. Das Profil gezielt entwickeln zu wollen, ist ein umfassender Steuerungsanspruch, insbesondere wenn dies über Verhandlungen über Teilsystemgrenzen hinweg möglich werden soll.

#### *Partizipative Steuerung über Kommunikation*

Bei der Abgrenzung zwischen leistungsbezogener Mittelverteilung und Zielvereinbarungen fiel bereits auf, dass Zielvereinbarungen einen vergleichsweise hohen Kommunikations- und Abstimmungsbedarf mit sich bringen. Deshalb liegt nahe zu fragen, ob der kommunikative Aufwand selbst besondere Wirkungen hat. Dabei fallen die kommunikativen Funktionen des Instruments der Zielvereinbarung ins Auge. Der hohe Zeitaufwand, der mit dem Abschluss einer Zielvereinbarung verbunden ist, ist in dieser Sichtweise weitgehend erwünscht, wenn er mittels Kommunikation zu einer neuen Form der gegenseitigen Abstimmung beiträgt. Die Etablierung neuer Kommunikationsstile kann selbst Reformanliegen sein, z.B. wenn dem Kommunikationswissenschaftler Peter Glotz zufolge die „Entwicklung eines neuartigen kommunikativen Ethos eine Überlebensfrage“ für die Universitäten ist (Glotz 1996: 122).<sup>244</sup> In Anlehnung an Diagnosen wie den „*Modus 2 der Wissensproduktion*“ (Gibbons et al. 1994) wird gefordert, dass neuartige kommunikative Orte des Zusammentreffens für Wissenschaft, Gesellschaft, Markt und Politik gefunden werden (eine neue „Agora“, Nowotny et al. 2004: 253). Dort seien eher „Wissensmakler“ (Freimuth 2000: 20) gefragt als Autoritäten, die den Überlegenheitsanspruch ihres Expertenwissens über traditionelle Autonomieräume absicherten. Kommunikative Prozesse – z.B. bei einer Zielvereinbarungsaushandlung – könnten dazu beitragen, Selbstverständlichkeiten in der alltäglichen Arbeit aufzubrechen und einer Reflexion auszusetzen (148).<sup>245</sup> Weniger positiv

---

244 Allerdings plädiert Glotz gleichzeitig für rigorose Qualitätskontrollen und Marktmechanismen, die Argumentationsweise in der zitierten Streitschrift schwankt also stark.

245 An dieser Stelle klingt das Partizipationsmodell von Kurt Lewin an, dem zufolge Veränderungen mit einem „unfreezing“ des „mind set“ der Beteiligten starten sollen. In der folgenden Phase können die Veränderungen erarbeitet werden, was zu Konfusionen und Unordnung führt. Erst eine Abschlussphase des „freezing“ führt dazu, dass die neu erworbenen Handlungsmuster

ausgedrückt geht es nicht nur darum, dass die Entscheidungen den Bedingungen einer Wissensgesellschaft Rechnung tragen, sondern auch um die Herstellung der Akzeptanz von Ungeliebtem mittels kommunikativer Techniken. Dem Auftreten von Reaktanz auf den nachgeordneten Ebenen soll somit vorgebeugt und das Auftreten von bloß oberflächlichen Anpassungen an vorgegebene Ziele vermieden werden (vgl. das Phänomen des decoupling, inhaltlich analog auch Stagge 2000b: 205). Es liegt demnach im Interesse auch der Führungsebene, Zielvereinbarungsprozesse in einem Klima gegenseitiger Wertschätzung stattfinden zu lassen. Eine neutrale Moderation der Verhandlung kann dazu beitragen, dass sich die Vereinbarungspartner als gleichberechtigt und fair behandelt erleben, deshalb kommunikativ öffnen und Zielvorstellungen der jeweils anderen Seite intensiver aufnehmen. Über den Verhandlungsprozess stellt sich ggf. ein „partizipatives Management“ ein (Nickel/Zechlin 2000; Nickel 2001: 515). Echte Beteiligungsmöglichkeiten stehen allerdings mit dem Einsatz von Zielvereinbarungen für ein systemisches Führungsinstrumentarium in einem Konflikt. Denn eine tatsächlich systematische Führung verlangt, dass die übergeordneten Ziele auch prioritär bleiben und auf die Details der Umsetzungsrealität der jeweiligen Ebene nur noch heruntergebrochen werden.

Zu der kommunikationswissenschaftlichen Perspektive auf Zielvereinbarungen gehört die Berücksichtigung von Befunden, die unter 3.3 im Zusammenhang mit der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie diskutiert wurden. Zu beachten ist insbesondere, dass der Aufmerksamkeitsfokus begrenzt ist. An Hochschulen wäre speziell damit zu rechnen, dass sowohl Ziele als auch Aufmerksamkeit im Laufe eines Entscheidungsprozesses unvorhersehbar fluktuieren (March 1976). Im Anschluss an die Kommunikationsprozesse müsste möglichst eine Stabilisierung der veränderten Aufmerksamkeiten erfolgen. Um wieder zu routiniert durchgeführten Arbeitsabläufen zurück zu finden, könnten Abschlussrituale am Ende des Zielvereinbarungsprozesses eingesetzt werden (vgl. FN 245).

Weitere denkbare Konsequenzen für das Verfahren sind, dass Mindeststandards für die Einbeziehung aller betroffenen Ebenen aufgestellt werden, nicht aber für die Inhalte. Eine Hochschulleitung, die Zielvereinbarungen als kommunikatives Steuerungsinstrument gegenüber ihren Fakultäten einsetzen will, sollte daran interessiert sein, dass nicht nur der Dekan, sondern auch die für die Zielumsetzung mutmaßlich wichtigeren weiteren Personengruppen kommunikativ eingebunden sind. Günstig ist auf jeden Fall, wenn jene, auf deren Arbeitseinsatz es bei der Zielerreichung ankommt, zumindest subjektiv den Eindruck haben, berücksichtigt worden zu sein und gute Beteiligungschancen gehabt zu haben. Ausreichend, aber ggf. weniger nachhaltig und seltener geeignet latente Konflikte zu lösen, sind also auch „Beteiligungsplacebos“ (Stagge 2000b: 191).<sup>246</sup>

---

selbstverständlich und komfortabel werden, wobei ein verändertes mind set kristallisiert (Lewin 1946). Das Modell ist für die Organisationsentwicklung einflussreich geworden.

<sup>246</sup> Da Zielvereinbarungen als ein Instrument definiert wurden, das innerhalb einer Hierarchie eingesetzt wird, berücksichtige ich an dieser Stelle die Möglichkeit einer unstrategischen reinen Verständigungsorientierung nicht. Sie wird allerdings unter 3.4 in Bezug auf Evaluationen als ein Instrument der Selbststeuerung von Einheiten diskutiert.

Pasternack sieht die interessante Möglichkeit, dass die Kombination der Instrumente Zielvereinbarung und leistungsbezogene Mittelverteilung einem „Formelkompromiss“ zwischen den Befürwortern unterschiedlicher Reformstile dient. So könnten sowohl die „ökonomisierenden“ als auch die „sozialpflichtigen“<sup>247</sup> Reformbefürworter durch ein ihnen jeweils einleuchtendes Reforminstrument in einen Reformprozess eingebunden werden. (2003: 142-143). In eine ähnliche Richtung geht der Einsatz von Zielvereinbarungen, um eine Verständigung über geeignete Kennzahlen herzustellen, wenn die Kennzahlen aber anschließend ohne nennenswerten weiteren Kommunikations- oder Reflexionsbedarf in einem Controlling- oder Mittelverteilungssystem angewendet werden.

### *Motivationspsychologie*

Motivationspsychologische Wirkungsannahmen und experimentelle Befunde wurden bereits im Abschnitt 3.2 ausführlich diskutiert, wobei nicht alle scheinbar selbstverständlichen Annahmen über die arbeitsmotivationsförderliche Wirkung von Belohnungen bestätigt wurden. Zusammenfassend ergab sich, dass anspruchsvolle, selbst mitentwickelte Ziele tendenziell zu höheren Arbeitsleistungen beitragen, vor allem wenn die mit der Erreichung verbundene Gegenleistung bzw. Belohnung subjektiv als erstrebenswert angesehen wird. Die Belohnung bzw. Nicht-Belohnung sollte aber nicht als kontrollierend erlebt werden, sondern als ein die eigene Selbstwirksamkeit stützendes Feedback. Andernfalls besteht das Risiko der Verdrängung der für die Arbeitsleistung wichtigeren intrinsischen Motivation. Als günstig erschien weiter, wenn nach überschaubaren Zeiträumen bereits Zwischenergebnisse festgestellt werden und wenn die Zielerreichung insgesamt nicht zu fern liegt. Besonders wichtig ist die Begrenzung des Aufmerksamkeitsfokus. Die Motivation für ein per Zielvereinbarung verabredetes Ziel muss sich nicht nur gegen eine Vielzahl konkurrierender Ziele durchsetzen (Selektionsmotivation), sondern auch noch in konkreter Handlung realisieren, wobei wiederum mit anderen Handlungstendenzen konkurriert wird, die ggf. über Organisationsroutinen besser verankert sind. Es ist also nicht zu erwarten, dass alle Ziele einer Zielvereinbarung die gleiche Beachtung finden. Eine mögliche Konsequenz für die Gestaltung von Zielvereinbarungen wäre, jeweils nur wenige Ziele in eine Zielvereinbarung aufzunehmen, diese aber häufiger zu wechseln, u. a. um Gewöhnungseffekte zu vermeiden. Hohe materielle Belohnungen sind nicht unbedingt erforderlich, insbesondere wenn Reformaktivitäten angestoßen, aber später selbstständig weitergeführt werden sollen (vgl. das Phänomen der induced compliance).

Psychologische Befunde relativieren ferner die Fähigkeit zu rationaler Zielwahl. Je unwahrscheinlicher ein Erfolg ist, desto höher wird er bewertet. Die Wahrscheinlich-

---

<sup>247</sup> Da ich keine speziell sozialpflichtige Dimension von Zielvereinbarungen sehe, verwende ich diesen Begriff nicht. Vielmehr gehe ich davon aus, dass Zielvereinbarungen sowohl eher ökonomisierend als auch eher partizipativ bzw. kommunikativ interpretiert werden können. Zugespielt gesagt erfordert das Referenzkonzept des Vertrags, dass ein Rektor oder Dekan die von ihm unterzeichneten Zusagen durchsetzen kann. Er muss deshalb die Macht haben, die Hochschulangehörigen in seinem Bereich auch zu unpopulären Maßnahmen zu zwingen. Im Referenzkonzept eines kommunikativen Steuerungsinstruments ist es hingegen ungünstig, wenn den Betroffenen konkrete Maßnahmen nur verordnet werden, vielmehr sollten sie mitentscheiden.

keit des erwünschten Ergebnisses wird immer über- und das Versagensrisiko unterschätzt u. a. m. Denkbar wäre, dass gerade im Wissenschaftssystem mit seiner ausgeprägten kompetitiven Orientierung<sup>248</sup> von den Wissenschaftlern regelmäßig unrealistisch hohe Ziele aufgestellt werden, was letztlich Ineffizienz zur Folge hätte. Hauptaufgaben würden dann ggf. vernachlässigt zugunsten von überhöhten Investitionen in Projekte, welche meist nicht bis zum Erfolg geführt würden. Eine kritische Reflexion über solche Probleme ist in motivationspsychologischer Perspektive allerdings nicht durchgehend wünschenswert. Übertriebene Anstrengung, die Gründe kontinuierlicher eigener Misserfolge zu reflektieren, ist kontraproduktiv, wenn „gelernte Hilflosigkeit“ vermieden werden soll.

#### *Wirkungsannahmen und gestalterische Konsequenzen*

Die in Abbildung 35ff für leistungsbezogene Mittelverteilung dargestellten Wirkungsannahmen lassen sich mit minimalen Einschränkungen alle auch auf das Instrument der Zielvereinbarungen übertragen. Eine praktische hochschulpolitische Konsequenz daraus ist, dass Zielvereinbarungen häufig an ähnlichen Gestaltungskriterien gemessen werden wie leistungsbezogene Mittelverteilungssysteme, obwohl es sich offensichtlich um unterschiedliche Instrumente handelt.

Zielvereinbarungen sind als Instrument insofern diffuser, als sie im Kern nicht aus einem mathematischen Modell bestehen. Deshalb lassen sich die mit Zielvereinbarungen verbundenen Wirkungsannahmen weniger genau voneinander unterscheiden, als dies bei leistungsbezogener Mittelverteilung möglich war. Die Darstellung in Abbildung 39 bietet deshalb eine stärkere Bündelung, die sich insbesondere um einige in Abbildung 37 aufgeführte organisationssoziologische Referenzkonzepte ergänzen ließe. Letztere spielen aber in der hochschulpolitischen Diskussion keine erkennbare Rolle. Sie sind im anschließenden Absatz zusammen mit weiteren grundsätzlicher angelegten konzeptionellen Herausforderungen an das Steuerungsinstrument in Textform aufgeführt.

---

248 Vgl. z. B. Latour/Woolgar 1986.

### Wirkungsannahmen über Zielvereinbarungen und gestalterische Konsequenzen

Referenzkonzept	Kernaussage	Mögliche Konsequenzen für die Ausgestaltung
Managementzyklus (vgl. systemische Perspektive)	Outputorientiertes systemisches Führungsinstrument	„Top down“- Vorgabe einer Zielhierarchie und konsistente Umsetzung auf allen Ebenen; auf die Implementierung folgt eine kontrollierende Evaluation, die wiederum in eine überarbeitete Problemdefinition führt; kurze Laufzeit, kein Exit-Recht
Vertrag, contractual market model (vgl. 2.1.1)	Belastbarkeit und Berechenbarkeit über eine möglichst freie und symmetrische Vereinbarung	Ausgleich der asymmetrischen Verhandlungsmacht; Einforderbarkeit über zurechenbare, überprüfbare Zielgrößen mit fest gekoppelten Konsequenzen; Vereinbarungspartner haben hohe formale Kompetenzen, um notwendige Schritte anordnen zu können; Äquivalenzprinzip
Autonomie	Dirigismus ‚von oben‘ muss abgewehrt werden	„Bottom up“ bei der Formulierung von Zielvorstellungen; lange Laufzeiten bei der Garantie von Rahmenbedingungen, Exit-Recht (kein Kontraktionszwang)
Teilsystemische Rationalitäten (vgl. 2.7)	Grenzen der Steuerbarkeit; Ziele lassen sich schlecht in die Logik beider Partner integrieren	„Gegenstrom“; anerkannte Vertreter verhandeln über wenige Ziele, die sich zur Weiterverarbeitung/Übersetzung in den Teilbereichen eignen; Beachtung von Codedifferenzen
Kommunikation (vgl. u. a. 2.4f)	Partizipative Verständigung trägt zur Übernahme von Zielvorgaben bei	Neutrale Moderation von Gesprächsrunden auf mehreren Organisationsebenen, Abschlussritual (Auf- und Abtauen), neue Beteiligungsformen
Motivation (2.4)	Streben nach Selbstwirksamkeit, begrenzter Aufmerksamkeitsfokus	Vereinbarung weniger Ziele über kurze Zeiträume mit Zwischenstandfeedbacks und unter Partizipation der Arbeitsebene

Abbildung 39 (Eigene Darstellung)

#### Weitere konzeptionelle Herausforderungen zum Thema Zielvereinbarungen

Nach neo-institutionalistischer Perspektive (3.4) sind offizielle Ziele meist nicht jene, die operative Tätigkeiten bestimmen. Die Ziele einer Zielvereinbarung sind demnach von den Arbeitsoperationen, für die sie gelten sollen, weitgehend entkoppelt, woran sich auch mit überprüfbaren Zielgrößen wenig ändern ließe. Bei der entscheidungswissenschaftlichen Verhaltenswissenschaft (3.3) fand sich, dass Ziele i. d. R. erst retrospektiv aufgestellt werden, um den erfolgten Vorgängen eine gemeinsame Deutung zu ge-

ben. Dadurch kommt es zu selbst erfüllenden Prophezeiungen, statt zu einer Outputsteuerung: „Der Zweck rationalisiert die Mittel dadurch, dass nicht zweckbezogene Folgewirkungen keine Berücksichtigung im Bewertungsprozess finden“. Durch die Verdrängung von nicht intendierten Ergebnissen als „neutralisierte Folgewirkungen“, die dann aus dem Betrachtungsfokus verschwinden, erscheinen die eingesetzten Mittel im Nachhinein als effizient (Budäus 1982: 59). Ähnliches beobachtet Luhmann: Ziele bewirken eine „selektive Stabilisierung eines engeren Bereichs von relevanten Ursachen und Wirkungen“ (Luhmann 1989: 21). Organisationstheoretisch betrachtet ist die Vereinbarung von Outputzielen also nicht wirkungslos, insbesondere kann sie Aufmerksamkeit fokussieren. Explizite Outputziele sind aber weder Voraussetzung noch Garant für die Erzielung eines guten Outputs und auf ein zweites Blick hin stellt sich häufig als diskutabel dar, ob es sich zweifelsfrei um Output-, nicht aber um Input- oder Prozesskennzahlen handelt. Entsprechend kann ein enges Controlling der Zielerreichung unerwünschte Nebenfolgen haben.

All dies lässt sich in einer praktischen Situation, in der eine Zielvereinbarung ausgehandelt wird, nicht gut berücksichtigen, denn die praktisch Handelnden müssen ein gewisses Vertrauen in die Verlässlichkeit ihrer Sichtweisen und in ihr Steuerungsvermögen haben, um praktisch handeln zu können. Wie bei jedem anderen Steuerungsinstrument können die praktisch Handelnden ferner auch politisch-strategische Anliegen verfolgen, die oben nicht unter die Wirkungsannahmen gezählt wurden:

- Hierarchisch übergeordnete Akteure können beabsichtigen, dass sich potenzielle Konflikte zusammen mit den über Kontraktsteuerung eingeräumten Freiräumen auf die jeweils untergeordnete Ebene verlagern, sie selbst wären dadurch weniger der Kritik ausgesetzt. Die Verantwortung für die Umsetzung etwaiger unpopulärer Kürzungen könnte abgeschoben werden.
- Zusätzlich kann ein Gegenseitigkeitsverhältnis trotz vorhandenem Unterordnungsverhältnis inszeniert werden, also „Hierarchiefreiheit als Illusion“ (Stagge 2000a: 205). Der moderierte Gesprächsprozess könnte gar darauf zielen, „eine bereits getroffene Entscheidung lediglich demokratisch zu legitimieren“ (206).
- Der übergeordnete Akteur kann sich Kompetenzen, die formal der nachgeordneten Ebene zukommen, aneignen, wenn er entsprechende Zielvorgaben durchsetzt, z. B. im Gegenzug für die weitere Finanzierung bei einem Hochschulpakt.
- Da die Gestaltungsmöglichkeiten einer Zielvereinbarung kaum begrenzt sind, kann in ihnen ein pragmatischer Mix von Steuerungsanliegen untergebracht werden, mit denen vielfältige Interessengruppen auf beiden Verhandlungsseiten berücksichtigt werden können.

### **3.4. Evaluationen**

Stellen Evaluationen überhaupt ein Steuerungsinstrument dar? Einerseits gelten sie „als Instrument der Qualitätssicherung und grundlegender Hochschulentwicklung“ (Bülow-Schramm 2000: 170). Andererseits ist der Begriff kaum abgrenzbar. Allgemein gesagt bezeichnet Evaluation die systematische Durchführung von Bewertungen. Entsprechend lässt sich fragen, „was denn nicht Evaluierung sei“ (Moldaschl/Schwarz 2006: 400). Systematische Bewertungen finden nicht nur bei jeder Art von Steuerung

statt, sondern auch weit darüber hinaus. Einige Definitionsstrategien zu „Evaluation“ bemühen sich um eine weitere Eingrenzung, etwa indem auf die Bewertung von Wirkungen mit dem Ziel einer verbesserten Urteilsbildung abgestellt wird (z.B. Moldaschl/Schwarz 2006: 401), sehr viel übersichtlicher und kleiner wird der Gegenstandsbereich dadurch aber nicht.

Auch leistungsbezogene Mittelverteilung ist nach der Definition ein Evaluationsverfahren, denn Leistungen oder Leistungswirkungen werden dabei über eine Formel einer Bewertung unterzogen. Die damit verbundene Bewertung von Wirkungen bzw. Produkten zielt zweifellos u.a. auf die Urteilsbildung der Verteilungsempfänger, indem sie unmittelbar budgetwirksam wird. Zielvereinbarungen lassen sich ebenfalls dem Oberbegriff „Evaluation“ zuordnen, wenn die Erreichung besonders ausgewählter Ziele bewertet wird – die Bewertung erfolgt z.B. anhand vereinbarter Zielgrößen oder über ggf. vereinbarte sonstige Kriterien, an denen sich das Erreichen eines Ziels ablesen lassen soll. Weitere Beispiele für Evaluationen im Hochschulbereich sind Rankings, Akkreditierungsverfahren,<sup>249</sup> sämtliche Typen von Begutachtungsverfahren, Reviews, Audits und das betriebswirtschaftliche Instrumentarium des Controlling inkl. Balanced Scorecard u.v.a.m.<sup>250</sup> Üblicher Weise werden alle diese anderen Instrumente allerdings nicht unter dem Begriff „Evaluation“ eingeordnet. Mit „Evaluation“ sind dann weniger klar abgegrenzte Verfahren mit einem besonderen Schwerpunkt auf nicht Quantitativem gemeint. Je nach der Vorstellung davon, was unter Steuerung zu verstehen ist, tragen Evaluationen eher zur Anwendung anderer Instrumente bei als ein Oberbegriff für diese zu sein. In Baden-Württemberg z.B. soll leistungsorientierte Mittelverteilung so ausgestaltet sein, dass ihr „Evaluationsergebnisse und andere Qualitätsausweise zugrunde liegen“ (Ministerium für Wissenschaft 2007: 5).

Für die Begriffsverwendung im Hochschulbereich haben sich verschiedene Differenzierungskriterien durchgesetzt (Abbildung 40).<sup>251</sup>

---

249 Die Ähnlichkeit von Akkreditierungen und (Selbst-) Evaluationen im engeren Sinn, welche beide auf dieselbe Methodik zurückgreifen, war 2004 Thema einer Tagung des HRK-Projekts Q, ohne dass eine klare Abgrenzung gefunden wurde. Zur Unterscheidung wurde u.a. vorgeschlagen, Evaluationen hätten ein offenes Ende, während bei Akkreditierungen die Akkreditierung als Abschluss des Verfahrens vorab festgelegt sei. Ferner sollten Evaluationen stärker der Selbststeuerung dienen, während Akkreditierungen ein extern gesteuertes Verfahren darstellten (HRK 2005). Laut Beschlusslage des Akkreditierungsrats seit 1999 haben Evaluationen und Akkreditierungen eine unterschiedliche Zielsetzung, die aber bezeichnender Weise in dem Beschluss nicht expliziert wird (Akkreditierungsrat 2005). Zu bedenken ist, dass auch Selbstevaluationen von außen verordnet werden können (vgl. FN 202), etwa in Form von Evaluationsordnungen, die u.a. Verwendungsvorgaben für zu konkreten Zeitpunkten vorzulegende Evaluationsergebnisse enthalten (z.B. Universität Duisburg-Essen 2007: § 1 Abs. 4, § 5 Abs. 1, 7).

250 Bülow-Schramm beginnt die Geschichte des Instruments der Evaluation, gemeint ist schwerpunktmäßig Lehrevaluation, in den 1960er Jahren mit studentischen Vorlesungsrezensionen. In den 1970ern folgen stärker institutionalisierte, oft über hochschuldidaktische Zentren verankerte Evaluationen, die auch auf ganze Curricula und Reformmodelle angewendet werden und über die die wichtigsten Methoden bereits erprobt werden.

251 Alternativ sind eine Reihe anderer Differenzierungen denkbar, z.B. nach dem Gegenstand der Evaluation, nach der zeitlichen Perspektive (ex ante, implementationsbegleitend oder ex post) oder nach methodischen Schwerpunkten (z.B. Gewicht des Vergleichs mit anderen Einheiten, Gewicht der Auswertung quantitativer Daten, standardisiert erhobener Textantworten oder dialogischer Elemente). Alle diese Differenzierungen bieten lediglich Dimensionen zur Klärung des

### Dimensionen der Verortung einer Evaluation nach Widmer

Dimension/ Verortung	Ort der Steuerung	Ort der Durchführung	Ort der Nutzung
Innerhalb der/s Institution/Projekt	Selbstevaluation	Interne Evaluation	Formative Evaluation
Außerhalb der/s Institution/Projekt	Fremdevaluation	Externe Evaluation	Summative Evaluation

Abbildung 40 (Widmer 2006: 87)

Wenn „Evaluation“ im Hochschulbereich „in erster Linie ein Mittel der Binnen- bzw. der Selbststeuerung“ sein soll (Erichsen 2005: 65),<sup>252</sup> dann ist schwerpunktmäßig an formative Selbstevaluationen gedacht. Selbstevaluation meint, dass die evaluierte Institution bzw. das evaluierte Projekt die Fragestellung, das Verfahren und die Funktion der Evaluation weitgehend selbst festlegt (vgl. FN 249). „Formativ“ meint, dass der Verlauf von Prozessen analysiert und bei Bedarf noch während der Evaluation verändert wird (z. B. wird die Umsetzung eines Reformprojekts analytisch begleitet, wobei entdeckte Probleme oder Schwachstellen ggf. direkt ausgeräumt werden). Eine externe Evaluation besteht nach diesem Schema darin, dass Externe die Informationen erfassen und auswerten. Bei einem peer review sind dies gleichrangige auswärtige Gutachter, also i. d. R. andere Wissenschaftler. Die Einbeziehung externer Sichtweisen („externe Evaluation“) steht der Selbststeuerung nicht entgegen. Allerdings muss Selbststeuerung notwendigerweise interne Sichtweisen einschließlich zugehöriger Interessen einbeziehen – sonst handelt es sich nicht um Selbststeuerung, sondern um Fremdsteuerung – wofür eine interne Auswertung der Evaluationsergebnisse („interne Evaluation“) stattfinden muss. Die in Abbildung 40 differenzierten Ausprägungen finden sich in der Praxis i. d. R. als Mischungsverhältnisse, d. h. praktische Evaluationen enthalten oft sowohl prozessbegleitende („formative“) wie bilanzierende („summative“) Anteile.

#### 3.4.1. Rekonstruierbarkeit von Wirkungsannahmen

Obwohl Evaluationen in der Hochschulpraxis offensichtlich als konkretes Instrument angewendet werden, lassen sie sich schlecht abstrakt-konzeptionell als Instrument diskutieren – anders als dies in den vorangehenden Kapiteln bei leistungsbezogener Mittelverteilung und Zielvereinbarungen möglich war. Der bereits genannte Grund dafür ist, dass sich wenig allein aus dem Begriff „Evaluation“ ableiten lässt, da seine allgemeine Definition (z. B. Stockmann 2006: 17) eine Vielzahl von Instrumenten von Ran-

---

Sprachgebrauchs, in der Praxis aber treten die bezeichneten Ausprägungen i. d. R. nur als Mischungsverhältnisse auf.

252 Diese Bestimmung wird breit geteilt, muss aber eher als Ziel- denn als Zustandsbeschreibung gelten. Nach Einschätzung des Geschäftsführers der Zentralen Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover (ZEvA) „wird Evaluation bislang eher als externe Anforderung denn als Teil der Selbststeuerung erfahren“ (Reuke 2006: 39).

kings über Akkreditierungen einschließt (vgl. auch Abbildung 27). Gleichwohl sind diese nicht mit gemeint, wenn im Hochschulbereich von „Evaluation“ gesprochen wird. Das was, gemeint ist, also „Evaluation“ in einem hochschulpolitisch engeren Sinn, geht ungefähr aus vorliegenden Listen hervor, mit denen verschiedene Autoren für verschiedene Evaluationsgegenstände die ihnen wichtigen Grundzüge eines hochwertigen Evaluationsverfahrens skizzieren (z.B. Bülow-Schramm 2000: 185-186; ZEvA 2008). Ebenfalls möglich ist es, eine zu einem Zeitpunkt X an deutschen Hochschulen vorherrschende Anwendungsart von „Evaluation“ zu bestimmen.

Über diese beiden Techniken erhält man aber jeweils nur ein bestimmtes Verständnis des Instruments, das sich voraussichtlich schon in wenigen Jahren wieder gewandelt haben wird. Was heute als maßgeblich gilt, kann unter den Bedingungen einer Dauerreform in fünf Jahren bereits als überholt angesehen werden. Dieses Problem fand sich bereits bei der Erörterung von Wirkungsannahmen bei leistungsbezogener Mittelverteilung und Zielvereinbarungen. In beiden Fällen habe ich an unterschiedlichen Verständnissen der Instrumente angesetzt, die in der jüngeren Hochschulpraxis vorfindbar waren. Angesetzt wurde also an Auffassungen, die nach meiner Interpretation einem modischen Wandel unterliegen. Um über das in der heutigen Praxis bereits vorhandene Verständnis hinaus eine weitergehende Klärung zu erreichen, habe ich eine Sortierung unter Rückgriff auf bekannte Konzepte, theoretische Ansätze und wissenschaftliche Befunde vorgenommen (vgl. 3.2ff). Die dabei versuchte konzeptionelle Differenzierung nach verschiedenen Wirkungsannahmen setzt also an einem historisch spezifischen Verständnis eines Instruments an (z.B. Verständnis von leistungsbezogener Mittelverteilung im deutschen Hochschulbereich von 2000-2008), geht aber in ihrem Geltungsanspruch darüber hinaus. Die Sortiervorschläge sollen auch noch einige Jahre später zur Diskussion von Steuerungsinstrumenten beitragen können. Um dies zu erreichen, habe ich zweierlei Techniken benutzt: Zum einen habe ich mit der Bezugsetzung zu wissenschaftlichen Theorien gearbeitet, da die Halbwertszeit der Theorien mutmaßlich jene einzelner neuer Steuerungsinstrumente übersteigt. Zum anderen habe ich besonderes Augenmerk auf konzeptionelle Diskrepanzen gelegt, abzulesen u. a. anhand der Spalte „Mögliche Konsequenzen für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung“ in Abbildung 35 ff. Statt also allein von dem in der hochschulnahen Diskussion vorherrschenden Verständnis auszugehen, in dem unterschiedliche Wirkungsannahmen ungeklärt miteinander koexistieren, habe ich Differenzen und Widersprüche betont.

Bei „Evaluation“ im (hochschulpolitisch) engeren Sinn führt die Technik der konzeptionellen Zuspitzung bzw. der Heraushebung bestimmter Wirkungsannahmen dazu, dass man zu ‚anderen‘ Instrumenten kommt – die zwar unter einen weiten Oberbegriff von „Evaluation“ fallen, in der hochschulpolitischen Diskussion aber anders bezeichnet werden:

- Eine vorwiegend extern durchgeführte, summative Fremdevaluation (vgl. untere Spalte in Abbildung 40) kann ggf. nur noch über Details der Endberichtsform bzw. über zugehörige Abschlussrituale von einem Akkreditierungsverfahren unterschieden werden.
- Eine summative Evaluation, die vergleichend angelegt ist und deren bilanzierendes Ergebnis die Form einer Rangabbildung annimmt, kann als Ranking bezeichnet wer-

den; die Referenzkonzepte der quantitativen Aufklärung und der Validitätshypothese (vgl. Abbildung 35) führen also zu dem Instrument des Rankings.

- Dieselben Referenzkonzepte führen von der formativen Evaluation im engeren Sinne zu der Einrichtung von Controlling-Systemen.
- Die systemische Perspektive (vgl. Abbildung 39) führt von autonom gesteuerten Selbstevaluationen zur Einrichtung eines Qualitätsmanagementsystems, dessen Steuerung zu wesentlichen Teilen außerhalb der evaluierten Einheiten bestimmt wird.
- Das Modell des Homo Oeconomicus, der genau seine materielle Vorteile kalkuliert, führt zu der These, Evaluationsergebnisse müssten notwendig mit materiellen Konsequenzen verknüpft werden, wodurch sich eine Evaluation in eine Erhebungsmethode verwandeln kann, die für eine leistungsbezogenen Mittelverteilung oder für die Feststellung von Zielerreichungsgraden bei einer Zielvereinbarung verwendet wird.

Ich benutze deshalb „Evaluation“ im Folgenden als einen Pol für jene Erörterung von Steuerungsverständnis und Wirkungsannahmen, die bereits entlang der Instrumente leistungsbezogene Mittelverteilung und Zielvereinbarungen geführt wurde. Dabei zeigt sich, dass mit „Evaluation“ im engeren Sinn in besonderem Maße an kommunikative Wirkungen und an die Bewertung nicht quantifizierbarer Größen gedacht wird. Kommunikative Wirkungen spielten bereits bei der Diskussion von Zielvereinbarungen eine wichtige Rolle, das Bewertungsproblem tauchte zusätzlich bereits bei leistungsbezogener Mittelverteilung auf.

Bei der weiteren Erörterung des Bewertungsproblems halte ich Abstand zu der Frage, was eigentlich Qualität an Hochschulen ist, ob und wie ein systematisches Qualitätsmanagement möglich ist usw., obwohl die Qualitätsfrage die Diskussion von Steuerungsinstrumenten überall berührt. Einzelne Aspekte der Frage, was Qualität im Hochschulbereich darstellt und wie gezielt mit ihr umgegangen werden kann, sind hier also implizit mitverhandelt, würden in ihrer gesamten Vielschichtigkeit hier allerdings den Rahmen sprengen. Einen umfassenden politikfeldanalytischen Versuch zur Sortierung der Qualitätspolitik im Hochschulbereich bietet die Habilitationsschrift von Pasternack (2006).

### 3.4.2. Besondere Wirkungsannahmen in Bezug auf Evaluationen

Stockmann unterscheidet vier Funktionen von Evaluationen: die Erkenntnis-, Kontroll-,<sup>253</sup> Dialog- bzw. Lernfunktion und die Legitimationsfunktion (Stockmann 2006: 20). Diese Funktionen haben die anderen bisher diskutierten Instrumente ebenfalls – was nicht überrascht, da sie sich prinzipiell dem Oberbegriff „Evaluation“ zuordnen lassen. Ins Auge fällt aber, dass Stockmann zur Diskussion von „Evaluation“ von den anderen Instrumenten bekannte weiteren Funktionen nicht nennt, wie z.B. Anreizsetzung bzw. Motivation oder (wettbewerbliche) Koordination. Besonders hervorgehoben werden hingegen Lernen und interner Dialog. Nach Stockmann kann über „den

---

253 Auf eine ausführlichere Diskussion der u.a. über Controllinginstrumente ausgeübten Kontrollfunktion wird hier verzichtet. Klassisch sind „checking-up procedures that would detect deviation – typically not done in higher education“ (Clark 1983: 111). Das weitgehende Fehlen klassischer Kontrollverfahren führt dazu, dass die Diskussion der Kontrollfunktion von Evaluationen unweigerlich in die Frage mündet, was Qualität im Hochschulbereich darstellt.

Dialog zwischen verschiedenen ‚Stakeholdern‘ [...] gemeinsam und für alle transparent bilanziert werden, wie erfolgreich die Zusammenarbeit verlief und wo Defizite auftraten, um daraus Konsequenzen für die Gestaltung der weiteren Zusammenarbeit zu ziehen. Dadurch werden wichtige Voraussetzungen für gemeinsames Lernen geschaffen.“ Auch m. E. ist das dialogische Rückkoppeln von Wirkungen die Grundvoraussetzung für soziales Lernen bzw. für gemeinsames Lernen von Organisationsmitgliedern.<sup>254</sup>

Hier wird also erhofft, dass Evaluationen zu einer kommunikativen Aufklärung beitragen können. „Kommunikative Aufklärung“ ist dabei von „quantitativer Aufklärung“ abzugrenzen, die ich in Abbildung 35 als Referenzkonzept von Wirkungsannahmen bei leistungsbezogener Mittelverteilung benannt habe. Die umfangreichste theoretische Ausarbeitung der hier als „kommunikative Aufklärung“ bezeichneten Wirkungsannahmen stammt von Habermas, der von „kommunikativem Handeln“ bzw. von postkonventionellem Einverständnishandeln spricht (1981a; 1981b). Wie in Abbildung 18 dargestellt gehört zu kommunikativem Handeln, die Handlungssituation als sozial aufzufassen. Werden Steuerungsfragen hingegen als ein primär technisches Problem aufgefasst und gilt die Handlungssituation somit als nicht-sozial, bietet sich u. a. instrumentelles Handeln an (vgl. 2.4). Instrumentelles Handeln gehört zu den Kennzeichen des Homo Oeconomicus und wird von den primär ökonomischen Referenzkonzepten in Abbildung 35 als wesentlich unterstellt.

Wenn Evaluation ein Instrument der Selbststeuerung im Hochschulbereich sein soll (vgl. oben), lässt sich also hier mindestens eine bisher noch nicht diskutierte Wirkungsannahme rekonstruieren. Die zugehörigen, miteinander verschränkten Referenzkonzepte bezeichne ich als „soziales Lernen“ und „kommunikative Aufklärung“.<sup>255</sup> Auch für Zielvereinbarung und leistungsbezogene Mittelverteilung – die beide definitionsgemäß auch als Evaluationsverfahren bezeichnet werden können – können diese Referenzkonzepte eine Rolle spielen.

---

254 Wohlgermerkt lernen hier Organisationsmitglieder und nicht Organisationen. Wenn eine Organisation an sich lernen soll, müsste sich ihr ‚Gedächtnis‘ oder ‚Handlungsvermögen‘ verbessern. Damit können nur zu einem jeweiligen Zeitpunkt X in der Organisation praktizierte Abläufe und Verfahren gemeint sein, nicht aber das Ablagern unbenutzter und somit toter Daten in einem Archiv. Die Rede davon, eine Organisation habe ‚gelernt‘, impliziert, dass die praktizierten Abläufe und Verfahren auf eine besondere Weise verändert wurden. Eine reine Anpassung an aktuelle Anforderungen oder die Ausrichtung entlang einer Zukunftsprognose ist kein Lernen. Vielmehr müsste die Organisation für noch nicht genau bekannte künftige Herausforderungen besser gerüstet sein als vor dem ‚Lernen‘. Organisationsentwicklung versucht dazu i. d. R., Strukturen zweiter Ordnung bzw. ‚richtige‘ Prinzipien des Wandels zu identifizieren, was ein paradoxes Anliegen ist, wenn die Art des erwarteten Wandels vorher noch nicht bekannt ist. In welchem Umfang sinnvoll von „lernenden Organisationen“ gesprochen werden kann, diskutiert z. B. Kühl 2000 entsprechend kritisch.

255 Das bei der Diskussion von Zielvereinbarungen benannte Referenzkonzept „Kommunikation“ (Abbildung 39) unterscheidet sich von dem der „kommunikativen Aufklärung“ insofern, als erfolgsorientiertes, strategisches Handeln (Abbildung 18) nicht ausgeschlossen wird, d. h. kommunikative Mittel werden nicht ausschließlich verständigungsorientiert, sondern auch strategisch eingesetzt; vgl. FN 246.

### 3.4.3. Evaluation und Messbarkeit

Über die Definition von „Evaluation“ war bereits eine weitere Funktion herausgestellt worden, nämlich „Bewertung“. In einem engeren Begriffsverständnis wird „Evaluation“ mit der Feststellung solcher Sachverhalte verbunden, die sich nicht unmittelbar quantifizieren lassen. Direkt in Zahlen abbildbare Sachverhalte werden nach verbreitem Sprachverständnis „gemessen“, während Qualitäten „bewertet“ werden und dazu einer Evaluierung bedürfen – ggf. auch über Zahlen, z. B. bei einem Ranking. Der Unterschied zwischen direkt quantifizierbaren Sachverhalten und zu evaluierenden Qualitäten ist allerdings kein grundsätzlicher, denn Zahlen haben immer nur dann einen Sinn oder (Steuerungs-) Wert, wenn sie bewertet werden. Sind 300 Teilnehmer in einer universitären Einführungsveranstaltung z. B. gut, sehr gut oder schlecht? Ohne Vergleichswerte fehlt jede Aussagekraft: Wie viele Teilnehmer sind für ein Seminar im Fach Koreanistik wünschenswert und wie viele in einer Jura-Einführungsvorlesung? Ist ein Rückgang der Erstsemester um X irrelevant oder Anlass zum Handeln?

Das sich bei allen Steuerungsinstrumenten stellende Bewertungsproblem wird bei Selbstevaluationen oder Qualitätsmanagement primär textlich bearbeitet („qualitativ“ in Abbildung 29), bei Controlling und leistungsbezogener Mittelverteilung hingegen primär über quantitativ. Zahlen sind eine Abstraktion, d. h. die von ihnen beschriebene soziale Realität ist entkleidet bis auf einen abstrakten, zählbaren Aspekt. Einer Zahl sind die mit ihr verbundenen Werturteile deshalb nicht direkt anzusehen; ohne Werturteile ist sie allerdings sinnlos. Wie gezeigt kann das Bewertungsproblem von Steuerung also mit unterschiedlichen Strategien angegangen, aber nie abschließend gelöst werden.

#### Strategien zum Umgang mit dem Bewertungsproblem

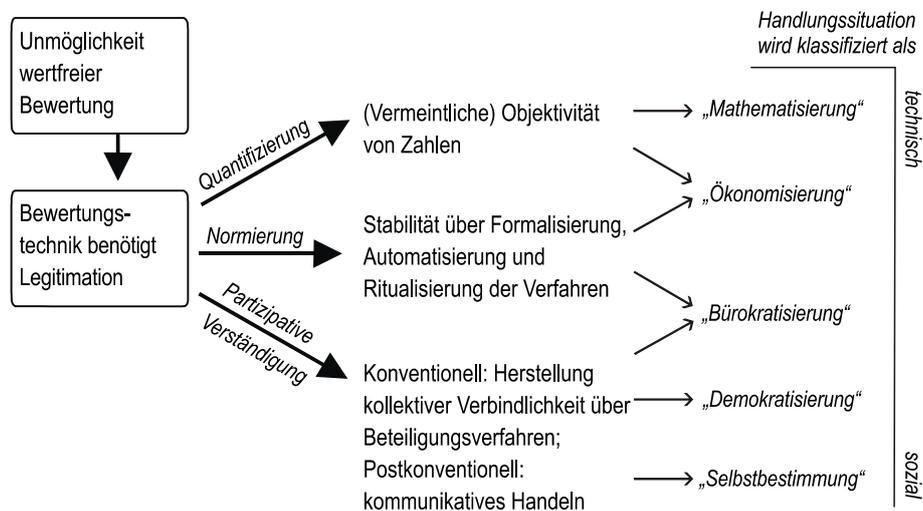


Abbildung 41 (Eigene Darstellung)

Formative Selbstevaluation war in Abbildung 29 der unteren, leistungsbezogene Mittelverteilung hingegen der oberen Hälfte zugehörig. In der Steuerungspraxis werden

die Strategien i. d. R. gemeinsam angewendet: Eine leistungsbezogene Mittelverteilung wird z.B. demokratisch legitimiert beschlossen und den Betroffenen kommunikativ nahe gebracht, etwa über Anhörungen. Vollzogen wird sie letztlich auch über bürokratische Verfahrensabläufe und nicht allein über eine Formel.

Wie bereits beschrieben wird ein Evaluationsverfahren tendenziell zu einem Controllinginstrument, wenn in ihm kontinuierlich erhobene quantitative Maßzahlen ein wesentliches Gewicht erhalten – über die Strategien in Abbildung 41 wird mitunter ein Instrument zu einem anderen umgeformt. Anhand der Diskussion des Bewertungsproblems lässt sich aber auch zeigen, dass der Unterschied zwischen neuen Steuerungsinstrumenten und dem klassischen Bürokratiemodell nicht in jeder Hinsicht von grundsätzlicher Art ist: Je verbindlicher ein Bewertungsverfahren gemacht wird, desto bürokratischer wird sein Charakter. Der Wissenschaftsrat fordert z.B. von der DFG die „weitergehende Standardisierung der Bewertungsprozesse“ (2008: 35). Die Standardisierung von Prozessen gilt nach Mintzberg als Charakteristikum der Machine Bureaucracy (vgl. 2.9). Ähnlich steht es um die Möglichkeit, Evaluationen zu einem systematischen Qualitätsmanagement weiter zu entwickeln. Die dabei zwangsläufig zum Einsatz kommenden Techniken gehören zu den klassischen Techniken von Webers Bürokratiemodell (vgl. 2.1.2): Aktenmäßigkeit, Schriftlichkeit, Standardisierung von Verfahren (z. B. über Qualitätshandbücher), feste Zuständigkeiten und formale Qualifizierung. Zwei Variationen von Abbildung 29 ordnen das Instrument der (Selbst-) Evaluation als Pol in die Diskussion der Steuerungsinstrumente ein. Abbildung 42 stellt dar, dass Evaluationsverfahren besonders aufwendig sind, die Systematisierung und Validierung von Evaluationen (Pfeile) den Aufwand aber noch weiter erhöhen.

#### Administrativer Aufwand und Ausrichtung von Steuerungsinstrumenten

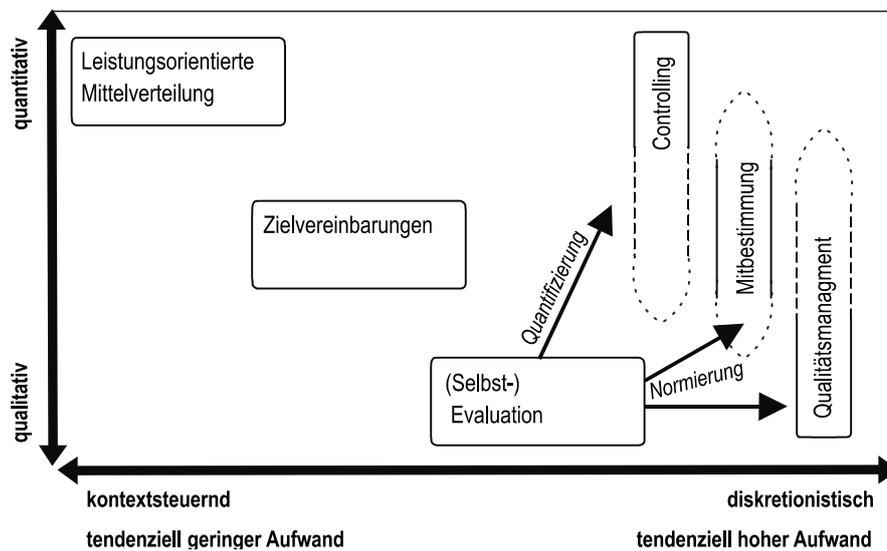


Abbildung 42 (Eigene Darstellung)

Abbildung 43 zeigt das Instrument der (Selbst-) Evaluation als das Instrument, dass die Sichtweisen von Betroffenen am stärksten einbezieht – neben dem klassischen Steuerungsinstrument der formalisierten Mitbestimmung. Das Vertrauen auf die Steuerungswirksamkeit dialogischer Prozesse und die Einbeziehung der Betroffenen hängen miteinander zusammen. Der Grund dafür lässt sich u. a. anhand von Abbildung 41 ablesen. Wer primär auf eher technische als auf dialogische Steuerungsmechanismen setzt, wird die Steuerungsproblematik („Handlungssituation“ bei Habermas) als eine technische und nicht als eine soziale einordnen. Bei einem technischen Problem trägt die Einbeziehung von Betroffenen allerdings nicht zur sachlichen Lösung bei, eine technische Lösung kann am besten bei den kompetentesten technischen Experten eingeholt werden. Bei der Lösung eines technischen Problems dient die Einbeziehung von Betroffenen primär einem strategischen Interesse, nämlich der Herstellung von Akzeptanz. Die Betroffenen werden deshalb nicht ernsthaft in die Klärung der Inhalte einbezogen, ihnen wird eher ‚erklärt‘, dass die von anderen ausgewählte Lösung die beste sei – die Einbeziehung soll Reaktanz vorbeugen. Im Umkehrschluss ist für Selbststeuerung erforderlich, dass auf Steuerungswirkungen über dialogische Prozesse gesetzt wird.

#### Ausrichtung von Steuerungsinstrumenten (II)

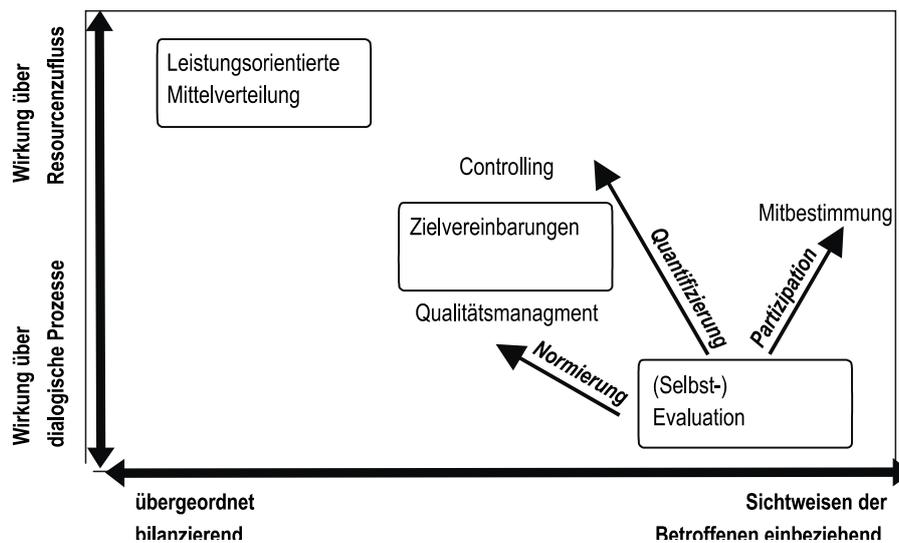


Abbildung 43 (Eigene Darstellung)

Da sich in der Steuerungspraxis i. d. R. dialogische, beteiligungsorientierte und quantifizierende, objektivierende Elemente miteinander mischen, spricht nichts dagegen, die drei Instrumente leistungsorientierte Mittelverteilung, Zielvereinbarung und (Selbst-) Evaluation mit ihren unterschiedlichen Zugriffsschwerpunkten miteinander zu kombinieren.

#### 3.4.4. Bewertung und Innovation

Wenn intern gesteuerte Evaluationsverfahren (Selbstevaluationen) dazu geeignet sind, die Sichtweisen von Betroffenen einzubeziehen, so bedeutet dies keinesfalls, dass Evaluationen per se innovationsfreundlich sind und der Vielfalt wissenschaftlicher Forschungsansätze optimal Rechnung tragen.<sup>256</sup> Auch auf qualitative Aspekte ausgerichtete und weitgehend in Textform gefasste Bewertungsverfahren bewerten anhand von Maßstäben, also über den Vergleich mit bisher Bewährtem (ggf. auch über den Vergleich mit Mechanismen, die sich darin bewährt haben sollen, offen für Neues und Innovationen zu sein, vgl. FN 254). Nach pointiert kritischer Sicht „sind akademische Wissenschaftler mit dem Schreiben von Drittmittelanträgen und der gegenseitigen Begutachtung derselben beschäftigt. Die »peer«-Begutachtung, also die durch Konkurrenten, erzeugt ein Übergewicht von Mainstream-Forschung, weil, auch das ist bekannt, die antizipierten Ergebnisse plausibel sein müssen.“ (Resch 2008: 11). Die DFG, deren Begutachtungssystem seit Jahren u. a. durch den Wissenschaftsrat als implizit innovationshemmend kritisiert wird, setzt auf Ausnahmefreiräume für Wissenschaftler mit als bewährt geltendem Lebenslauf (37), um „ein risikofreundlicheres Fördersystem zu schaffen“ (Wissenschaftsrat 2008: 35). Allerdings kann die Kritik, der „tendenziell konservative Grundzug des Förderhandelns werde durch das Gutachtersystem verstärkt“ (Wissenschaftsrat 2003: 36; Krull 1999), nicht grundsätzlich entschärft werden. Bewertung ist ohne die Orientierung an Normwerten gar nicht möglich.

Für Hochschulen, die laufend innovatives Wissen produzieren sollen, können qualitativ orientierte Evaluationen also nicht als alleiniges Steuerungsinstrument überzeugen. Genauso wenig kann überzeugen, wenn einzig Verfahren eingesetzt werden sollen, die auf der Illusion der vollständigen zahlenmäßigen Durchdringung einer Organisation aufbauen. Da auch quantitative Verfahren einem Bewertungsproblem unterliegen, machen es letztlich auch quantitativ ansetzende Steuerungsverfahren erforderlich, Bewertungsmaßstäbe zu finden. Wenn primär quantitative Verfahren eingesetzt werden sollen, müssen sich diese Bewertungsmaßstäbe mit einem technischen Steuerungsverständnis vertragen. Als ein solcher Maßstab, der als technisch bzw. als nicht-sozial betrachtet werden kann, kommt primär die Bewertung auf wettbewerblichen Märkten infrage.<sup>257</sup> Das Anliegen einer quantifizierenden Durchdringung einer Organisation zu Steuerungszwecken legt deshalb nahe, Tauschwerte und Bewertungen auf Quasi-Märkten heranzuziehen. Werte werden dadurch in Finanzgrößen dargestellt und können direkt miteinander verglichen werden. Quasi-Märkte erlauben also die Umgehung der grundsätzlichen Methodenprobleme, die ich oben als „Bewertungsproblem“ zusammengefasst habe. Nach Marginson geraten dadurch die öffentlichen Qualitäten und Funktionen von Hochschulen aus dem Blickfeld. Den Wert der Erzeugung öffentlicher Güter an Hochschulen in einer Ziffer zusammenzufassen, sei nämlich eine Schimäre (2007: 205). Obwohl die Produktivität von Hochschulen über deren Bewertung in Quasi-Märkten ggf. als besonders objektiv dargestellt werden kann, wird

---

256 Wie in Abbildung 41 f. dargestellt führt die Erhöhung der Verbindlichkeit von Partizipationsmöglichkeiten tendenziell zu einem bürokratisierten Mitbestimmungsverfahren.

257 Eine weitere Möglichkeit bieten statistische Durchschnittswerte (Benchmarking), die aber keine Antwort darauf geben, wie Wertabweichungen zu gewichten sind.

die Produktivität selbst über diese Form der Messorientierung mutmaßlich sogar verschlechtert. Vermehrt kommt es zu „zero sum“ anstelle von Netzwerkeffekten, da auf Märkten nur über Ausschluss und Rivalität verkauft werden kann (203; vgl. 2.3).<sup>258</sup> Obwohl perfekte Märkte für eine hohe Dynamik bekannt sind, garantiert die Bewertung von Hochschulleistungen über Quasi-Märkte genauso wenig Flexibilität und Innovationsoffenheit wie Evaluationsverfahren. Neue Sachverhalte sind zunächst immer noch nicht quantifiziert bzw. noch nicht über Quasi-Märkte abgebildet. Sie müssen deshalb jeweils neu gegen ein existierendes Quantifizierungssystem geltend gemacht werden, um in diesem berücksichtigt zu werden – was die Innovation ausbremst. Da Forschungsinstitutionen Geld i. d. R. nur unter Prestige Gesichtspunkten und nicht um des Geldes selbst willen maximieren, sind ferner erhebliche unintendierte Nebeneffekte bzw. Externalitäten zu erwarten. Wenn finanzielle Größen – anders als bei einem gewinnorientierten Unternehmen – gar keinen Hauptzweck darstellen, können sie nämlich die tatsächlich entscheidenden Zielgrößen auch nicht unverzerrt abbilden.

---

258 Kooperation in Netzwerken und Zuwachsstrategien unterliegen generell einem Messbarkeitsproblem, unabhängig vom Versuch einer marktlichen Bewertung.

## 4. Steuerungsexpertise auf Fachbereichsebene: Eine empirische Studie

### 4.1. *Innerinstitutionelle Hochschulforschung*

Steuerung im Zeichen von NSM oder NPM (vgl. 2.1) will, etwas vereinfacht ausgedrückt, steuern, ohne wissen zu müssen, wie gesteuerte Einheiten funktionieren. Dazu werden (u. a. Anreiz-) Wirkungen prognostiziert. Diese Annahmen lassen sich aber bereits auf theoretischer Ebene in Frage stellen und kritisieren – insbesondere über den Vergleich mit konkurrierenden Theorien (vgl. 2.3ff). Es zeigt sich also, wie Metz-Göckel zugespitzt konstatiert, dass die „Theorien zu Hochschule [...] locker auch ohne empirische Befunde“ auskommen (2008b: 208). Empirie spielte in den bisherigen Abschnitten nur deshalb eine Rolle, da der Gegenstand dieser Arbeit, also die jüngere Reform der Hochschulsteuerung, selbst keine Theorie, sondern eher eine Anwendungspraxis darstellt. Bei neuer Hochschulsteuerung findet, direkt oder indirekt durch theoretische Ansätze inspiriert, eine Implementation von Steuerungskonzepten statt – in einer empirischen Praxis. Wie stark praxis- und empiriebezogen sollte oder muss eine konzeptionelle Auseinandersetzung mit neuerer Hochschulsteuerung aber sein?

Der Unterschied zwischen Steuerungspraxis und Steuerungstheorie ist insofern graduell, als beide konzeptionell und angelehnt an Theorien den Zugriff auf einen sozialen Gegenstand versuchen. Mit Neuer Steuerung hat sich dieser Konnex verstärkt: Offensichtlich gehört zu der jüngeren Reform, dass den Hochschulen explizit mehr Verantwortung für die eigene Steuerung zugeschrieben wird. Wenn Hochschulforscherinnen und -forscher, die selbst an Hochschulen arbeiten, zunehmend über Hochschulsteuerung reflektieren, so geschieht dies nicht losgelöst von dem gestiegenen Reflexionsbedarf innerhalb der Hochschulen: Mehr Steuerungsverantwortung durch Neue Steuerung erhöht die Nachfrage nach Forschung über (neue) Hochschulsteuerung. Das Forschungsinteresse an neuer Steuerung an Hochschulen befindet sich also unvermeidlich in einem Beziehungsverhältnis mit seinem Gegenstand. Dieser Beziehung kann die Forschung grundsätzlich auch nicht entkommen. Am Hochschuldidaktischen Zentrum der Universität Dortmund wurde deshalb das Konzept der „innerinstitutionellen Hochschulforschung“ entworfen, das die eben skizzierte Wechselbeziehung produktiv aufnehmen will (Metz-Göckel 2008a: 150-158). Innerinstitutionelle Hochschulforschung bezeichnet die Forschung der Hochschule über sich selbst. Da der beforschte Gegenstand und seine Beforschung also in einer Beziehung stehen, kann die Erarbeitung von Erkenntnissen durchaus z.T. als eine „Ko-Produktion“ (158) aufgefasst bzw. angelegt werden. Entsprechend kann es sinnvoll sein, das Untersuchungsfeld ggf. auch örtlich zu begrenzen. Eine örtliche Begrenzung hat zwei Vorteile: Zum einen vereinfacht konkrete Nähe eine konkrete Zusammenarbeit. Ergebnisse, die in einer „Mischform aus Rückmeldung und Beratung“ (155) präsentiert werden, finden dann ggf. mehr Beachtung. Zum anderen ermöglicht die Begrenzung des Untersuchungsfeldes, dass umfassendere Informationen über den Gegenstand in das Forschungsvorhaben eingehen können, etwa über die Durchführung einer explorativen Fallstudie. Als Nachteil einer explorativen Fallstudie bleibt natürlich bestehen, dass die Aussagekraft ihrer Ergebnisse ungeklärt bleibt: Sind sie auch für andere als die beforschten Hochschulen repräsentativ? Bleibt die Neutralität des Vorgehens, also die

Intersubjektivität, gewahrt, wenn man sich vorab nur wenig eingrenzt, also explorativ vorgeht? Im Gegensatz dazu erkaufte sich eine große repräsentative Studie ihre Aussagekraft damit, dass sie die Informationskanäle zwischen dem Gegenstand und dem Forschungsvorhaben standardisiert. Eine standardisierte repräsentative Studie benutzt möglichst unflexible Fragen, um Antworten aus dem Inneren ihres Gegenstands zu erhalten. Idealerweise ist die Kommunikation bei standardisierten Erhebungen dermaßen einseitig, dass dem Befragten kein relevanter Spielraum für die Kontextualisierung seiner Informationen und für die Deutung der Intention des Befragers übrig bleibt.<sup>259</sup> Das dahinter stehende Kommunikationsideal (gleiche Codierung der Nachricht von einem konkreten Sender und beliebigen Empfängern, störungsfreie Übertragung aller ihrer relevanten Dimensionen u. a. m.) ist zwar unrealistisch, das Vorgehen ist aber trotzdem für viele Problemstellungen bewährt. Welches Vorgehen bietet sich für die noch bestehenden Forschungslücken zu Steuerungswirkungen an Hochschulen an? Wenn diese Wirkungen nicht genau bekannt sind – mit anderen Worten, wenn noch kein verlässliches standardisiertes Modell für sie vorliegt – können sie rein logisch betrachtet nicht standardisiert abgefragt werden.<sup>260</sup> Ausgehend von der theoretischen Erörterung in den Abschnitten 2.2ff unterstelle ich, dass die Ansätze der Neuen Institutionenökonomik zur Erklärung der Steuerungswirkungen nicht ausreichen. Ein inkonsistenter Gegenstand erschwert das konsistente empirische Vorgehen.

Der Gegenstand „Hochschulorganisation“ sperrt sich im besonderen Maße gegen die Unterordnung unter eine vereinheitlichende Universaltheorie (vgl. 2.2), weshalb eher mit einem theoriebezogenen „Blumenstrauß von Einsichten“ (2008b: 211) vorzugehen ist. Nach March sind Universitäten organisierte Anarchien, u. a. da sie eine „unklare Technologie“ und viele Mehrdeutigkeiten aufweisen. Bestimmte Erklärungsmodelle (z. B. Kausalbeziehungen oder das Programm des methodologischen Individualismus) können nicht vorab beanspruchen, eine besondere Gegenstandsangemessenheit zu besitzen. Gelten die Bedingungen der organisierten Anarchie auch für die wissenschaftliche Erklärung von jüngerer Hochschulreform – und nicht nur für den Gegenstand, den sie erklären will? Angesichts des bisher Diskutierten halte ich dies für plausibel: Der geeignete Theorieansatz, also die Technologie der wissenschaftlichen Erklärung, ist unklar. Attraktiv ist aber die „autoritäre Antwort“ (March 1990b: 14) auf die vielfältigen Mehrdeutigkeiten. Sie besteht in der Überschätzung der Möglichkeiten, mit Hilfe einer Hierarchie (hier: einem integrierten Theorieansatz) eine Sicht durchzusetzen und komplexe Sachverhalte zu vereindeutigen. Die Illusion von strenger Kontrollierbarkeit kann aber zu Engpässen führen – hier bei den Erklärungsmöglichkeiten. Für den Gegenstand der aktuellen Hochschulsteuerung erscheint eine von Haraway für Sozialtheorie formulierte These zutreffend zu sein: „Die Produktion einer universalen,

---

259 Zusätzlich gleicht günstigenfalls die große Fallzahl aus, dass bspw. ein Befragter zu einem hochschulpolitischen Thema mit seiner Antwort eigentlich eine Unzufriedenheit mit der Landesregierung kommunizieren will, ein zweiter den Bogen an einen Mitarbeiter weiterreicht, während sich ein dritter erst gar nicht beteiligt, da ihm die Frage falsch gestellt ist.

260 Es ist legitim, in einer theoretisch geleiteten Vorabspekulation entworfene Hypothesen auf ihre Passung zu erhobenen Daten überprüfen, ich folge aber nicht dem Verständnis, dass allein dieses Vorgehen als methodisch kontrolliert gelten kann (z. B. Kromrey 1990: 23). Feste Hypothesen könnten alten Deutungen entspringen, die nicht der in den letzten Jahren umgekrempten Hochschulrealität entsprechen.

totalisierenden Theorie ist ein bedeutender Fehler, der die meisten Bereiche der Realität verfehlt – vielleicht nicht immer, ganz sicher aber jetzt.“ (Haraway 1995: 71).

Theorieansätze liefern ein Begriffsrepertoire für das wissenschaftliche Vorgehen. Begriffe lassen sich wiederum nach Deleuze als Umschlagsplatz von Problemen verstehen (vgl. FN 10). Ist es günstig oder ungünstig, einen zu vielfältigen Umschlag von Problemen zuzulassen? Im Mülleimer-Modell von March und Cohen führt die Reduzierung und/oder Hierarchisierung der Umschlagsplätze (dort: Entscheidungsgelegenheiten) dazu, dass die Lösungen und Probleme hin- und herspringen, während Blockaden zunehmen und die Bearbeitungszeiten länger werden. Deshalb „erscheint gegenwärtig Größenwahnsinnig“ (Metz-Göckel 2008b: 208), aber auch gar nicht sinnvoll, eine synthetisierende Zusammenfassung aller relevanten Ansätze der Hochschulforschung erreichen zu wollen.

Die Differenz zwischen Forschung und Praxis ist dadurch nicht eingeebnet. Die Praxis des Forschenden entzieht sich der Dringlichkeit, die eine konkrete Handlungssituation entfaltet (vgl. ausführl. Bourdieu 1993a). Der Forschende, der sich um eine Beobachtungsdistanz bemüht, ordnet jene Steuerungsentscheidungen, die zum Untersuchungszeitpunkt anstehen, in eine Reihe mit früheren und relativiert sie dadurch. Wer dagegen in der zu untersuchenden Praxis selbst handelnd tätig ist, muss seine Aufmerksamkeit jeweils auf die aktuell anstehenden Themen fokussieren. In der Praxis sind die jeweils gerade anstehenden Entscheidungen die wichtigsten. Deren Relativierung durch die Perspektive der Forschung kann aber kaum berücksichtigen, wer unter einem praktischen Handlungsdruck steht. Bourdieu spricht in diesem Zusammenhang von dem Unterschied zwischen theoretischer Praxis und praktischer Praxis, den es zu beachten gilt. Psychologische Befunde und die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie (2.4, 2.5) machten bereits darauf aufmerksam, dass Handelnde ihre eigene Wirksamkeit optimistisch einschätzen müssen. Hier besteht eine Grenze für die Aufnahme von Forschungsergebnissen in der Praxis. Wissenschaftlich begründeter Steuerungskeptizismus kann zwar in praktische Steuerungsansätze einfließen – etwa in die Idee einer Steuerung auf Abstand – aber nur begrenzt in die Handlungslogik von Steuernden eingehen, deren Geschäft darin besteht, in der Praxis das Steuern zu versuchen. Es gibt weitere prinzipielle Unterschiede zwischen einem distanzierten Beobachter, der seine Beobachtungen in andere Beobachtungen einordnet und einem praktisch Involvierten, der nur mit einem Fokus auf ein konkretes Handlungsfeld und mit Vertrauen in die eigene Wirksamkeit praktisch handeln kann. Zu den Unterschieden gehört, wie stark Vorgänge über die Persönlichkeit von Beteiligten erklärt werden.<sup>261</sup>

Die diskutierte neo-institutionalistische Perspektive (vgl. 3.4) stellt heraus, dass das offizielle Funktionieren von Steuerung eine Frage der Außendarstellung ist. Organisationen sorgen so für ihre überlebensnotwendige Legitimation. Wer das Decoupling, also die Diskrepanz von offiziellem und tatsächlichem Funktionieren, aufdeckt, schadet der von ihm untersuchten Organisation. Metz-Göckel stellt u. a. deshalb „Verletzlichkeit“ als einen Aspekt heraus, der bei innerinstitutioneller Hochschulforschung Beachtung finden muss (Metz-Göckel 2008a: 157; Metz-Göckel et al. 2005). Methodisch

---

261 Vgl. 2.4 zum Attributionsirrtum, durch den der Einfluss der jeweils handelnden Menschen überschätzt wird („Internalitätsnorm“, Thomas 1991) und zur Tendenz, Handlungen anderer mit mutmaßlichen Persönlichkeitseigenschaften zu erklären.

bedeutet dies, dass Hochschulangehörige bei der Antwort auf Fragen zu Organisationsvorgängen an ihren Einrichtungen immer auch eine Außen- und Selbstdarstellung betreiben. Auch bei einer anonymen Befragung kann keinesfalls davon ausgegangen werden, dass die Antworten ein neutrales Wirklichkeitsabbild liefern. Die Akteure, die selbst nicht genau zwischen Talk und Action (Brunsson 1989) unterscheiden, betreiben in den meisten Fällen auch keinen vorsätzlichen Reformbetrug, den es zu entlarven gelte, sondern agieren selbst in einem unscharfen Bereich zwischen signifizierenden Formalstrukturen und den parallel sich ständig abspielenden Handlungsskripten, die das tatsächliche Organisationsgeschehen ausmachen. Sowohl die Forscher als auch deren potenzielle Informanten aus dem Inneren einer Organisation müssen interpretieren, wenn sie zwischen Talk und Action unterscheiden wollen. Das Experteninterview bietet die umfassendste Möglichkeit, solche Interpretationen zwischen Befragter und Befragtem wechselseitig aufeinander abzustimmen.

Die Erhebungsmethode ändert allerdings nichts daran, dass Befragte vorrangig das berichten, was sie für die Außendarstellung ihrer Organisation und/oder ihrer selbst für geeignet halten. Außerdem kann und will innerinstitutionelle Hochschulforschung wesentliche Unterschiede zwischen den Perspektiven und Positionen von Befragtem und Befragter auch nicht ebnen. Im Rahmen der Interviewauswertung hat der Forschende ausreichend Zeit und Raum, um seine eigene Interpretation der Inhalte und des Kontextes der Erhebungssituation zu erweitern und zu entfalten. Hingegen werden die möglichen oder tatsächlichen Interpretationen seiner Interviewpartner bzw. Fragebogenbeantworter vom Forschenden relativiert, indem er sie wissenschaftlich interpretierend auswertet. Es besteht prinzipiell keine Gleichwertigkeit der Perspektiven.<sup>262</sup>

Die innerinstitutionelle Hochschulforschung, die hier verfolgt wird, nimmt entsprechend nicht direkt „Fragen oder Probleme, die Akteure und Akteurinnen in der Hochschule formulieren“ zum Ausgangspunkt (Metz-Göckel 2008a: 154). Vielmehr sollen erst ihre Ergebnisse auf solche Fragen und Probleme reagieren. Möglich sind wissenschaftliche Rückmeldungen bzw. Beratungsangebote an die Praxis im Sinne von innerinstitutioneller Hochschulforschung nicht zuletzt deshalb, weil die Perspektive der theoretischen und der praktischen Praxis eben temporäre Praxisformen und keinesfalls feste Persönlichkeitsausprägungen sind. Ein erfahrener Kanzler z.B. – etwa Robert Birnbaum oder Clark Kerr – kann offensichtlich theoretische Praxis im Sinne Bourdieus betreiben. Es ist auch nicht schwierig, Hochschulpraktikern im analytischen Gespräch skeptische Aussagen über die Steuerbarkeit ihrer Organisation zu entlocken. Außerdem ist Steuern an sich bereits eine konzeptionelle und auf Theorien bezogene Tätigkeit, jedenfalls im Vergleich z.B. mit dem Aufräumen eines Labors. Wie diskutiert erfolgt es trotzdem nicht notwendig vollständig im Modus des Vigilant Problem Solving (Janis 1989). Trotz prinzipieller Unterschiede besteht also überhaupt kein grundsätzliches Überbrückungsproblem zwischen Wissenschaft und Praxis, allerdings bietet die stärkere Berücksichtigung ihrer Differenz ein interessantes Potenzial für beide Seiten (vgl. ausführl. Friedrichsmeier 2008).

---

262 Eine Gleichwertigkeit besteht insofern, als Wissenschaft immer ein Primat in wissenschaftlichen Texten beanspruchen kann und die praktisch Verantwortlichen dies in der Praxis können.

#### **4.2. Untersuchungsgegenstand**

Die für die jüngere Reform der Hochschulsteuerung prägende Neue Institutionenökonomik setzte ihren Fokus primär auf Einzel- und Kollektivakteure und deren mutmaßliche Reaktion auf Anreize (vgl. 1.4.2 und 2.2). Etwas pauschalierend zusammengefasst geht es bei einem wesentlichen Teil der konzeptionellen Modellierung von Steuerung darum, wie ein einzelner Hochschullehrer auf die Anreize einer leistungsbezogenen Mittelverteilung reagiert und wie z.B. seine Mitarbeiterin über eine vertragsähnliche Zielvereinbarung kontrolliert wird.

#### ***Mittlere Organisationsebene an Universitäten***

Gegenwärtig besteht – wie diskutiert – eine konzeptionelle Lücke rund um tatsächliche Steuerungswirkungen. Diese Lücke betrifft wiederum besonders offensichtlich die mittleren Organisationsebenen einer Hochschule – also jenen Bereich, der sich zwischen dem Handeln von Einzelakteuren wie einem einzelnen Professor und der gesamten Hochschule als vermeintlichem oder realem Kollektivakteur befindet. Hier wurde deshalb eine solche mittlere Ebene für die empirische Studie ausgewählt, nämlich die Ebene von Fachbereichen bzw. Fakultäten. Ich interpretiere die Einheiten auf dieser Ebene nicht vorab als Kollektivakteure; das Detailinteresse an Vorgängen auf dieser Ebene verbietet, sie vorschnell wie eine Person bzw. personalisiert etwa über die Einzelperson der Dekanin oder des Dekans zu behandeln. Die Ebene der Fakultäten gehört primär zum akademischen Bestandteil der Gesamtorganisation „Hochschule“, ungeachtet der meist zu ihnen gehörenden kleineren Verwaltungsbereiche. Die vorherrschende Koordinationsform auf dieser Ebene, die nur eingeschränkt durch hierarchische Weisungsbefugnisse übergeordneter Ebenen bestimmt ist, ist zwischen einer Adhocracy und der Divisionalized Form zu verorten (vgl. 3.7 und Abbildung 29). Für sie spielen Gremien wie Fachbereichsrat, Fakultätsrat, Hochschullehrerversammlung u. ä. m. eine gewisse Rolle – und sei es nur zur Herstellung von kollektiven Identitäten.

Für die Fallstudie habe ich nur keine Fachhochschulen berücksichtigt, obwohl letztere im Zuge der jüngeren Reform tendenziell an Bedeutung gewinnen. Trotz dieser tendenziellen Bedeutungsverschiebung sind die Universitäten für eine exemplarische Fallstudie geeigneter, da „die Universitäten – und hier wiederum die relativ kleine Zahl der klassischen Volluniversitäten – in Deutschland für alle wissenschaftlichen Hochschulen immer noch eine Leitbildfunktion ausüben“ (Kreckel 2004: 184). Alle drei untersuchten Universitäten befinden sich im selben Bundesland – einem größeren Flächenland – und unterliegen somit derselben Hochschulgesetzgebung. Ferner handelt es sich um Nachkriegsgründungen, es gibt also keinen herausragenden Traditionsbestand, der bei der Hochschulsteuerung von offensichtlich prominenter Bedeutung wäre.

#### ***Pädagogik und Physik***

Die Fallstudie beschränkt sich ferner auf zwei Fächer mit einem unterschiedlichen Profil, damit exemplarisch auch aus unterschiedlichen Fachkulturen resultierende Einflüsse erfasst werden können. Physik ist ein stark mathematisch angelegtes Fach, bei dem

experimentelle Forschung mit einigem technischen Aufwand erfolgt, und hat ein hohes Forschungsprestige. Dem gegenüber verfügt die vorwiegend textlich arbeitende Pädagogik zwar über einen direkteren Anwendungsbezug – sie bildet u. a. die Mitarbeiter von Schulen und Sozialdiensten aus –, ihr wissenschaftliches Prestige ist aber vergleichsweise gering<sup>263</sup> und der Anteil von Frauen ist auf allen Hierarchieebenen höher als im Schnitt bei den anderen Fächern.

---

263 In Kants „Streit der Fakultäten“ gehören beide zu den unteren Fakultäten (gegenüber den oberen Medizin, Jura und Theologie). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Physik u. a. in Königsberg zeitweise der Medizin zugeordnet war. Kant skizziert einen bereits damals relevanten „Streit“, der mit der Medizin oder auch mit dem naturwissenschaftlichen Weltbild auszufechten sei. Kant zufolge liegt der Gegensatz „zwischen denen die auf *empirische* Principien alles gründen wollen, und denen welche zu oberst Gründe a priori verlangen“ (2004: XIII). Als zweites Ordnungsprinzip skizziert Kant in seinem Modell eines „Parlament der Gelahrtheit“ eine links-rechts-Einteilung. Dabei sitzt der Staatsorganisation direkt zuarbeitende Fächer (Jura) auf der „rechten Seite“, denn sie „verteidigt die Statute der Regierung“ (36). Durch ihren Bezug zum überwiegend staatlichen Bildungs- und Sozialsystem ist auch die Pädagogik dieser Seite zuzurechnen, allerdings in untergeordneter Position. Bourdieu, der die Unterscheidung weiter ausarbeitet, sieht auf jenem „gesellschaftlichen“ Pol ferner die Medizin als dominant an. Auch bei Bourdieu ist dieser Pol eines der beiden Hierarchisierungsprinzipien zwischen den Fächern. Der andere Pol von Macht bzw. Prestige ist, ähnlich wie schon bei Kant, der „Wissenschaftspol“, auf dem das „ausschließlich auf der erfolgreichen Investition in Forschungstätigkeit begründete wissenschaftliche Prestige“ zählt (1992: 132-133). Hier hält die Physik, die z. T. eine Leitbildfunktion für das Wissenschaftsverständnis in anderen Fächern entwickeln konnte, eine hohe Position; sie gilt als „theoretisch rein“. Im Vergleich zur Physik untergeordnet ist die Position der Pädagogik, die von Bourdieus innerhalb der Geisteswissenschaften zum „unreinen“ Pol gehört, da sie anwendungsbezogen ausgerichtet ist (204). Sie ist gleichzeitig aber auch „mit der Ausübung »weltlicher« Macht im Rahmen der kulturellen Ordnung verbunden“ (133). Mit den Fächern Physik und Pädagogik sind also die wesentlichen traditionellen Hierarchisierungsprinzipien repräsentiert.

### Unterschiedliche Profile der Fächer Physik und Pädagogik

Profildimension	Physik	Pädagogik
Fächergruppe	Natur- und Technikwissenschaften	Geistes- und Gesellschaftswissenschaften
Wichtigste Form der Problembearbeitung	mathematisch und technisch	textlich und sozial handelnd
Wissenschaftliches Prestige	hoch	niedrig
Geschlechterverhältnis	Überrepräsentanz von Männern auf allen Ebenen	überdurchschnittlicher Anteil von Frauen auf allen Ebenen
Anwendungsbezug	vorwiegend Grundlagenforschung, „theoretisch rein“ (Bourdieu 1992: 204)	vorwiegend direkt im staatlichen Bildungs- und Sozialsystem
Stellung im akademischen Lehrbetrieb	bietet Grundkurse für viele natur- oder ingenieurwissenschaftliche Fächer an; die Studienauslastung ist tendenziell unterdurchschnittlich	viele Studierende mit fachfremden Studienschwerpunkten; tendenziell überdurchschnittliche Studienauslastung

Abbildung 44 (Eigene Darstellung)

Die Untersuchung bedient sich leitfadengestützter Experteninterviews, mit denen das Expertenwissen zu Steuerungsfragen auf der Ebene einer Fakultät rekonstruiert wird.

### Statistik der geführten Interviews (Absolute Zahl in Klammern)

Status	Frauenanteil	Fachzugehörigkeit	Ø Länge	
Professur (16)	44 %	13 %	6x Pädagogik, 10x Physik	57"
Wiss. Mittelbau (9)	25 %	44 %	5x Pädagogik, 4x Physik	54"
Technik und Verwaltung (5)	14 %	60 %	1x Pädagogik, 4x Physik	55"
Studierende (6)	17 %	0 %	3x Pädagogik, 3x Physik	54"
Insgesamt	(36)	25 %	15x Pädagogik, 21x Physik	55"

Abbildung 45 (Eigene Darstellung)

Zeitraum der Interviewführung war Ende 2003 bis Mitte 2004. Die mit der Form des Experteninterviews verbundenen methodischen Probleme werden im Folgenden weiter bilanziert.

### *Pseudonymisierung und Datensicherheit*

Der Untersuchungsgegenstand, also die Fakultäten, in denen die Interviews geführt wurden, ist relativ klein und es gibt eine überschaubare Gesamtzahl von Personen. Das Untersuchungsthema, also die Organisation und Steuerung an den Fakultäten, enthält politische Brisanz – man spricht über das Agieren von Kollegen, ggf. auch Vorgesetzten, und außerdem ist die Reputation der Fakultät berührt, wenn man Defizite offenlegt. Allen Interviewten wurde deshalb ein vertraulicher Umgang mit ihren persönlichen Angaben zugesichert. Dem Interviewenden ist das Wissen darüber, wer seine Interviewpartner waren, zwar nicht mehr zu nehmen, aber bei der Veröffentlichung müssen Vertraulichkeit und Schutz der Interviewten gewährleistet werden, ohne das Brisante der erhaltenen Informationen gänzlich zu beseitigen. I. d. R. versucht Sozialforschung dies, indem sie pseudonymisiert. Dabei wird aber nicht gänzlich ohne Namen oder Zuordnungs-codes gearbeitet (nur das wäre im Wortsinn „anonym“), sondern die realen Namen werden durch Codes oder fiktive Namen ersetzt. Eine einfache Pseudonymisierung arbeitet mit einer festen Zuordnungsregel, z. B. nach dem Modus „Dekan Prof. Dr. Meyer“ wird ersetzt durch „Herr A“ und „Kustodin Dr. Müller“ erhält das Pseudonym „Frau B“. Im vorliegenden Fall ist dies nicht sinnvoll, denn an den untersuchten Fakultäten kann eine ganze Reihe von Informationen über deren Beschäftigte schnell über das Internet eingeholt werden – ganz abgesehen von dem Problem, dass sich die Befragten untereinander identifizieren könnten. Im Folgenden wird nämlich zu Anschauungszwecken aus den geführten Interviews, die als Tonaufnahme aufgezeichnet und transkribiert wurden, zitiert. Die Identität der Befragten und einiger ihrer Umgebungsvariablen ließe sich schon mit begrenztem Aufwand aufdecken, wenn einfache Pseudonyme verwendet würden. Denn eine einfache Pseudonymisierung arbeitet i. d. R. nicht streng nach dem Datenschutzprinzip der Datensparsamkeit.<sup>264</sup> Wenn es an einer Stelle von Bedeutung sein mag, dass A ein Mann und/oder Professor ist, B aber eine wissenschaftliche Mitarbeiterin, so ist an anderer Stelle lediglich von Bedeutung, ob A und B der Physik oder der Pädagogik angehören. Über mehrere Zitatpassagen, die das Pseudonym „A“ oder „B“ enthalten, lässt sich dann unnötig viel über „A“ und „B“ zusammentragen, selbst wenn nie an einer Stelle zusammengefasst wird, welche Personenmerkmale A und B insgesamt haben. Um eine Zuordnung von Interviewpassagen oder Charakterisierungen zu konkreten Personen durch Dritte weitgehend zu verunmöglichen, wird deshalb ein doppeltes System angewandt. Je nach jeweiligem Bedarf an der Zuordnung von Kontextinformationen wird der im Folgenden verwendete pseudonymisierende vierstellige Code um die entsprechenden Ziffern gekürzt. Die gekürzten Ziffern werden durch fortlaufend vergebene Kleinbuchstaben ersetzt, wobei eine Person unterschiedliche Ersatzbuchstaben erhalten kann. D. h. ich verwende zur Pseudonymisierung einen mehrstelligen Code, von dem aus ich direkt

---

264 Das Bundesdatenschutzgesetz (in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. August 2006 (BGBl. I S. 1970)), besagt in § 3a: „Gestaltung und Auswahl von Datenverarbeitungssystemen haben sich an dem Ziel auszurichten, keine oder so wenig personenbezogene Daten wie möglich zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen. Insbesondere ist von den Möglichkeiten der Anonymisierung und Pseudonymisierung Gebrauch zu machen, soweit dies möglich ist und der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck steht.“

wesentliche Personenmerkmale ablesen kann,<sup>265</sup> der umgekehrt aber auch übersichtlich anzeigt, welche unnötigen Informationen bei der Veröffentlichung aus dem Pseudonym herausgestrichen werden können. Praktiziert wird damit also eine bedarfsabhängige Anonymisierung einer Pseudonymisierung.

Ich diskutiere weitere methodische Probleme in der Zusammenschau mit potenziellen methodischen Alternativen, die hier nicht gewählt wurden.

### *Alternative empirische Zugriffe*

„Steuerung“ lässt sich nicht unmittelbar empirisch untersuchen, schon deswegen, weil gar nicht unmittelbar klar ist, wie genau sich „Steuerung“ manifestiert (vgl. 1.1.1). Im Folgenden wird genau genommen „nur“ die mentale Verarbeitung von Steuerungskonzepten in der Praxis untersucht – auf der Ebene von universitären Fakultäten in zwei Fächern. Auf den ersten Blick mag dies unambitioniert erscheinen: Sollte man nicht versuchen, die Ebenen von Decision und Talk zu verlassen und direkt die zugehörige Action in der Organisation beobachten und dabei Decoupling identifizieren? Ein erster Einwand gegen diese Möglichkeit ist prinzipieller Natur: Wenn dies so weitgehend durchführbar wäre, wäre das Funktionieren von Organisationen erheblich trivialer als dies z. B. der Neo-Institutionalismus, der das Stichwort des Decoupling geprägt hat, annimmt. Zwar lassen sich unterschiedliche Grade von Decoupling beobachten, wenn man eine Arbeitsdefinition zur Bestimmung des Phänomens aufgestellt hat. Wo Decoupling anfängt und wo es aufhört, ist allerdings eine reine Interpretationsfrage. Unklärlich wäre nämlich, warum Talk und Action so beharrlich innerhalb von Organisationen auseinander fallen sollten, wenn sich zwischen beiden sauber trennen ließe. Wenn der Wissenschaft eine saubere Trennung zwischen Decision, Talk und Action gelingen würde, könnte dies auch ein entsprechend ausgelegtes Controlling-System. Statt sich an entsprechender Forschung zu versuchen, wäre es dann effizienter, sich um die Weiterentwicklung eines bestehenden Hochschul-Controllings zu bemühen, denn in einem solchen läge bereits eine Vielzahl von Daten in passend strukturierter und aufbereiteter Form vor. Statt eine bestimmte Praxis zu untersuchen, wäre man dann an dem Bemühen beteiligt, eben jene Praxis zu unterbinden – Controlling soll schließlich Decoupling zurückdrängen. Ein solches wissenschaftliches Herangehen an Decoupling wäre also paradox. Die Paradoxie löst sich auf, wenn man nicht von einer sauberen (und im Sinne eines Controlling-Systems ggf. auch quantifizierbaren) Trennbarkeit zwischen Talk und Action ausgeht, aber von der Möglichkeit, den Unterschied interpretativ auszuleuchten.

---

265 Diese Vorgehensweise erleichtert es, bereits im Auswertungsprozess mit pseudonymisierten Interviewtranskripten zu arbeiten, ohne dadurch die Berücksichtigung der wesentlichen Personenmerkmale zu erschweren. Der Buchstabe „P“ steht in den verwendeten Codes für das Fach Physik, während „E“ für die Erziehungswissenschaften bzw. Pädagogik benutzt wird. Eine Ziffer gibt die Statusgruppe an, wobei „1“ eine Professur, „2“ den Mittelbau, „3“ die Gruppe TuV und „4“ Studierende anzeigt. Kleinbuchstaben ersetzen die anonymisierten Codebestandteile, die ursprünglich die Hochschule und Interviewreihenfolge indiziert haben, hier aber ersetzt worden sind. Die Pseudonymisierungsweise wurde auch auf Personen angewendet, mit denen kein Interview geführt wurde, die aber in den geführten Interviews vorkommen. Deren Gesamtzahl ist ungefähr doppelt so hoch ist wie die der Interviewpartner.

Ethnomethodologische, aber auch andere interpretative Ansätze interessieren sich u. a. für die direkte Beobachtung von Organisationsgeschehen.

Kann man Steuerung alternativ beobachten, um Diskrepanzen zwischen den offiziellen Strukturen und den tatsächlichen Abläufen nachzugehen? Leider ist keinesfalls klar, an welchen Orten sich Steuerung vollzieht oder auch nur auswirkt. Allein die Beobachtung der Lehrangebotsplanung an einer Fakultät müsste örtlich gesehen an Lehrstühlen, in den Privatwohnungen von Lehrenden, in den zuständigen Kommissionssitzungen sowie bei relevanten Vor- und Nachbesprechungen im Flur oder in den Cafeterien geschehen. Eine Beobachtung an diesen und weiteren Orten würde trotzdem nicht ausreichen. Wie diskutiert gehört zu „Neuer Steuerung“, dass man die Rationalitäten und die Sichtweisen von Akteuren über kommunikative Verfahren und gezielte Ressourcenflüsse zu beeinflussen versucht. Diese Beeinflussung ist umfassend gedacht und nicht an konkrete Handlungsorte gebunden.<sup>266</sup> Anders als eine Verwaltungsvorschrift, deren Vollzug immer an eine konkret benannte Situation und oft an einen Handlungsort gebunden ist, sollen viele neue Steuerungsinstrumente pauschaler wirken. Eine leistungsbezogene Mittelverteilung schreibt z. B. nicht vor, dass eine Entscheidung über X an der Fakultät von Y unter Berücksichtigung der Sachverhalte Z zu treffen ist, vielmehr soll die Handlungsrationalität von Akteuren pauschal im Sinne der Leistungskriterien beeinflusst werden. Die erhoffte Wirkung soll sich nicht auf konkrete einzelne Situationen beschränken, da die übergeordnete Steuerungsinstanz keine detaillierte (Orts-) Kenntnis über den zu steuernden Bereich benötigen soll. Das Verhalten von Menschen zu verstehen heißt also nicht es zu sehen, denn man muss sehen, was diese sehen und wie die Handelnden die Situation interpretieren, in der sie handeln. Deshalb ist eine Rekonstruktion von relevanten Vorstellungen über Steuerung erforderlich.

Problematisch ist es ggf. auch, über Experteninterviews in erster Linie ‚tatsächliche Abläufe‘ zu rekonstruieren. Dieses Herangehen ist zwar in vielen Fällen produktiv (etwa Meuser/Nagel 1997; Meuser 1989). Allerdings gehen unterschiedliche interpretative und konstruktivistische Ansätze, der Neo-Institutionalismus und in gewisser Weise auch Ansätze der Neuen Institutionenökonomik davon aus, dass es zu Diskrepanzen zwischen offiziellem Sprachgebrauch und tatsächlicher Praxis kommt (Stichwort „Talk/Action“). Erwartet werden muss eine allenfalls lose Koppelung zwischen dem, was sprachlich im besten Wissen und Gewissen gegenüber Außenstehenden, ggf. auch einem Forscher, als Struktur dargestellt wird, und den tatsächlichen Abläufen. Dies gilt nach Meyer und Rowan in verschärftem Maße dann, wenn sich eine Organisation widersprüchlichen Anforderungen aus der Umwelt gegenüber gestellt sieht (1977: 356).<sup>267</sup>

---

266 Die jüngere Reform von Hochschulsteuerung stellt die Bedeutung von Orten wie Fachbereichsräten, die traditionell als zentral für die Selbstorganisation angesehen werden, in Frage.

267 Das universitäre Wissenschaftssystem ist mit verschiedenen gesellschaftlichen Anforderungen konfrontiert, die sich nicht unmittelbar miteinander vereinbaren lassen: Einerseits sollen die Universitäten Beiträge zur ökonomischen Prosperität einer Wissensgesellschaft leisten, andererseits sollen sie eine zentrale Institution für die höhere Bildung und die gesamtgesellschaftlich legitimierte Wahrheitsfindung bleiben. Eine Reaktion darauf könnte aus neo-institutionalistischem Blickwinkel sein, dass untereinander inkonsistente Elemente in die offizielle Struktur aufgenommen werden. Der praktische Umgang mit einer solchen Inkonsistenz könnte dann darin liegen, dass informelle Prozesse gegenüber formal strukturierter Koordination an Gewicht gewinnen

Unter den Bedingungen einer Dauerreform von Hochschulsteuerung lässt sich dieses Problem also nicht vernachlässigen (Stichwort „Legitimationsfunktion von offiziellen Strukturen“).

Denkbar wäre auch ein quantitativer Zugriff auf Vorstellungen über die Organisierbarkeit (z. B. Minssen 2003). Obwohl methodisch übersichtlicher, ist der Fokus eines variablensoziologischen Herangehens vergleichsweise eng und deshalb nur eingeschränkt für die Exploration der bisher kaum wissenschaftlich ausgeleuchteten Fragestellung nutzbar.<sup>268</sup>

### ***Leitfadengestützte Experteninterviews***

Experteninterviews sind speziell dazu geeignet, um Deutungen, Strategien und Bewertungen, die in einer Entscheidungsfindung wirksam werden, zu untersuchen (vgl. Pfadenhauer 2002; Meuser/Nagel 1991; 1997). Mit ihnen werden Problemwahrnehmungen, Problemanalysen und Einschätzungen von Lösungsversuchen erhoben. Während der Vorstudien zeigte sich, dass einige Experten dazu neigen, ohne fortlaufende aktive Gesprächsimpulse durch den Interviewer thematisch nicht kontinuierlich bei der abstrakten Steuerungsthematik zu bleiben. Auch nach einer Einführung in das Forschungsinteresse bzw. nach einem geeigneten Gesprächsanstoß hatten insbesondere einige interviewten Professoren eine starke Tendenz, thematisch zu einer allgemeinen Kommentierung hochschulpolitischer Fragen oder zu globalen Meinungsäußerungen überzugehen. Der im Anhang abgedruckte Gesprächsleitfaden diente deshalb dazu, eine thematische Vergleichbarkeit der Interviews sicherzustellen.

Im Gegensatz dazu präferieren interpretative Ansätze oft, dass der lediglich durch eine offene Frage angeregte Experte in längeren und unbeeinflussten Gesprächspassagen seine eigenen Strukturierungs- und Bewertungsleistungen entfaltet. Dafür gibt es einen nachvollziehbaren Grund: Wenn man davon ausgeht, dass die soziale Welt vor allem aus wechselseitigen Handlungsinterpretationen besteht, dann stellt auch ein Interview eine Situation dar, die von intensiver wechselseitiger Interpretation zwischen Interviewer und Interviewtem geprägt ist. Aus dieser wechselseitigen Interpretation ist aber nicht ohne Weiteres darauf zu schließen, welche wechselseitigen Interpretationen

---

und dass Vertrauen in die selbstständige Aufgabenwahl durch untergeordnete Einheiten die direkten Vorgaben ersetzt. Diese Strategie ist unter dem Stichwort „Autonomie der Hochschulen“ mit einem anderen Vorzeichen in den hochschulpolitischen Debatten prominent geworden. D. h. „Autonomie“ lässt sich auch als Forderung nach mehr Decoupling interpretieren.

268 Wählt man die quantitative Variante des Coombs'schen Dilemmas – das Abbilden vorausgewählter Daten in einer einfachen Ordnung (Coombs 1966) – entsteht regelmäßig ein ungünstiges Verhältnis zwischen Forschungsaufwand und der Relevanz der Ergebnisse (vgl. auch Mayntz 1985). Verschärft gilt dies, wenn der Wissensstand über den Forschungsgegenstand noch keine Zuspitzung auf eine kleine Zahl von Ausgangshypothesen ermöglicht. Großer empirischer Aufwand führt dann zu trivialen Ergebnissen, etwa dass die Empfänger einer Mittelverteilung X zum Zeitpunkt Y die Verteilung im Fragebogen um Z% als gerechter einstufen, wenn sie mehr als andere gewonnen haben. Das Verständnis von Hochschulsteuerung wird so nicht nennenswert verbessert. Die andere Wahlmöglichkeit im Coombs'schen Dilemma ist allerdings, die erhobenen Daten nur danach zu befragen, ob sie einer einfachen Ordnung genügen (z. B. ob leistungsbezogener Mittelverteilung gegenüber positiv Eingestellte mehr von ihr profitieren).

in anderen Kontexten stattfinden. Der eigentlich interessierende Forschungsgegenstand ist schließlich nicht die Erhebungssituation selbst, sondern es sind soziale Verhältnisse zwischen anderen Beteiligten, zu denen der Forschende selbst nicht gehört.

Dieses Problem lässt sich allerdings nicht auflösen. Selbst wenn der Interviewer nur einen Erzählimpuls liefert und das anschließende Gespräch mehr die Form eines Monologs hat, richtet sich auch dieser – im Übrigen von seiner Form her mutmaßlich für praktische Abläufe in der Organisation untypische – Monolog daran aus, wie der Befragte das Interesse des Interviewers interpretiert. In der interpretativen Organisationsforschung findet sich deshalb u. a. die Hoffnung, in einem Mehrpersonengespräch eher eine dem normalen Organisationsgeschehen entsprechende Gesprächsdynamik für die Forschung einfangen zu können (Froschauer/Lueger 2002: 232; Liebig/Nentwig-Gesemann 2002: 145). Ein Interviewgespräch, das nur zwischen Forschendem und einem Experten durchgeführt wird, hat dem gegenüber den großen Vorteil, dass sich die Interpretation des Interviewten automatisch auf die des Interviewers abgestimmt hat. Bei einem gelingenden dialogischen Gespräch versucht der Interviewpartner nämlich selbst, seine Beiträge auf die Interpretationen des Interviewenden abzustimmen. Er nimmt damit dem Forscher einen erheblichen Teil der Last, diese Interpretation vorzunehmen. Der Einsatz des Leitfadens trägt dazu bei, dass die Interpretation der Gesprächssituation durch den Interviewer mehr Gewicht erhält. Nach meinem Verständnis ist es deshalb wünschenswert, dass der Interviewer offen erkennbar mit einem Leitfaden arbeitet und unter Verweis auf diesen ggf. darauf drängt, seine Fragen zu beantworten. Obwohl oder gerade weil das Interview selbst eine künstliche Situation darstellt, erhebt es Interpretationen in einer Form, die zu dem Forschungsanliegen passt: Die Experten des interessierenden Forschungsgegenstands stimmen ihre Interpretationen in etwa auf das Forschungsvorhaben ab. Der Dialog zwischen dem Forschenden und den Personen im Forschungsfeld findet also als doppelter Sensemaking-Prozess statt (Weick 1989). Anhand der Gesprächsaufzeichnung bzw. des Gesprächstranskripts wird anschließend rekonstruiert, wie die Gesprächspartner ihre Wirklichkeit sozial konstruieren. Das Untersuchungsinteresse richtet sich, um hierbei eine zusammenfassende Formulierung Münchs aufzugreifen, darauf, „wie viel Definitionsmacht die beteiligten Akteure haben, wie sich die Machtverteilung zwischen den Akteuren darstellt, welche Leitbilder, Frames und Rhetoriken in diesen Definitionsprozessen vorherrschen und in welchen Verfahren [...] definiert und zugeschrieben wird.“ (2007: 10).

### ***Expertenstatus***

In dem hier gewählten Verständnis von ‚Experten‘ sind diese durch einen privilegierten Informationszugang zum interessierenden Wissensbestand gekennzeichnet, an dem sie auch praktisch Teil haben (Meuser/Nagel 1991: 443). Der Status ‚Experte‘ ergibt sich damit aus dem Forschungsinteresse. Trotzdem besteht auch ein Zusammenhang mit der sozialen Zuschreibung, ein Experte zu sein. Der zugeschriebene soziale Status eines Experten benennt die Anerkennung, dass ein Experte über anerkannte Wissensbestände verfügt (im Folgenden: ‚Anerkannte Experten‘). Expertenstatus ist also im Folgenden immer auf eine wissenschaftlich ausgewählte Problemlage hin gedacht. Damit interessieren die interviewten Experten nicht in ihrer ganzen Persönlichkeit und Sub-

ektivität, die einzubringen moderne Organisationen charakteristischer Weise im Übrigen gar nicht erlauben (Weber 2002: 125-128; Luhmann 1972: 68).

Mich interessiert bei den Experteninterviews nur solches Expertenwissen zu Fragen von Steuerbarkeit, das zumindest teilweise in den Organisationsbereich eingebracht und ansatzweise anerkannt wird. Gäbe es gar keine Anerkennung des Steuerungswissens des Experten im interessierenden Organisationsbereich, so wäre auch nicht zu erwarten, dass die Reflexionen des Experten bzw. das, was er über diese verbalisieren kann, überhaupt eine Bedeutung im Organisationsbereich hätten. Seine Mitwirkung an der Steuerung bezöge sich dann auf Beiträge, die eine ganz andere Form hätten als das, was sich in einem Experteninterview abrufen ließe. Jemand könnte von Bedeutung für Steuerung sein, etwa weil er in wichtigen Momenten Ermutigung oder als solche nicht erkannte Anstöße einbringt, dies lässt sich dann aber nicht zuverlässig mittels eines Experteninterviews mit dieser Person herausfinden. Expertenwissen zu haben ist trotzdem nicht gleichbedeutend damit, im Organisationsbereich als Experte anerkannt zu sein. Beispielsweise gilt ein studentisches Fachschaftsratsmitglied, das seine Statusgruppe im Fakultätsrat vertritt, für die meisten anderen nicht notwendig als „Experte“. Trotzdem findet der studentische Vertreter eine Anerkennung seines Expertentums, studentische Perspektiven in Steuerungsfragen an der Fakultät einzubringen. Diese thematisch eng begrenzte Anerkennung seines Expertenwissens muss nicht von allen weiteren Akteuren geteilt werden. Wesentlich ist nicht, ob ihn die meisten Hochschullehrer überhaupt anerkennen oder ob einige Hochschullehrer ggf. generell der Meinung sind, dass den Fachschaftsratsmitgliedern die Kompetenz für die Vertretung der Studierenden abgeht. Wenn aber auch alle anderen Studierenden oder die Vertreter der weiteren Gruppen dem hier beispielhaft angeführten Studierendenvertreter kein besonderes Expertentum für das Einbringen der studentischen Perspektive o.ä. zusprechen, dann spielt sein Expertenwissen auch keine erkennbare Rolle für den Sensemaking-Prozess in dem Organisationsbereich.

Die hier interessierende Form des Experteninterviews kann nur solches Expertenwissen einfangen,

- das sprachlich expliziert werden kann,
- welches die Befragten mehr oder weniger freiwillig preiszugeben bereit sind,
- das zeitlich losgelöst von einer konkreten Handlungs- und Entscheidungssituation reflektiert werden kann und dessen Preisgabe sich mit den Selbstdarstellungsabsichten des Experten verträgt.

Bestmöglich gelingt dies, wenn sich in den Interviews die Atmosphäre eines lockeren Fachgesprächs einstellt. Dieser Stil dürfte den allgemeinen Gesprächserwartungen der interviewten Organisationsmitglieder am ehesten entsprechen (vgl. Trinczek 1995).

Wenn sich der Interviewführende in der Gesprächssituation als Träger von Co-Expertenstatus etablieren kann, führt dies beim interviewten Experten voraussichtlich am ehesten zum Versuch, gegenseitig die Informationszugänge zu erweitern, indem das eigene Tun und die Gründe dafür erläutert werden. Einem Laien gegenüber ist hingegen ein beherrschender oder rechtfertigender Darstellungsstil wahrscheinlicher (vgl. Bogner/Menz 2002; Honer 1994). Erst bei Interviews, die in der Form eines Fachgesprächs stattfinden, bemühen sich die Experten, auch Abläufe jenseits der formalen Strukturen zu erläutern – denn erst der Co-Experte weiß, dass die formalen Strukturen

nur ein kleiner und zudem weniger wertvoller Bestandteil von Expertenwissen über Organisierbarkeit sind. Ohne die Etablierung seines Co-Expertenstatus muss der Interviewer damit rechnen, dass er das Funktionieren von Steuerung gemäß dem Hochschulgesetz und gemäß dem auf der Homepage herausgestellten Profil erklärt bekommt. Ein möglicher Grund dafür ist, dass erst die aktive Gesprächsteilnahme durch den Interviewer den Interviewten zu der Einschätzung führen kann, man teile ein gemeinsames kommunikatives Universum (Schütz 1972: 97). In einem gemeinsamen kommunikativen Universum besteht kein besonderer Erklärungsbedarf für Fachtermini und Grundzusammenhänge mehr und es kann die verwandte Vorstellung eines gegenseitigen Fachinteresses aufkommen. Der Interviewte kommt dann idealer Weise nicht mehr auf die Idee, von ihm werde eine – tendenziell einseitige – Präsentation nach außen erwartet, wofür vorzugsweise die offiziellen Strukturen zu referieren wären. Die formalen Strukturen haben – wie diskutiert – eine wichtige Funktion für die Legitimation bzw. Rechtfertigung gegenüber der Öffentlichkeit.

Das Teilen eines gemeinsamen kommunikativen Universums zwischen Forscher und Interviewtem ist gleichzeitig problematisch, denn dies bedeutet, dass ein Relevanzsystem zu den im Interview verhandelten Expertenthemen geteilt wird. Die – hier für unumgänglich gehaltene – Kompetenz des Forschers, Äußerungen im Forschungsfeld unmittelbar zu verstehen, kann ihn prinzipiell dazu führen, dieselben Ereignisse für selbstverständlich und unwesentlich oder auch umgekehrt für bemerkenswert zu halten wie seine Befragten. Gerade bei einer Interviewauswertung, die sich der im Wesentlichen paraphrasebasierten Inhaltsanalyse bedient (etwa nach Mayring 2003), ist deshalb von Bedeutung, ob und auf welche Art und Weise das im Interview geteilte Relevanzsystem auch wieder verlassen wird. Unterbliebe dies, würde die Forschung in erster Linie auf eine systematisierte Ausformulierung der Deutungen der ausgesuchten Experten hinauslaufen. Bis auf die Glättung eventueller Inkonsistenzen würden im Wesentlichen automatisch die dominanten Wahrheitsansprüche der im Forschungsfeld tätigen Experten gestützt (vgl. 4.1 zur engen Wechselwirkung zwischen Forschendem und beforschtem Feld, welche nicht dazu führen sollte, dass die Fragestellungen des Forschenden vollständig aus dem Feld stammen).

In der Regel bringt der Forschende bzw. ein Forschungsteam eigene Deutungen (Ausgangshypothesen) mit in die Untersuchung ein, deren Validität am Untersuchungsmaterial überprüft wird. Dadurch wird das Risiko einer reinen Reproduktion dessen, was die Befragten dachten, zweifellos reduziert, insbesondere wenn die vom Forscher herangezogenen Theorien und verwandten Befunde über das hinausgehen, was im Untersuchungsfeld vorherrschende Ansicht ist. Problematisch ist also auf der einen Seite eine reine Reproduktion und Glättung der im untersuchten Feld zirkulierenden Alltagstheorie. Auf der anderen Seite ist aber ebenfalls ungünstig, wenn der Forschende die in der untersuchten Praxis vorherrschenden Annahmen unbedingt widerlegen will und seine Forschung darauf anlegt, die Praktiker des Irrtums zu überführen. Wünschenswert ist also, dass das Abweichen von den Relevanzsystemen der Befragten methodisch kontrolliert geschieht. Beim Untersuchungsgegenstand Universität stellt sich diese Aufgabe besonders offensichtlich. Universitäten sind ein gesellschaftlich herausgehobener Ort für systematische Reflexionen, weshalb die Konfrontation ihrer Praxis mit theoretischem Vokabular nicht automatisch zu einer neuen Perspekti-

ve führt. Das Lehrpersonal zeigt regelmäßig eine so große Vertrautheit mit einer Reihe von soziologischen Ansätzen, dass es diese im Fachgespräch zumindest teilweise spontan auch auf die eigene Situation anwendet.<sup>269</sup> Der Rückgriff auf wissenschaftliche soziologische Konzepte führt im Auswertungsprozess also nicht automatisch zu einer wissenschaftlichen Distanz gegenüber dem Untersuchungsgegenstand. Wer die Äußerungen von Hochschulangehörigen in eine sozialwissenschaftliche Terminologie überführt, beobachtet dadurch nicht durchgehend anders, als es in seinem empirischen Gegenstand sowieso schon geschieht.<sup>270</sup> Es reicht also nicht aus, die Deutungen der Befragten in eine andere, theoretischere Sprache zu übersetzen. Um das Relevanzsystem, das Rationalitäts- und Wahrnehmungsschema der Befragten kontrolliert verlassen zu können, wurde bei der Generierung des Auswertungsmaterials – also hier in der Interviewführung – auf spezielle Fragetechniken zurück gegriffen. Dies beinhaltete insbesondere den Wechsel im Zeitbezug, da dieser eine systematische Differenz zwischen theoretischer und praktischer Praxis markiert. Das zweite Hilfsmittel für eine kontrollierte Distanz zum Untersuchungsgegenstand ist im Folgenden die Verwendung eines umfassenden (an Giddens angelehnten) Rasters von Auswertungskategorien, das die Berücksichtigung der wichtigsten sozialen Dimensionen sicher stellt (vgl. 4.4).

Es geht damit im Folgenden um die Rekonstruktion von über eine konkrete Einzelsituation hinausgehenden Deutungsschemata. Was Organisationen auf der Grundlage solcher Deutungen konkret tun, erhält – wie diskutiert – weniger Aufmerksamkeit (ganz analog Weick 1998: 333).

### *Topografie des enacted environment*

Decoupling u. ä. organisationstheoretisch beschriebene Phänomene implizieren aber nicht nur, dass es eine Organisationswirklichkeit jenseits der offiziellen Strukturen gibt, sondern auch, dass mehr oder weniger stabile Strukturen jenseits der Formalstruktur existieren.<sup>271</sup> Wenn eine bestimmte soziale Struktur stabil ist, so hängt dies damit zu-

---

269 Dies gilt in geringerem Umfang auch für Studierende und Mitarbeiter aus Technik und Verwaltung. Anschaulich wird dies anhand der folgenden, relativ spontanen Erläuterung eines Technikers der Physik, die sich durchaus auf Augenhöhe mit sozialwissenschaftlicher Hochschulforschung befindet: „OK, ich mache es jetzt philosophisch, wie definiert sich ein Professor. Da gibt es nicht viele Möglichkeiten. Eine Möglichkeit für Aufstieg existiert nicht. [...] Man kann sich nur über die Ressourcen, die einem zur Verfügung gestellt werden, definieren, im Vergleich zu anderen in der Community, wobei das nicht heißen muss, im gleichen Haus, sondern, irgendwo anders, [...] weil innerhalb des gleichen Hauses beschäftigen sich die Leute nicht mit dem gleichen Thema. [...] Und man kann sich definieren über die Forschungsleistung, Zahl von Publikationen, oder Zitate, oder so. Und andere Möglichkeiten gibt es praktisch gar nicht. [...] Das ist die Zahl der Mitarbeiter, die Zahl der Räume, die man hat, das Equipment, über das man verfügt, und diese Struktur ist in Deutschland vielleicht nicht so leicht zu brechen.“ [P3aa].

270 Ulrich Beck und Wolfgang Bonß sehen das Problem auch außerhalb des Wissenschaftsbetriebs: „Je stärker in der gesellschaftlichen Selbstthematisierung auf wissenschaftliche Argumentationen zurückgegriffen wird, desto mehr scheinen sie ‚vernutzt‘ zu werden und an Glaubwürdigkeit zu verlieren.“ (1995: 416)

271 Soziale Strukturen jenseits der Formalstruktur sind informelle Institutionalisierungen. Begrifflich gerät man dadurch in einen Unschärfbereich, der unter 4.4 erneut thematisiert und durch den Rückgriff auf ein von Giddens entlehntes Sortierschema bearbeitet wird.

sammen, dass sie „als evident, als »selbstverständlich« erscheint“ und ferner ihre „Wirksamkeit dem Umstand verdankt, daß die sie begründenden Mechanismen unerkannt bleiben.“ (Bourdieu 1993b: 26, 27). Soziale Sachverhalte wirken also nur deshalb stabil, weil verdrängt oder ausgeblendet wird, dass es sich um sozial veränderbare Verhältnisse handelt. Das, was die Handelnden sehen oder nicht sehen, ist der Referenzrahmen ihres Handelns: Sie ordnen mit ihm ihre Wahrnehmungen und treffen Entscheidungen. Das als selbstverständlich vorausgesetzte So-Sein der „assumptive world“, also die „cognitive map of the world out there“ (Young 1979: 33; in Anlehnung an Schütz 1991) ist Rahmen, innerhalb dessen Menschen auf Steuerungsimpulse reagieren. Er ist der ideale Ansatzpunkt für die Untersuchung von Steuerungswirkungen. Das Handeln von Menschen ist, insbesondere in hoch institutionalisierten Kontexten wie Organisationen, nur in Ausnahmefällen über abstrakte weltanschauliche Überzeugungen dieser Menschen erklärbar. Es ist sehr viel stärker durch das bestimmt, von dem sie glauben, dass es in einer konkreten Handlungssituation sozial passend sei. Sie handeln nicht entsprechend objektiver Bedingungen, sondern orientieren sich an dem, was sie in ihrer jeweiligen Rollenkonstellation in der jeweiligen Situation als objektiv wahrnehmen.

Das Alltagsverständnis differenziert relativ scharf zwischen einer Handlung und jener Struktur, in der sich die Handlung vollzieht. Zwar gehören zu den strukturellen Bedingungen einer Handlung immer die Handlungen anderer, die logisch gesehen jede für sich genauso frei sind wie die primär betrachtete Handlung selbst. Um halbwegs unkompliziert handlungsfähig zu sein, unterscheidet ein Handelnder aber schnell und pauschal, welche Sachverhalte er als stabile Rahmenbedingungen wertet und welche er als veränderliches Spielmaterial für die in sich selbst freie Handlung auffasst (vgl. 2.4). Aus pragmatischen Gründen wird also zwischen variablen und konstanten Größen unterschieden. Allerdings bestimmt nicht nur die Pragmatik – also die Handlung, altgriechisch *pragma*, und ihr Zeithorizont –, was als konstant und was als variabel angesetzt wird. Letztlich entscheiden kulturelle Traditionen bis hin zum eigenen Verständnis von „Organisation“, welche Handlungsfragen überhaupt als interessant angesehen werden bzw. mit welcher Pragmatik man vorgeht. Fragen nach dem Funktionieren von Steuerung werden also ausgehend von einem Vorverständnis von Steuerung gestellt. Sie werden mit Mitteln reflektiert, die sich wiederum aus dem Vorverständnis über Steuerung ergeben und insofern auch nicht neutral gegenüber diesem Vorverständnis überprüft werden können. Die mikroökonomisch beeinflussten<sup>272</sup> oder situativen Ansätze erkennen – pauschal gesagt – gar nicht die Komplexität dieser Konstellation. Das Erkenntnisproblem, das zu berücksichtigen keineswegs eine Marotte der konstruktivistischen Sozialtheorie ist, zeigte sich hier bereits bei der Diskussion grundlegender psychologischer Befunde (vgl. 2.4 zum Stichwort „Attribution“). Das Problem darf deshalb wissenschaftlich nicht vernachlässigt werden, obwohl es in der Praxis notwendig vernachlässigt werden muss.

Insgesamt steht eine Vielzahl soziologischer Konzepte zur Auswahl, um sich des Problems ohne eine scharfe Dichotomie zwischen Handlung und Struktur anzunehmen. Anthony Giddens schlägt anstelle der Pole Handlung und Struktur vor, Struktur

---

272 Z. B. Picot et al. 2008.

über Handlungen zu ergründen. Zu den Handlungen, an denen man ansetzen kann, gehören auch kommunikative Handlungen, die innerhalb eines Experteninterviews stattfinden. Das Strukturelle, das man über solche kommunikativen Handlungen ergründen kann, besteht u. a. in der Form von strukturierenden Vorverständnissen und sozialen Deutungen. Für deren Untersuchung schlägt Erving Goffman vor danach zu fragen, was jeweils der „primäre Rahmen“ ist (1997), während Harold Garfinkel mit den Begrifflichkeiten „Alltagstheorien“ und „Hintergrunderwartungen“ arbeitet, um konstitutive Regeln des Alltagshandelns zu fassen (1967). Alle diese Konzepte sind ebenfalls mit den „generativen Strukturprinzipien“ verwandt (Oevermann 1979), für welche sich die objektive Hermeneutik interessiert. Gleiches gilt für die inkorporierten generativen Muster, denen im Anschluss an Pierre Bourdieu (1993b) mit dem Konzept des Habitus nachgegangen wird. Ähnlich einordnen lassen sich auch die automatisierten Handlungsskripte und die institutionalisierten Regeln, die nach neo-institutionalistischer Auffassung dazu führen, dass die Organisationsmitglieder ihre soziale Welt durch eine „eingefärbte und an den Seiten geschlossene Brille“ betrachten (Powell/DiMaggio 1991: 13). Auch Niklas Luhmann vertritt eine Sichtweise, die davon ausgeht, dass Strukturen über Erwartungsstrukturen gebildet werden: „Strukturen gibt es nur als gegenwärtige; sie durchgreifen die Zeit nur im Zeithorizont der Gegenwart, die gegenwärtige Zukunft mit der gegenwärtigen Vergangenheit integrierend.“ (Luhmann 1984: 399).

Die genannten (mehr oder weniger sozialkonstruktivistischen) Ansätze stimmen darin überein, dass sie Regeln als ein erzeugendes, generatives Prinzip auffassen. Als ein schöpferisches Prinzip zeigen sich solche Regeln bei der Erzeugung von Neuem. Zu ihrer Untersuchung eignen sich deshalb Fragen, über die in der untersuchten Organisation bisher noch nicht reflektiert wurde und bei deren Beantwortung deshalb Neues erzeugt werden muss. Für die Rekonstruktion grundlegender Hintergrundannahmen können also Steuerungsfragen aufgeworfen werden, die im Untersuchungsbe- reich bisher noch nicht aufgetreten sind. Dem gegenüber ist der alternative Versuch, soziale Strukturierungen über statistische Korrelationen zwischen abgefragten Einstellungsvariablen abzubilden, deutlich schlechter geeignet, generativ wirkende Regeln zu erfassen.

Die oben angeführten Ansätze teilen ferner die Auffassung, dass die soziologisch interessierenden Strukturierungen, Regelmuster u. ä. nicht vollständig der Reflexion der betroffenen Subjekte zugänglich sind – unbeschadet dessen, dass die Wahrnehmungen und Handlungen der Subjekte eben jene Strukturiertheit aufweisen. Trotzdem oder gerade deswegen konnte bisher in der Soziologie nicht umfassend geklärt werden, was eine empirisch erfassbare generative Struktur ist. Angesichts der fehlenden Möglichkeit, sich die generative Struktur im Untersuchungsfeld sprachlich explizieren zu lassen, ist diese Unklarheit nicht weiter verwunderlich und folglich auch kein Argument, sich stattdessen nur übersichtlicheren Problemen zu widmen. Die Gesamtproblematik habe ich mittels der Fragestrategie in den Experteninterviews zu berücksichtigen versucht. Die über den Leitfaden abgesicherte Fragestrategie sollte Aussagen sowohl anhand konkreter, zwischen den Interviews vergleichbarer Beispiele als auch mit einem allgemeinen, distanzierteren Blickwinkel anregen – und dies mit unterschiedlichen Zeitperspektiven. In allen Interviews

- wurden sowohl Steuerungsprobleme thematisiert, über die der Befragte mutmaßlich bereits diskutiert hat als auch Fragen aufgeworfen, die mutmaßlich bisher in dieser Form noch nicht reflektiert wurden (Untersuchungsinteresse: generatives Prinzip),
- wurde mit unterschiedlichem Zeithorizont gefragt, es ging um vergangene, gegenwärtige und zukünftige Steuerungsprobleme (Untersuchungsinteresse: Auswirkung von praktischem Handlungsdruck und Zeithorizont),
- wurden sowohl Fragen zum eigenen Handeln als auch zum kollektiven Handeln und zum Handeln anderer gestellt (Untersuchungsinteresse: Auswirkung der Perspektive),
- wurde möglichst direkt nach dem Organisationsverständnis und den Konstruktionsleistungen gefragt (Untersuchungsinteresse: primärer Referenzrahmen zur Interpretation von Organisierungsvorgängen)
- wurde als weitere Ausdrucksmöglichkeit eine Zeichnung zum Organisationsverständnis erbeten und diese anschließend diskutiert (Untersuchungsinteresse: Erweiterung des sprachlich Explizierbaren, doppeltes Sensemaking)

Rekonstruiert werden soll eine Topografie des „enacted environment“, welches aus den „Ursachenkarten“ und dem kognitiven Schema entsteht (Weick 1995). Der Begriff der Topografie stellt gegenüber dem eines „primären Rahmens“ oder dem einer „eingefärbten Brille“ heraus, dass es um die Darstellung eines komplexen sozialen Geländes geht.<sup>273</sup> Die komplexe topografische Struktur wird deshalb am besten mit verschiedenen Abbildungsstrategien eingefangen – und gerade nicht dadurch, dass man methodisch stringenter eine einzelne und damit einseitige Perspektive einnimmt. Zuzätzlich ist in Erinnerung zu halten, dass es sich um eine bewegte und sich verändernde soziale Struktur handelt, die hier rekonstruiert werden soll. Was in der Bourdieu'schen Terminologie als sozialer Raum gefasst wird, enthält unterschiedliche Positionen, die je nach dem gerade im Fokus stehenden Vorgang (bzw. „Spiel“) in unterschiedlichen beweglichen Relationen zueinander stehen (Bourdieu 1993a; 1995). Bei aller Unterschiedlichkeit der möglichen Konstellationen in einem sozialen Raum soll es trotzdem möglich sein, diese auch über einen jeweiligen Einzelfall hinaus in Grundzügen zu beschreiben: Was sind einige der zentrale Machtressourcen? Welche sind die mit diesen zusammenhängenden Relationen, sozialen Positionen und weiteren sozialen Konstruktionen? Diese vom Einzelfall abstrahierenden Beschreibungen haben sich wiederum bei ihrer Anwendung auf konkrete Einzelfälle als produktiv zu erweisen.

### **4.3. Expertenwissen und Kompetenzzuschreibungen**

Die Kenntnis einer für die Topografie wichtigen Größe, nämlich des Expertenwissens und seiner spezifischen Verteilung, wird bei dem hier eingeschlagenen Vorgehen be-

---

<sup>273</sup> In der Geografie bezeichnet man mit Topografie i. d. R. ein Relief mit Höhenstrukturen, in dem meist zusätzlich die Geländeformen unterschieden werden. Es handelt sich um eine modellhafte Reduktion, die aus der Kombination verschiedener Bilder und Daten erstellt wird. Eine einzelne Luftaufnahme reicht dafür nicht aus, da sich aus ihr keine Höhenstrukturen erkennen lassen.

reits benötigt, um die geeigneten Interviewpartner auszuwählen (vgl. oben).<sup>274</sup> Nach Roland Hitzler (1994: 25) weiß ein Experte, was die jeweiligen Spezialisten wissen, er hat also eine Art von Überblickswissen. Es liegt also nahe, ihn in den Prozess der Auswahl der Interviewpartner für die Experteninterviews einzubeziehen. In den Interviews wurden deshalb Wertungen über das Expertenwissen Dritter abgefragt, was zum einen ein gewisses Vertrauen dem Interviewenden gegenüber voraussetzt und zum anderen eine genauere Einschätzung, welche Art von Expertenwissen interessiert. Die Frage, wer an der Fakultät besondere Kompetenz in Bezug auf die Gegenstände des Interviews besitze und also als Interviewpartner zu empfehlen sei, wurde deshalb an das Ende aller Experteninterviews gestellt.<sup>275</sup> Der Ausgangspunkt der Experteninterviews an einer Fakultät war jeweils der Dekan, da dieser der Formalstruktur zufolge die Person ist, deren institutionalisierter Informationszugang am intensivsten ist. Ebenfalls schon vorab als Interviewpartner ausgewählt wurde die Geschäftsführung, sofern eine solche über die schriftliche Selbstpräsentation der Fakultät identifizierbar war.<sup>276</sup> Auch die Geschäftsführung ist eine Funktion mit einem privilegierten Informationszugang und zeichnet sich ebenfalls durch ihre Zuständigkeit aus. Zuständigkeit und Verantwortungsübernahme (vgl. Hitzler 1994; Pfadenhauer 2002) können allerdings kein trennscharfes Kriterium für die Interviewpartnerauswahl sein, wenn mit gering formalisierten und komplexen Abläufen zu rechnen ist, wie dies für Fakultäten gilt.<sup>277</sup> Dort gibt es nur in geringem Maße ein öffentlich sichtbares, institutionell abgesichertes oder kanonisiert professionalisiertes Expertenwissen über die eigene Organisierbarkeit. In anderen sozialen Kontexten muss sich Expertenwissen regelmäßig legitimieren, indem es sich deutlich vom Alltagswissen abgrenzt und sich als nur begrenzt zugänglich darstellt. Bei dem hier interessierenden Expertenwissen an Fakultäten findet dies nicht unbedingt in klar erkennbarer Form statt. Wie noch genauer zu zeigen sein wird, findet sich insbesondere unter Professoren keine scharfe Abgrenzung eines Wissensbestands zur Organisierbarkeit der eigenen Einheit. Ein offensichtlicher Grund ist der, dass die Idee einer Gleichwertigkeit unter den Professoren für Entscheidungsprozesse an Fakultäten eine Rolle spielt. Die Professorinnen und Professoren billigen den nicht pro-

---

274 Mein Vorgehen hat oberflächlich betrachtet Ähnlichkeit mit einem *circulus vitiosus*: Die Verteilung von Expertenwissen und Kompetenzzuschreibungen an einer Fakultät ist ein erst noch zu erzielendes Ergebnis der Untersuchung. Gleichzeitig lege ich das Untersuchungssample im Wesentlichen darüber fest, wer diese Zuschreibung in besonderem Maße erhält. Indem die Frage nach der Zuschreibungen von Expertenwissen zu einem systematischen Untersuchungsteil gemacht wird, ergibt sich allerdings die Möglichkeit einer ständigen Rücküberprüfung der Interviewpartnerauswahl.

275 Insofern besteht eine gewisse Ähnlichkeit zum „*theoretical sampling*“ in der *grounded theory* (Glaser/Strauss 1998: 53), denn Fallauswahl und Analyse erfolgen z.T. synchron. Auch hier nehme ich eine theoretische Sättigung des Samples an, wenn sich eine gewisse Dichte zeigt – hier in Bezug auf die gegenseitigen Kompetenzzuschreibungen. Hinweisen auf abweichende Meinungen bin ich ebenfalls nachgegangen. Gleichzeitig kann auch von *selective sampling* gesprochen werden, da relevante Merkmale und Merkmalsausprägungen vorab ausgewählt wurden, hier nämlich die Berücksichtigung der Statusgruppen, des Geschlechts sowie der Fächer und der ungefähren Stichprobengröße nach pragmatischen Gesichtspunkten (Kelle/Kluge 1999: 46-48).

276 Eine Geschäftsführungsfunktion fand sich letztlich an allen untersuchten Fachbereichen.

277 Ein weiterer Grund ist, dass die Inhaber der hauptzuständigen Funktionen (Dekan, Prodekan) innerhalb weniger Jahre rotieren.

fessoralen Fakultätsangehörigen nur selten und oft erst auf direkte Nachfrage hin ein solches Expertenwissen zu (vgl. Abbildung 46ff). Weiterhin ist zu beachten, dass die Wissenschaftler es für sich selbst nicht uneingeschränkt als förderlich ansehen, dass ihnen explizit ein Expertenstatus für Organisationsfragen zugeschrieben wird – wichtiger ist nämlich die Forschungsreputation. Diese Sachlage wird auch in einzelnen Interviews thematisiert, besonders zugespitzt in folgender Passage:

*„Also, Organisation wird hier von vornherein immer mit Administration in Verbindung gebracht und das ist so ziemlich das größte Schreckenswort, was man in dieser Fakultät von sich geben kann.“ [Interview aa1]*

Da sich die untersuchungsrelevanten Experten aus diesen Gründen nicht zuverlässig vorab auswählen lassen, wurden die weiteren Interviewpartner deshalb den vorangehenden Empfehlungen gemäß nach dem Schneeballprinzip ausgewählt. Ausgangspunkt waren – wie erwähnt – an erster Stelle Dekan und Geschäftsführung und an zweiter Stelle die sonst nicht berücksichtigten Statusgruppen mittels ihrer Fakultätsratsvertreter. Insofern wurde systematisch von verschiedenen Positionen ausgegangen. Das Herangehen schließt nicht aus, dass abweichende Sichtweisen von einigen Fakultätsmitgliedern unberücksichtigt bleiben. Z. B. könnte es eine einzelne Hochschullehrerin oder eine kleine Gruppe wissenschaftlicher Mitarbeiter geben, deren Expertenwissen von Dekan, Geschäftsführung, Fakultätsratsmitgliedern und allen von diesen wiederum Empfohlenen nicht ernst genommen wird. Die Sichtweisen dieser Professorin und dieser Mittelbaugruppe sind dann aber notwendiger Weise vollständig ausgegrenzt. Denn ihnen wird in der fakultätsöffentlichen Debatte über Steuerungsfragen kein Gewicht zugebilligt und ihr Expertenwissen ist somit für die Untersuchung nicht relevant. Ziel war nicht, die vollständige Bandbreite von Sichtweisen an einer Fakultät einzufangen und es wurde nicht nach herausfallenden Meinungen von faktisch Unbeteiligten gesucht. Trotzdem ist kritisch zu überprüfen, ob die Interviewpartnerauswahl nach dem Schneeballprinzip eine unerwünscht große Homogenisierung der in die Untersuchung eingehenden Positionen verursacht. Wie sich am Beispiel von Abbildung 46ff ablesen lässt, fand sich bei jeder untersuchten Fakultät<sup>278</sup> eine Kerngruppe von Personen, die sich primär untereinander empfehlen.

---

278 Zur Wahrung der Pseudonymisierung sind nur die Ergebnisse je einer Fakultät abgebildet.

### Expertisezuschreibung an einer Pädagogikfakultät

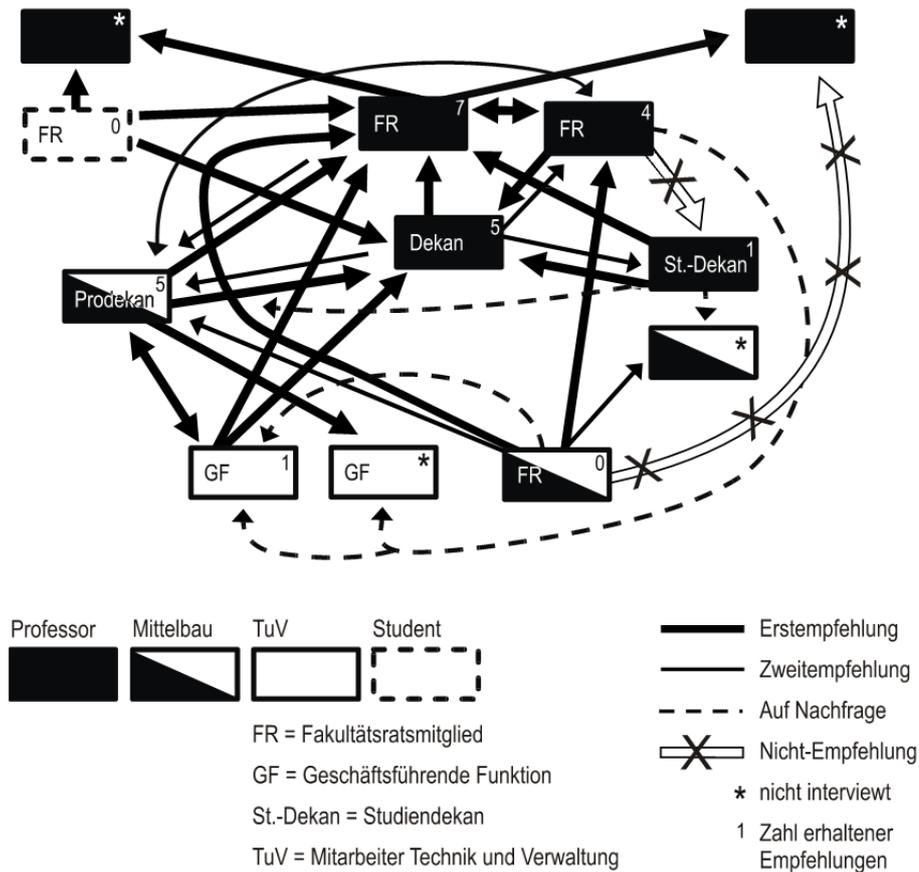
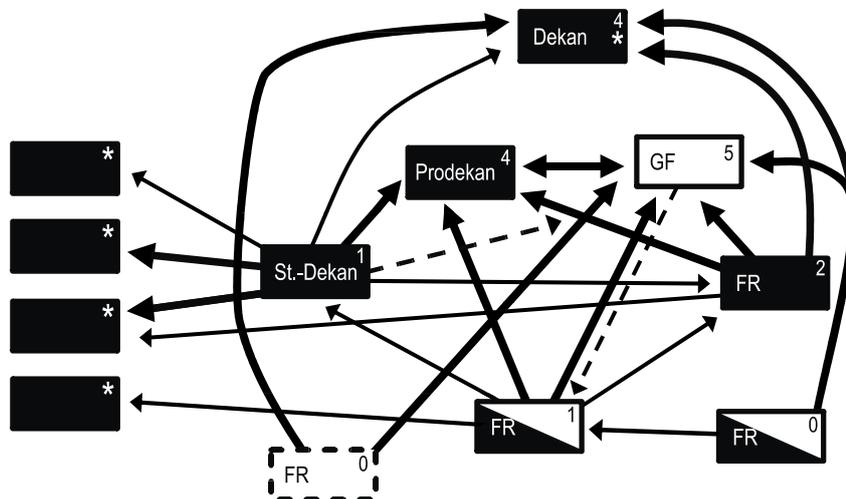


Abbildung 46 (Eigene Darstellung)<sup>279</sup>

279 Gefragt wurde: „Wen würden Sie mir als Gesprächspartner für weitere Interviews an ihrem Fachbereich empfehlen? Wem wird am Fachbereich in besonderem Maße Kompetenz zugetraut in Fragen rund um Organisierbarkeit?“ Wenn im vorangehenden Gesprächsverlauf bereits eine Person X hervorgehoben wurde, wurde diese in die Frage einbezogen in der Form von „Gibt es außer X weitere Personen?“ Die Unterscheidung nach Erst- und Zweitempfehlungen ist nicht trennscharf und richtet sich nach dem Temperament bzw. der Emphase des Empfehlenden. Zweitempfehlungen erfolgten mit geringerem Nachdruck und/oder erst nach einigem Überlegen. Mit den „Nennungen auf Nachfrage“ ist gemeint, dass diese Personen erst genannt wurden, wenn ich speziell nachgefragt hatte, ob auch Angehörige weiterer Statusgruppen empfohlen werden könnten. Falls ich bereits mit dem Dekan gesprochen hatte, habe ich dies zu Interviewbeginn angegeben, aber sonst keine weiteren Interviewpartner benannt. Entsprechend wurden Reaktionen auf die Empfehlungsfrage wie „Mit dem Dekan hatten Sie ja schon gesprochen“ als Empfehlung gewertet. Zu beachten ist, dass nicht interviewte Personen (gekennzeichnet mit \*) auch keine Empfehlungen abgeben konnten.

## Expertisebeschreibung an einer Physikfakultät



Legende s. vorangehende Abbildung

Abbildung 47 (Eigene Darstellung)

In untersuchten Fakultäten zeigt sich jeweils eine kleine Kerngruppe von zwei bis drei Personen, die die meisten Empfehlungen erhalten. Es fanden sich in keinem Fall Indizien dafür, dass es mehr als eine Gruppe gibt, deren Mitglieder sich vorrangig untereinander empfehlen. Allerdings gibt es auch Einzelpersonen, die die Kerngruppe nicht empfehlen, obwohl sie ihnen bekannt zu sein scheint.

Zur Kerngruppe sind in Abbildung 46 an erster Stelle der von allen Interviewten empfohlene Professor im Fakultätsrat und an zweiter Stelle der trotz seines niedrigeren akademischen Rangs relativ häufig empfohlene Prodekan zu zählen. Zur Kerngruppe rechne ich hier ferner den Dekan. Abbildung 47 stellt den keineswegs ungewöhnlichen Fall dar, in welchem die Geschäfte des Dekans aus verschiedenen Gründen vom Prodekan übernommen wurden. Kerngruppe sind hier Geschäftsführung und Prodekan. Die anderen Personen fasse ich im Folgenden als Nebenbeteiligte. Im Fach Pädagogik vereinen die Personen der Kerngruppe jeweils mindestens zwei Drittel der Erstempfehlungen auf sich. Im Fach Physik, wo breiter empfohlen wird (vgl. Abbildung 48), sind es im Schnitt etwa 53% der Erstempfehlungen. Die Einteilung der Befragten in Kerngruppe und Nebenbeteiligte ist heuristisch und wäre bei einem größeren Untersuchungssample auch mit feineren Unterteilungen durchführbar. Sie dient im Folgenden dazu, vereinfacht zwischen weitgehend anerkanntem und weniger anerkanntem Expertenwissen gewichten zu können. Für das Expertenwissen der entsprechenden Fakultät spielt z.B. die Sichtweise des interviewten Studierenden in Abbildung 46 eine vergleichsweise untergeordnete Rolle, während die des von allen empfohlenen Professors als vergleichsweise anerkannt gelten kann. Das beobachten auch Beteiligte an den Fakultäten selbst so, wie sich aus den folgenden Äußerungen eines Studenten und eines jüngeren Professors ablesen lässt:

*„So insgesamt habe ich das Gefühl, als Student kann man zwar auch Vorschläge machen, aber ich habe so das Gefühl, dass das weniger von Gewicht ist, als wenn jemand anderes was sagt.“  
[Interview 4aa]*

*„Also da bin ich zum Teil auch sehr enttäuscht gewesen, dass da so wenig von übrig bleibt, von der hoch gelobten Selbstverwaltung, die einzigen, die sich selbst verwalten, sind die Professoren. Also das ist ja schon mal ganz nett, ist aber auch schwierig, wenn man einem Studi zumutet, wenn man einen Professor beruft, beruft man den ja auf Lebenszeit, und damit entscheidet man schon ein gutes Stück über das Schicksal der Fakultät, und damit jemanden zu belasten, der im fünften, sechsten, siebten Semester ist, ist vielleicht auch nicht so ideal.“ [Interview 1aa]*

Aus den in den Interviews erhaltenen Empfehlungen und gegenseitigen Kompetenzzuschreibungen leite ich also ab, wer in höherem und wer in geringerem Maße als Träger des relevanten Expertenwissens anerkannt ist. Zur Kontrolle habe ich die Ergebnisse der Empfehlung und Kompetenzzuschreibungen damit verglichen, ob diese Personen in den Beschreibungen von Organisationsabläufen Vorschläge oder Entwürfe machen oder an Implementierung und Kontrolle beteiligt sind.

Die Sichtweisen der als „Nebenbeteiligte“ eingestuften Personen sind zwar von tendenziell geringerer Relevanz an einer Fakultät, hier aber trotzdem von Wert (vgl. folgend 4.5.1). Befragt werden Experten des handlungsfeldinternen Wissens. Jenes ist (nach Froschauer/Lueger 2002: 228) besonders stark in Denkschemata und Handlungsweisen eingelagert und ausgesprochen heterogen. Kooperationen und Grenzziehungen im Feld sind zugleich Ursache und Folge der Unterschiedlichkeit der Sinnstrukturen zwischen einzelnen Personengruppen im Feld und repräsentieren die Strukturierung. Dieser Strukturierung habe ich durch die Einbeziehung der verschiedenen Statusgruppen Rechnung getragen.

Zwischen den beiden Fächern lassen sich Unterschiede bei der Empfehlungsgabe beobachten. Auffällig ist, dass ausschließlich im Bereich der Pädagogik ausdrückliche Nicht-Empfehlungen ausgesprochen wurden, während umgekehrt die Physikprofessoren im Schnitt 60% mehr Fachkollegen empfahlen. Bei Empfehlungen in der Physik wurde deutlich öfter mit der Repräsentation aller Forschungsgebiete der eigenen Fakultät argumentiert, was damit zusammenhängen könnte, dass die Gesamtzahl der Hochschullehrer in der Physik jeweils größer war. Ein weiterer denkbarer Grund für die genannten Unterschiede ist, dass die Pädagogik fachlich gesehen mehr Bezüge zur Sozialforschung hat. Die in der Pädagogik erhaltenen Nicht-Empfehlungen beweisen nicht notwendiger Weise, dass man in diesem Fach weniger höflich miteinander umgeht. Diese Nicht-Empfehlungen könnten damit zusammenhängen, dass sich die Befragten in der Pädagogik stärker in die Perspektive des Sozialforschers hineinversetzen.

Insgesamt fällt auf, dass schwerpunktmäßig Professoren empfohlen werden und in keinem untersuchten Fall ein Studierender von einem Nicht-Studenten. Wissenschaftliche Mitarbeiter und Angehörige des Bereichs von Technik und Verwaltung werden nur dann häufiger empfohlen, wenn sie auch eine formale Geschäftsführungsaufgabe übernommen haben. Wie schon angedeutet ist die Geschäftsführung nicht durchgehend in der Außendarstellung der Fakultäten herausgehoben oder überhaupt dargestellt. Deshalb ist durchaus die Interpretation plausibel, dass nicht nur die formale Position zur Anerkennung von Expertenwissen führt, sondern dass auch umgekehrt die

Anerkennung z.T. dazu geführt hat, dass jemand eine formale Funktion übernimmt. Umgekehrt betrachtet wird nämlich nicht jeder Geschäftsführungsfunktion von vielen anderen ein besonderes Steuerungswissen zugeschrieben (vgl. Abbildung 46). Darüber hinaus berührt die Zubilligung von Expertenstatus an eine Geschäftsführung das Selbstverständnis der Beteiligten an der akademischen Selbstverwaltung, wie die folgende Aussage eines Dekans über seine Geschäftsführerin<sup>280</sup> anschaulich macht:

*„Die wäre hier als Zuarbeit für dieses Dekanat sehr zentral. Ja. Aber es ist keine Entscheidungsträgerin, nicht? Sondern wirklich Exekutive.“ [Interview P1aa]*

Davon unberührt wird derselben Person in anderen Interviews an derselben Fakultät durchaus prägender Einfluss auf denselben Dekan und eine tragende Verantwortung für die gemeinsamen Traditionen zugesprochen:

*Die Frau [...] hat Köpfchen. Da ist auch Beratungseinfluss auf den jeweiligen aktuellen Dekan; so groß, dass wir erst mal vom Dekan keine aufbruchsartige oder keine destruktive Revolution erwarten. Sondern das sind Formen, die sind sinnvoll gedacht und mit Respekt auch vor der Geschichte der Fakultät, das muss auch so sein.“ [Interview Pab]*

Von den über das Auswahlverfahren in das Untersuchungssample gelangten Mitarbeitern aus dem Bereich Technik und Verwaltung haben drei von fünf eine Geschäftsführungsfunktion, beim Mittelbau sind es vier von neun.

#### Zahl der durchschnittlich gegebenen Erst- und Zweitempfehlungen

Gruppe	(Anzahl)	gegeben an Prof.	an Mittelbau	an TuV	an Studierende	an Frauen	erhalten
Professoren	(16)	2,56	0,44	0,25	–	0,38	3
Mittelbau	(9)	2,11	0,33	0,78	–	0,78	1,67
TuV	(5)	1,4	0,4	0,2	–	0,2	2
Studierende	(6)	1,33	0,5	0,5	0,17	0,67	0,17
Physikprofessoren	(10)	3	0,2	0,4	–	0,6	2,5
Kerngruppe	(13)	2,85	0,38	0,31	–	0,31	4,15
Nebenbeteiligte	(23)	1,87	0,43	0,48	0,04	0,61	0,87

Abbildung 48 (Eigene Darstellung)

Wie die Abbildung zeigt, sind Frauen deutlich unterrepräsentiert. Sie empfehlen sich in dem kleinen, nicht repräsentativen Sample auch untereinander nicht erkennbar häufig.

<sup>280</sup> In den nachfolgenden Abschnitten benutze ich die männliche Form, um die Identifizierung der jeweiligen Interviewten zu erschweren, sofern es nicht explizit um die Geschlechterdimension gehen soll. Im Folgenden spreche ich von „Geschäftsführer“, auch wenn im Original von „Dekanatsassistent“, „Direktorin“ o.ä. die Rede ist und ersetze „Fachbereich“ durch „Fakultät“.

ger (0,44).<sup>281</sup> An einer der untersuchten Physikfakultäten gelang es nicht einmal, eine in das Untersuchungsrastrer passende Frau zu finden, denn die dort lehrende jüngere Professorin verweigerte ein Interview u. a. mit der Begründung, sie habe mit Selbstorganisationsfragen an ihrer Fakultät nur unterdurchschnittlich zu tun. Bei der Zuschreibung von besonderem Steuerungswissen bzw. bei den erhaltenen Antworten auf die Empfehlungsfrage scheint das Senioritätsprinzip eine Rolle zu spielen. Der Etymologie des Begriffs zufolge sind Experten „erprobt“ bzw. bereits über einen Zeitraum hinweg erfolgreich getestet (lat. „expertus“, Kluge 2002: 266). Die meisten der überhaupt genannten Angehörigen des Mittelbaus haben Dauerstellen und die Experten mit vielen Empfehlungen sind bis auf wenige Ausnahmen schon länger an ihrer Fakultät beschäftigt als die übrigen Interviewten. Die geringe Zahl empfohlener Frauen ist neben vielen weiteren Faktoren damit in Zusammenhang zu bringen, dass diese im Schnitt kürzere Zeiten der Zugehörigkeit an den Hochschulen haben. Der Grund dafür ist, dass der Anteil von Männern in früheren Jahren deutlich höher war und dass der von Frauen erst nach und nach gestiegen ist (vgl. Abbildung 3).

#### ***Auswertung von Wissensbeständen anstelle individualisierender Interpretation***

Die Empfehlungsnetzwerke sind nicht direkter Bestandteil der Ursachenkarten, die einzelne Akteure bei ihrem Handeln im Kopf haben, sondern ein Ergebnis der externen Untersuchungsperspektive. Durch die Vernetzung der Antworten einzelner Interviewter untereinander ergibt sich mehr Information. Sozialforschung mit Experteninterviews produziert mit ihren Erhebungen allerdings zunächst einzelne Interviews und gerade kein Zusammenspiel zwischen den Befragten. Sollte man versuchen, ein Gesamtbild über mehrere Interviews hinweg zu erstellen oder konzentriert man sich auf Unterschiede zwischen den einzelnen Interviewten? Auf letzterem Weg kommt man i. d. R. zu einer Typologisierung von Auffassungen. Man teilt die Interviewten z. B. idealtypisch in „konservative Idealisten“, „politikorientierte Modernisier“ u. ä. ein (Pellert 1999: 203-222). Die Einteilung von Beteiligten in Typengruppen wie „Traditionalisten“ und „Ökonomen“ findet sich sowohl bei empirischen Studien (vgl. z. B. Minssen et al. 2003) als auch im allgemeinen Reformdiskurs (vgl. Abbildung 13). In einer personalisierenden Deutung von Hochschulreform hängt der Erfolg von Reformen davon ab, dass sich „Modernisierer“ gegen „Traditionalisten“ durchsetzen. Organisationssoziologisch wirkt dieses Vorgehen auf den ersten Blick naiv, schließlich würde man z. B. auch nicht den Betrieb der Deutschen Bundesbahn darüber analysieren, wie viele Lokführer eingefleischte Autofahrer sind und wie viele Triebwagen von Sympathisanten der öffentlichen Verkehrsmittel gesteuert werden. Andererseits gelten Hochschulen als viel stärker durch die in ihnen versammelten Persönlichkeiten geprägt als die Deutsche Bahn. Diese Deutung wird dadurch gestützt, dass Wissenschaftler, insbesondere Uni-

---

281 Die Durchschnittswerte der Empfehlungen innerhalb kleiner Merkmalsgruppen sind etwas nach unten verzerrt, da sich die Interviewten nicht selbst empfehlen, was die Zahl der potenziellen Empfohlenen überproportional verringert. Umgekehrt liegt ein Indiz für die Auswahl der geeignetsten Interviewpartner vor, wenn Studierende nur selten andere kompetente Studierende vorschlagen u. s. w. – in diesem Fall sehen die Interviewpartner zumindest für ihre Statusgruppe keinen geeigneteren Gesprächspartner als sich selbst.

versitätsprofessoren, gesellschaftlich als kompetente Autoren eines besonderen Wissens anerkannt sind. Ihr Wissen wird über „den Autor als Prinzip der Gruppierung von Diskursen, als Einheit und Ursprung ihrer Bedeutungen, als Mittelpunkt ihres Zusammenhalts“ gedeutet (Foucault 1997: 20). Diese Art der Deutung von Wissen über jeweilige Wissensträger ist sehr weit verbreitet, aber gerade deshalb dann nicht als Deutungsschema produktiv, wenn Forschung Zusammenhänge aufhellen will, die nicht schon längst mehr oder weniger allgemein bewusst waren und somit trivial sind.

M.E. gilt dies in besonderem Maß für die Untersuchung von Hochschulorganisation. An Hochschulen bzw. bei dem von Mintzberg als „Professional Bureaucracy“ bezeichneten Organisationstyp (vgl. 3.7) erfolgt ein wesentlicher Teil der Koordination dadurch, dass man ‚richtig‘ selektiert, welche Personen in die Gruppe der Experten im Kernbetrieb berufen werden.<sup>282</sup> Auch Clark sieht die Vorstellungen über die Organisation in einem lehrstuhlbasieren akademischen Betrieb als stark personalisiert an (1983: 111). Diese Eigenarten des Untersuchungsgegenstands können an Hochschulen dazu verleiten, Organisationsfragen zu sehr personalisiert zu deuten.

Gerade deshalb ist festzuhalten, dass das Interesse nicht Einzelpersonen gilt, die sich durch ihren Status für die Befragung herausheben, sondern einem Wissensbestand. Wenn dieser Wissensbestand wirksam ist, so ist davon auszugehen, dass er aktiv genutzt wird und somit überindividuell in Gebrauch ist. Damit korrespondierend gehe ich davon aus, dass die meisten interviewten Experten je nach Gesprächsanlass sowohl ‚traditionalistische‘ als auch ‚ökonomistische‘ Argumentationsweisen benutzen. Es fand sich nicht ein einziger Interviewpartner, der durchgehend oder auch nur überwiegend traditionalistisch argumentiert hätte. Minssen et al. verstehen als „traditionalistisch“, wenn Professoren leistungsorientierte Mittelverteilung als eine Bedrohung für wissenschaftliche Handlungsspielräume ansehen, während „Ökonomen“ die enthaltenen Anreizwirkungen positiv herausstellen. Die Rektorate, die im Rahmen seines Forschungsprojekts im Anschluss an eine schriftliche Befragung interviewt wurden, stimmten fast alle dieser Typeneinteilung zu (Minssen et al. 2003: 62, 90). In den hier für die Untersuchung geführten Interviews hat allerdings kein Experte in Frage gestellt, dass es positive Anreizwirkungen gibt bzw. geben könnte. Im Sinne Minssens „traditionalistische“ Bedenken finden sich am ehesten in Gesprächspassagen, in denen Experten länger und grundsätzlicher reflektieren. Das prägnanteste Beispiel dafür ist die Aussage eines Physikdekan kurz vor Ende des geführten Interviews, als bereits keine Fragen des Leitfadens mehr offen waren:

*„Und da sind wir nicht überzeugt, dass ein kommerzielles Modell wirklich besser ist. [...] wenn man das alles kontrollieren wollte, ist das so viel Aufwand, dass das eigentlich nicht lohnt. Das sind so unsere Vorbehalte. Das ist so typisch, das werden Sie vielleicht auch anderswo hören, dass es gut und schön ist, wenn das Industriefirmen für einen Produktionsprozess machen, aber Forschungs-, Lehrausbildung, da kann man nicht jeden Prozess so quantifizieren. Und wenn man es trotzdem versucht, ertrinkt man in Schwierigkeiten, das ist so die Haltung aus der praktischen*

---

282 Dass sich diese Selektion nur nachrangig an Kompetenzen in den Tätigkeitsfeldern Lehre, Personalführung und Forschungsverwaltung orientiert, lässt sich mit dem bereits zitierten „Essentialismus“ bei Bildungstiteln erklären (Bourdieu 1987: 47-57).

*Erfahrung. Und dann bitten wir den Herrn, dass er diese Innovationssucht etwas vorübergehen lässt.“ [Interview P1ab]*

Wie dieser Dekan, den ich der Kerngruppe zurechne, zutreffend vermutet, sind seine Vorbehalte eher typisch, wurden allerdings in den meisten anderen Interviews weniger zugespitzt. Derselbe Dekan beklagt allerdings an früherer Stelle, die bisher über leistungsbezogene Mittelverteilung bemessenen Summen seien zu klein, er plädiert also letztlich ökonomistisch für stärkere Anreizeffekte:

*„Ja, Anreizwirkung wäre, wenn wir, sagen wir mal, mehr Mittel hätten. Die Mittel, um die es geht, sind im Grunde sehr klein. Ich will nicht das Wort ‚lächerlich‘ benutzen, aber wenn Sie sehen, dass ein experimenteller Lehrstuhl circa, nun, ich muss jetzt in Euro denken, also, unter 50 000 Euro an Investitions- und Sachmitteln, sozusagen zugeordnet kriegt. Nach dem alten Verfahren, und über diese Summe könnten wir dann reden. Und dann haben Sie ein Drittmitelaufkommen pro Jahr von etlichen hunderttausend Euro, wo dann auch für 100, 120, 150 000 Euro Sachmittel drin stecken. [...] das Verhältnis stimmt dann nicht und dann wird man um die keine großen Verteilungskämpfe führen.“ [Interview P1ab]*

Die Ergebnisse von Minssen et al. sprechen dafür, dass die Aufgliederung der Beteiligten in Traditionalisten und Ökonomen eine Vorstellungsfigur ist, die auch von Akteuren an einer Fakultät geteilt wird. Wo die Unterscheidungslinie zwischen Traditionalisten oder Ökonomen in der empirischen Praxis zu ziehen ist, scheint mir aber hoch kontextabhängig zu sein. Je nach Leitfadensfrage habe ich häufiger oder seltener ökonomistische Argumentationsweisen eingefangen (vgl. 4.5).

#### **4.4. Raster für die Interpretation der Interviews**

Wie unter 3.8 diskutiert sind Organisationstheorien eher ein zusätzliches Feld der Auseinandersetzung als eine neutrale Richtschnur für die Beurteilung von Reformen. Der Versuch, alle interessierenden Ansätze zu einer Universaltheorie der Hochschulsteuerung zu synthetisieren, wurde verworfen (vgl. 2.2 und 4.1). Wenn unterschiedliche Theorieansätze eine Rolle für die empirische Auswertung spielen sollen, ergeben sich zwei wesentliche Probleme: Die Begriffsverwendung ist in unterschiedlichen Ansätzen verschieden und nicht zuletzt dadurch ist die Übersicht erschwert, ob wesentliche Perspektiven bei dieser oder einer beliebigen anderen Untersuchung auch tatsächlich berücksichtigt wurden. Besonders deutlich zeigt sich dies bei der theorieübergreifenden Frage, was man unter dem Untersuchungsgegenstand „soziale Strukturierungen“ überhaupt verstehen kann. Die Berücksichtigung der Erkenntnisse vieler Ansätze geht dabei zu Lasten begrifflicher Differenzierungsmöglichkeiten. Türk stellt dies mit einer gegen den klassischen Neo-Institutionalismus gerichteten Kritik heraus:

*„wenn man jegliche geronnenen, habitualisierten Konventionen [...], alles, was zur Gewohnheit geworden ist [...] als Institution bezeichnete, wäre der Begriff der Institution mit dem des Sozialen identisch. [...] innerhalb der Soziologie hätte der Begriff keine Differenzierungskraft mehr. Zudem könnte man keine Unterscheidung mehr treffen zwischen Strukturen, die sich aus der empirischen Ko-Operation lebendiger Subjekte ergeben, und solchen Strukturen, die nicht aus der Erfahrung der Subjekte stammen, sondern als gleichsam gesellschaftlich vorgängige Strukturen mit Geltungsanspruch auftreten.“ (2000: 146-147)*

Besonders schwierig ist nach Türk die u. a. vom Neo-Institutionalismus (2.6) intendierte Verbindung von eher gesellschaftstheoretischen und interaktionstheoretischen Herangehensweisen (hier z.B. die Rezeption sozialpsychologischer Befunde). Für die begriffliche Sortierung der weiteren Interpretationsschritte greife ich deshalb auf die produktive Unterscheidung von „Typen von Institutionen“ zurück, die dem Strukturationsansatz von Anthony Giddens entliehen ist (1997: 81-90). Der Meta-Ansatz liefert kein konkretes empirisches Forschungsprogramm, sondern eher den Vorschlag eines begrifflichen Instrumentariums, um interaktionistische und ethnomethodologische Herangehensweisen mit vergleichsweise deterministischen Ansätzen (z.B. Poststrukturalismus, Habituskonzept oder der überwiegende Teil des Neo-Institutionalismus) integrieren zu können. Aus demselben Grund erfreut sich die Strukturationstheorie auch einiger Beliebtheit in der Organisationssoziologie. Dazu wird Giddens' Ansatz pragmatisch auf die Form eines orientierenden Begriffsrahmens und einer „Checkliste“ heruntergebrochen, die sich forschungspraktisch einsetzen lässt (Neuberger 1995: 332-333; vgl. auch Ortman et al. 2000b).

In den erhobenen Interviewtexten bleiben Symbolordnungen, Narrative, Ressourcen, Rollen, äußere Bedingungen etc. ineinander verschachtelt. Der Ansatz von Giddens soll als Raster dafür dienen, zunächst einmal zu sortieren, wofür eine vorläufige Unterscheidung produktiv ist. Der Untersuchungsgegenstand selbst bietet nämlich nicht aus sich heraus Ansätze zur Bearbeitung seiner hohen Komplexität; Kategorien und Konzepte emergieren nicht aus dem Datenmaterial. Das von Giddens vorgeschlagene Raster ist wegen seiner Matrixform interessant, d. h. in ihm überkreuzen sich die Perspektiven unterschiedlicher Unterscheidungen. Wichtig ist für die Auswertung nicht, alle Dimensionen der Begriffsmatrix Giddens' gleichmäßig zu berücksichtigen. Vielmehr helfen die Matrix und die in ihr systematisch angelegten Auswertungsfragen zu erkennen, wo die gesetzten Schwerpunkte liegen. Die von Giddens über eine ausführliche Diskussion von theoretischen Herangehensweisen begründete Unterscheidung vereinfacht die Zusammenschau mit anderen Forschungsbefunden und Ansätzen, indem es sie nicht vereinnahmt bzw. in ein eigenes Begriffsraster übersetzt, sondern primär gegenüber einem Gesamtbild einsortiert und so grundsätzlichen Reflexionen zugänglich macht.<sup>283</sup>

---

283 Trotz der begrifflichen Qualität des Sortiervorschlages Giddens' erscheint es mir eher ungünstig, andere Ansätze umfassender in sein Raster einzuordnen, schließlich verfolge ich nicht das Anliegen einer universellen Organisationstheorie. Zu der hier entsprechend ausgesparten Diskussion der Verbindungsmöglichkeiten zwischen Giddens, Neo-Institutionalismus, Systemtheorie oder Bourdieu vgl. z. B. Müller 1992; Barley/Tolbert 1997; Hasse/Krücken 2005.

## Grundlegende Dimensionen der Dualität von Struktur nach Giddens

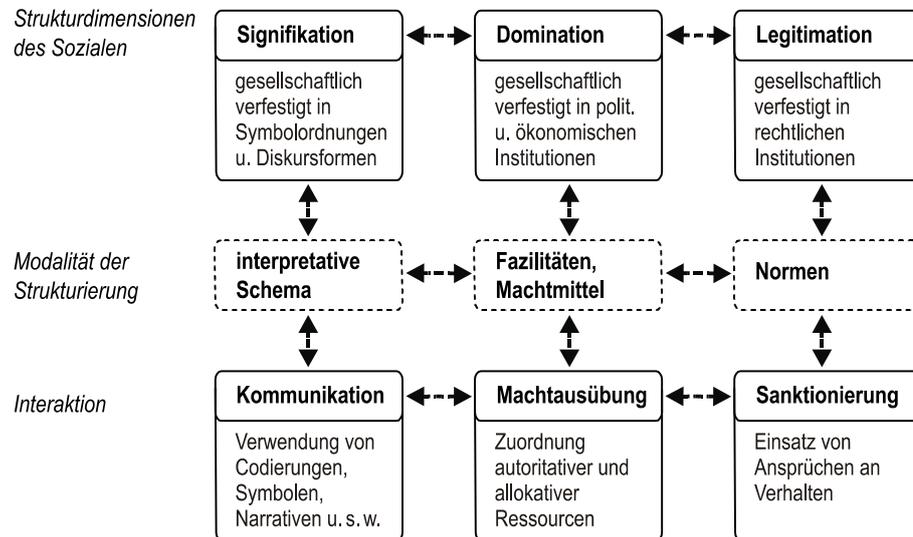


Abbildung 49 (Darstellung nach Giddens 1997: 81)

Giddens schlägt die Unterscheidung von drei Strukturdimensionen vor, die praktisch immer eng ineinander verzahnt sind, nämlich Signifikation, Herrschaft und Legitimation.<sup>284</sup> Die gestrichelten Doppelpfeile in Abbildung 49 verweisen darauf, dass alle Felder der Matrix fließende Grenzen haben und rekursiv miteinander zusammenhängen. Darauf weist bereits der Begriff der „Dualität von Struktur“ hin, mit dem herausgestellt wird, dass soziale Strukturen nur insofern existieren, als sie wiedergeben, welche Form die sich ständig vollziehenden Interaktionen haben und insofern als sie sich entsprechend mit veränderten Interaktionsformen automatisch verändern, gleichzeitig aber auch ihrerseits die Interaktionen strukturieren.<sup>285</sup> In der Matrix drückt die mittlere

284 Giddens Dimensionen haben eine gewisse Ähnlichkeit zu dem unter 2.8 diskutierten Bild Foucaults von drei nicht exakt parallelen, aber verknüpften Netzen mit jeweils einer gewissen Eigenart. Bei Foucault bezeichnete eine Netzebene die der symbolischen Medien der Sprache und der Zeichensysteme, während die anderen beiden als Macht und als sachliche Techniken benannt wurden. Mit den sachlichen Techniken spielt Foucault u.a. auf Erfindungen an, die in dem Schema Giddens wohl zu den politischen und ökonomischen Institutionen zu rechnen sind, z.T. aber auch zu den allokativen Ressourcen. Foucault spricht sich mit einer Reihe guter Argumente gegen die Deutung von Macht als Verfügungsgewalt über den Einsatz von Ressourcen aus, allerdings versteht auch Giddens Ressourcen eher als eine Ausprägung von sozialer Struktur, die sich über soziales Handeln konstituiert und entsprechend keinesfalls einer Knappheit unterliegen muss (1997: 87; zur Frage der Knappheit vgl. auch 2.3). Giddens Verhaltensansprüche könnte man dem von Foucault mit „Macht“ gemeinten zuordnen. Exakt lassen sich die beiden Ansätze nicht ineinander übersetzen. Verhaltensansprüche meinen den z.T. nur unterschweligen Einsatz von Normen, Bewertungsmaßstäben und Erwartungen im Rahmen einer Interaktion.

285 Die von Giddens gemeinte strukturierende Wirkung geht über die unter 2.4 diskutierten psychologischen Konzepte wie „Heuristik“ und „Emotion“ hinaus. Diese Auffassung wird von einer

Zeile diese duale Qualität von Strukturierungsprozessen aus. Die untere Zeile der Matrix entspricht grob vereinfacht der interaktionistischen und die obere Zeile der gesellschaftstheoretischen Perspektive auf soziale Vorgänge.

Mit den bisher diskutierten Ergebnissen der Untersuchung, also den gegenseitigen Empfehlungen der interviewten Experten, bewegt man sich vorrangig auf der Ebene der mittleren Spalte von Abbildung 49. Die Empfehlung anderer als Experten ist eine Zuordnung von autoritativen Ressourcen. Wenn der empfohlene Experte eine Rolle in den Berichten über vorangehende Steuerungsentscheidungen spielt, so spricht dies dafür, dass sich diese zugeschriebene Autorität auch strukturierend umsetzt. Eine Geschäftsführerposition ist eine institutionell stärker verfestigte autoritative Ressource, aber offensichtlich ebenfalls eine rechtlich legitimierte Stellung (rechte Spalte) sowie eine Signifikation in den Berichten anderer über Organisationsvorgänge (linke Spalte). Über die formale Institutionalisierung einer Person als „Geschäftsführer“ oder „Dekan“ entsteht auch eine Positionierung in der diskursiven Symbolordnung und viele Beteiligte werden Geschäftsführer und Dekan allein deshalb Kompetenz zusprechen, da diese beiden Funktionen symbolisch eng mit Steuerungsentscheidungen verknüpft sind. Ähnliches gilt für den unterschiedlichen formalen Status „Professor“, „Student“ u. s. w., also für rechtlich legitimierte soziale Positionen, die gleichzeitig jeweils eine Signifikation und eine mehr oder weniger wertvolle Ressource darstellen. Erfragt werden also

- die Deutungsschemata und Sichtweisen der Akteure (linke Spalte).  
Diese führen wiederum zu
- Fazilitäten und Machtressourcen (mittlere Spalte), welche autoritativer und allokativer Art sind. Sowohl Basis als auch Ergebnis dieses Zusammenwirkens sind
- Verhaltensansprüche (rechts Spalte), in der Terminologie Giddens' auch „Moral Rules“ genannt.

Deutungsmuster, also Bestandteile der Signifikation, bestimmen demnach, welche Verhaltensansprüche gestellt werden können oder wer Autorität einsetzen kann. Umgekehrt lassen sich mit Machtmitteln sowohl Legitimitätsvorstellungen und Normen als auch Begriffe prägen. Alles Organisationale spielt sich immer parallel in allen drei Dimensionen ab. Giddens Unterscheidung ist also analytischer Natur und dient dazu, trotz dieser Vernetzung analysieren zu können. Im Gang der Analyse muss man die drei unterschiedenen Dimensionen dann wieder rekursiv aufeinander beziehen.

Allerdings stützt sich die weitere Interpretation auf die Interviews, deren Inhalt primär auf der Dimension der „Signifikation“ zu verorten ist. Der Einsatz von Ressourcen und Ansprüchen in Bezug auf die jeweils interessierende Fakultät findet in den Interviews aber nicht unmittelbar statt, sondern wird im Interviewverlauf nur sprachlich geäußert. In der Auswertung müssen die Dimensionen Legitimation und Domination

---

Reihe anderer Sozialtheorien geteilt, darunter der Ansatz Bourdieus, die soziologische Systemtheorie (3.5) und poststrukturalistische Ansätze (3.6). Nach Auffassung der Strukturations-  
theorie sind Handlung und Struktur zwei Momente ein und desselben Geschehens. Eine Analyse  
kann von der Handlung ausgehen (z. B. bei teilnehmender Beobachtung), oder – wie hier – bei  
der Rekonstruktion von Struktur ansetzen. Da Struktur nach Giddens als Ergebnis und Medium  
von Handlung existiert, kann das Herangehen einer Strukturanalyse das einer Handlungsanalyse  
nur einklamern – und umgekehrt.

deshalb vorrangig über die in den Interviews direkt zugängliche Dimension der Signifikation aufgerollt werden, was eben deshalb möglich ist, weil die drei Dimensionen rekursiv miteinander zusammenhängen.

Den Akteuren begegnen soziale Strukturen in den beiden Ausprägungen Regeln und Ressourcen,<sup>286</sup> die in Giddens Sicht Handeln sowohl ermöglichen als auch begrenzen. Ressourcen werden nach dem Schema von Abbildung 49 insbesondere in der Dimension der Domination eingesetzt und Regeln bzw. Normen in der Strukturdimension der Legitimation – Regeln der Signifikation bzw. Sinnkonstitution klammere ich hier zunächst aus. Wenn man Legitimationsregeln und Ressourcen von der Perspektive der Dimension der Signifikation aus betrachtet, so kann man beide als eine besondere Form sozialer Invarianzfiktionen interpretieren. Mit Invarianzfiktion meine ich, dass etwas so angesehen (so attribuiert) wird, als ob es sich um eine relativ feste und unveränderliche Größe handele. Eine Ressource, also etwa Geld, Autorität oder Kompetenz, wird demnach als eine Größe gesehen, die nicht an einen spezifischen Kontext gekoppelt ist. Die Geltung einer Ressource reicht z.B. über den Kontext von Fakultätsratsbeschlüssen hinaus, dafür soll ihre Wirkung aber an einzelne spezifische Situationen gebunden sein. Eine Ressource wird z.B. in der Fakultätsratssitzung A wirksam, während sie in der Sitzung B gar nicht eingesetzt wird. Dem gegenüber gilt eine Regel – etwa die Geschäftsordnung eines Fakultätsrats – unabhängig von der einzelnen Situation A oder B, ist dafür aber an einen Kontext gebunden, hier z.B. den Kontext von Fakultätsratssitzungen. Regeln können in Konfliktsituationen tendenziell einfacher interpretiert werden, da jede Regel für ihre Anwendung praxisbezogen auslegt werden muss. Eine Regel, egal wie ausführlich sie ausformuliert (also interpretiert) ist, enthält rein logisch gesehen nie selbst alle Anweisungen für ihre Anwendung, da sie ja situationsübergreifend gelten soll. Diese praktische Anwendung einer Regel, bei der wiederum sekundäre Regeln benutzt werden, bezeichnet Giddens als Modalität (mittlere Spalte in Abbildung 49). Im Prinzip erweist sich allerdings auch bei Ressourcen erst innerhalb einer Interaktion, wie bzw. wie stark strukturierend sie wirken (1997: 86).<sup>287</sup> Ressourcen stellen wiederum eine Signifikation dar, auf die sich Akteure in ihrer Zielverwirklichung gut beziehen können (als Anreiz), z.B. bei einer leistungsbezogenen Mittelverteilung. Regeln sind somit mit der Handlungssituation bereits gegeben bzw. werden über die Definition der Situation zugeordnet. Zu Ressourcen gehört demgegenüber die Vorstellung, dass sie sich über Akteure zuordnen und überkontextuell in Handlungssituationen einbringen ließen. Die beiden Strukturmomente Regeln und Ressourcen existieren in der Perspektive Giddens', der ich hier folge, nur als Bestandteil konkreter praktischer Prozeduren. Sie sind entsprechend eher kein „außerhalb dieser Aktivitäten existierendes Phänomen“, obwohl sie sich oft „der Kontrolle eines jeden individuellen Akteurs entziehen“ (77-78). Die Formalstruktur einer Organisation

---

286 Hinzu kommen bei Giddens noch strukturelle Merkmale wie die Hierarchie oder raum-zeitliche Zusammenhänge, die nicht zu den Regeln im engeren Sinn zu zählen sind.

287 Ressourcen sind gesellschaftliche Invarianzfiktionen und funktionieren, indem wir sie uns in der Praxis als stabile Faktoren vorstellen. Wenn sich z.B. unter den Bedingungen einer Hyperinflation zeigt, dass sich der Wert von Geld immer nur zu dem Zeitpunkt realisiert, an dem es in eine Tauschbeziehung eingebracht wird, kann es zu dysfunktionalen Vertrauensverlusten kommen – die Invarianzfiktion ist also funktional.

enthält deshalb keine Regeln im engeren Sinn, sondern genau genommen nur kodifizierte Interpretationen, denn jede „diskursive Formulierung einer Regel ist bereits eine Interpretation eben dieser Regel“ (74).

### Beispiele für Ausprägungen von Sozialstrukturen im Untersuchungsgegenstand

Invarianzfiktion	formal kodifizierte Interpretationen	in der Praxis z. T. eher stillschweigend oder informell vollzogen
<b>Regeln der Legitimation</b>	Hochschulgesetz, Satzungen, Leistungscontrolling	fachspezifische Organisationskultur, auf den Status (z. B. Professor) bezogene Moral Rules, eingespielte Routinen
<b>Ressourcen (allokative und autoritative)</b>	Geld, Personalstellen in einem Stellenplan, formale Weisungs- und Entscheidungsbefugnisse eines Dekans	von anderen zugeschriebene Kompetenz in Steuerungsfragen, Discipline-rooted Authority nach Clark 1983

*Abbildung 50 (Eigene Darstellung)*

Wie bereits diskutiert gehe ich hier mit Hilfe der Experteninterviews einen indirekten Weg, der über die diskursive Interpretation führt, also über die linke Spalte in Abbildung 49. Vorrangig untersuche ich also auf der Dimension der Signifikation bzw. Sinnkonstitution jenen Kontext, der für die Umsetzung von Steuerungsinstrumenten auf Fakultätsebene von Relevanz ist. Deshalb werde ich im Anschluss auch nicht behaupten, die ‚tatsächliche‘ Anwendung von Legitimationsregeln oder Domination herausgefunden zu haben.

Wie bereits festgestellt müssen die drei unterschiedenen Dimensionen im Gang der Analyse möglichst wieder rekursiv aufeinander bezogen werden. Um dies zu erreichen, wähle ich den Ausgangspunkt nicht in der Dimension der „Signifikation“, sondern in den beiden anderen. Die gegenseitige Empfehlung der Experten ist in dem in Abbildung 49 dargestellten Schema der „Domination“ zuzurechnen und bestimmt autoritative Ressourcen in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand. Der zweite Ausgangspunkt, von dem aus die Interviews ausgewählt und eingeteilt wurden, gehört zur Dimension der „Legitimation“, nämlich der formale Status und die Zugehörigkeit zu einem Fachbereich. Die verschiedenen Statusgruppen wurden so unterschieden, wie sie vom Hochschulgesetz definiert sind. Das Gesetz weist diesen Gruppen unterschiedliche Rechte und Pflichten zu. Hinter meiner Einbeziehung zweier Fächer, hier der Physik und der Pädagogik, steht wiederum die Vermutung, dass sich die Fachkultur und damit auch die wirksamen Verhaltensansprüche in beiden unterscheiden. Dieser Ausgangspunkt ist in Abbildung 44 f. dargestellt.

Untersuchungsgegenstand im engeren Sinn ist hier die Anwendung von Steuerungsinstrumenten auf der Ebene einer Fakultät. Auf der Dimension der Signifikation interessiert deshalb eine darauf zugeschnittene Modellierung der vorgefundenen Deu-

tungsmuster bzw. -schemata<sup>288</sup>, die ich als Topografie der Organisierbarkeitsdeutung bezeichnet habe und in der wesentliche Verknüpfungen mit Machtressourcen („Domination“) und Verhaltensnormen („Legitimation“) enthalten sein sollen. Das Vorgehen gliedert sich wie folgt:

- Die oben aufgezählten und bereits dargestellten Ausgangspunkte, nämlich der zugesprochene Expertenstatus und die formale Stellung von Einzelpersonen, werden eingebaut, indem untersucht wird, ob und wie sie zu unterschiedlichen Perspektiven führen (4.5.1).
- Als nächster Schritt werden unter 4.5.2 die zugehörigen Signifikationen im Interviewtext untersucht und als Symbole in ihrer Funktion „als eine Hauptdimension der »Verknüpfung« von Institutionen“ (Giddens 1997: 86) analysiert. Dazu wird im Datenmaterial zunächst nach den Vergegenständlichungen gesucht, die Akteurspositionen (Statusgruppen, Ministerium, Rektorat, Dekan) und Arenen (Handlungsorte wie Ministerium, Rektorat, Flur oder Fakultätsratssitzung) betreffen. Dabei interessieren Implikate, Anspielungen und Klischeebildungen. Die gefundenen Signifikationen werden quer zu den einzelnen Interviews (synchroner Diskursschnitt) typisiert.
- Im nächsten Schritt wird die Wahrnehmung von Machtressourcen ergänzt (4.5.3). Dazu suche ich nach Beschreibungen in den Interviewtexten, die mit in organisationssoziologischen Studien benannten wesentlichen Quellen organisationaler Macht in Beziehung gebracht werden können: die Beherrschung des spezifischen Sachwissens („mobilisation of bias“), die Kontrolle von Informationen und Kommunikationskanälen, die Kontrolle bestimmter Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt und die Anwendung der allgemeinen organisatorischen Regeln.
- Das Ergebnis wird in die Form einer Topografie gebracht (4.5.4). Dafür bedarf es einer Interpretation, die über eine möglichst direkte gegenseitige Abstimmung der Interpretationsleistungen von Forscher und Interviewten (vgl. 4.2) gestützt wird. Dazu wurden alle Befragten im Rahmen der Experteninterviews um eine Zeichnung zu ihrer Sicht auf die wichtigsten Größen und Zusammenhänge zum Untersuchungsthema gebeten. Gefragt wurde nach den wesentlichen Einflussgrößen bei einer Entscheidung an ihrer Fakultät. Die im Rahmen der Auswertung rekonstruierten Topografien können deshalb mit den Erläuterungen der Interviewten zu ihrer Zeichnung rückgekoppelt werden.
- Die nächsten Strukturelemente, die in die Topografie integriert werden, sind die Steuerungsinstrumente, nach denen direkt gefragt wurde (4.5.5). Über die Steuerungsinstrumente, mit welchen definitionsgemäß immer Ziele verfolgt und zumeist auch Ressourcen eingesetzt werden, ist die Dimension der Domination einbezogen. Eine weitere wichtige Dimension bei der Diskussion von Steuerungsinstrumenten ist der Zeitbezug. Nach Giddens u. a.<sup>289</sup> werden Zeit und Raum über die Strukturprägungen Regeln und Ressourcen gebunden. Da Ressourcen zu einem wesentlichen Teil in organisationalen Formen „gespeichert“ werden, vergleiche ich, ob

---

288 Andere in der qualitativen Sozialforschung verwendeten Begrifflichkeiten sind „cognitive maps“, „kognitive Schemata“, „Orientierungswissen“ und „subjektive Relevanzsetzungen“.

289 Eine ähnliche Sichtweise vertritt z. B. Luhmann 1994: 175.

sich Unterschiede in der Betrachtung von Steuerung in der Vergangenheitsschau, in der Jetzt-Perspektive oder im Zukunftsausblick finden lassen.

- Einen weiteren wesentlichen Aspekt stellen die Moral Rules zum Funktionieren der Steuerungsinstrumente dar, die zur Dimension der Legitimation gehören. Sie spielen bereits bei der Diskussion der Signifikation von Steuerungsinstrumenten eine wichtige Rolle. Um in den Interviews Antworten zu erhalten, die möglichst direkt die Dimension der Legitimation berühren, habe ich zusätzlich danach gefragt, ob und wie sich die Steuerungsinstrumente einsetzen lassen, um die soziale Benachteiligung von Frauen, Nicht-Deutschen und den bildungsfernen Herkunftsgruppen zu reduzieren. Die Diskussion der darauf erhaltenen Antworten schließt sich mit dem Abschnitt 4.5.6 an.
- Offen bzw. Desiderat bleibt, wie die Verknüpfung mit nationalen sowie auf internationaler Ebene geführten Diskursen rekonstruiert werden könnte. Die Deutungsschemata der Experten sind offensichtlich sowohl mit fakultätsspezifischen Debatten als auch mit weit über die Fakultät hinaus reichenden Spezialdiskursen verknüpft. Denn die interessierenden Deutungsmuster sind nur teilweise das Resultat von wechselseitigen Deutungen und Interaktionen an der jeweils untersuchten Fakultät. Eine hierüber aufklärende Diskursanalyse wäre erst noch zu leisten. Effekte, die sich teilweise vermittelt über direkte politische Einflussnahme oder auch über Ressourcensteuerung von Seiten insbesondere der Landespolitik einstellen, ließen sich an anderer Stelle politikwissenschaftlich weiter bearbeiten (einen umfassenden Ansatz in diese Richtung bietet Pasternack 2006).

#### **4.5. *Rekonstruktion einer Topografie***

##### **4.5.1. Perspektiven**

Welche Vorstellungen ein Beteiligter über typische Organisationsabläufe an seiner Fakultät hat, hängt – wie diskutiert – davon ab, an was für einen Zeitkontext er dabei denkt oder auch davon, welcher Regelungsgegenstand und welche Konstellation von Akteuren ihm dabei am intensivsten vor Augen steht. Es lassen sich trotzdem eine ganze Reihe allgemeiner Tendenzen beobachten, die wiederum dazu beitragen, wesentliche Perspektiven unterscheiden zu können. Ich unterscheide die Perspektiven zunächst danach, welche Interviewpartner sie im mit mir geführten Experteninterview einnehmen. Eine solche Typenbildung erfordert die Suche nach Zusammenhängen zwischen den Kategorien und diese müssen anschließend nach ihrem soziologischen Sinn befragt werden (Kelle/Kluge 1999: 98-99). Bei der geringen Fallzahl sind alle dabei dargestellten Zusammenhänge natürlich nicht statistisch signifikant, bzw. – was ungefähr dasselbe bedeutet – sie sind stark dadurch geprägt, wie genau sich die Lage in den wenigen untersuchten Fakultäten darstellt. Spezifische Besonderheiten der untersuchten Fälle verschwinden also nicht hinter einer sehr großen Fallzahl. Das ist hier allerdings nicht problematisch, denn es geht keinesfalls um die Beweisführung, an deutschen Physikfakultäten gäbe es immer diese oder jene Einzelgruppe mit dieser und jener Perspektive – womöglich sogar jenseits von Experteninterviews, die in einem spezifischen Stil geführt werden. Vielmehr geht es darum, anhand von Einzelbeispielen

eine Darstellung eines komplexen Gefüges zu erarbeiten. Die sich dabei ergebende Zusammenhangsdarstellung beansprucht auch nicht, dass sie für alle Fakultäten in Deutschland so gilt, sondern zeigt lediglich auf, mit was für Gefügen und Zusammenhängen Hochschulsteuerung in der Praxis grundsätzlich rechnen muss, ohne sie notwendiger Weise überall anzutreffen.

Die Pädagogen der Untersuchung – egal welcher Statusgruppe sie angehören – berichten sehr viel häufiger als die Physiker davon, dass sich wesentliche Steuerungsvorgänge jenseits der formalen Strukturen abspielen.<sup>290</sup> Woran das liegt, ist schwer zu entscheiden. Eventuell organisiert man an Pädagogikfakultäten tatsächlich vieles informeller als in der Physik, u. a. weil die Zahl der beteiligten Lehrstühle meist kleiner ist. Genauso gut möglich ist allerdings auch, dass die Pädagogen aufgrund ihrer Fachzugehörigkeit genauer beobachten, wie viele Vorgänge eigentlich nicht den Formalstrukturen gemäß ablaufen – oder aber, dass sie freimütiger gegenüber einem externen Interviewer über solche Abweichungen berichten.<sup>291</sup> Grafisch lässt sich dies ansatzweise bereits anhand der während der Interviews angefertigten Zeichnungen ablesen (vgl. Abbildung 51, die Zeichnungen sind grafisch nachgebildet und pseudonymisiert). Diese Zeichnungen, die nach etwa 2/3 des Interviewverlaufs auf einem Wipeboard angefertigt wurden, sind isoliert betrachtet allerdings nur begrenzt aussagekräftig. Die Interviewten kamen unterschiedlich gut mit dieser Darstellungsform zurecht, haben sich unterschiedlich stark bemüht, sind teilweise während der Erläuterung von ihrer Anfangsidee abgekommen und/oder haben z. T. nicht alle Elemente ihrer Grafik zu Ende geführt, sondern nur noch mündlich erläutert – was genau so der Intention der Aufforderung entsprach. Ein Interviewter thematisiert die Problematik selbst wie folgt:

*„das habe ich gelernt und zum Teil hart lernen müssen, dass es diese zweite Welt gibt. Und aufgemalt wird die erste Welt. Die Welt hinter der Welt ist die spannende Welt.“ [Interview aa3].*

Mit anderen Worten, es gibt für informelle Vorgänge auch keine etablierte Darstellungsform, so dass eine unterschiedlich stark vorhandene darstellerische Kreativität gefragt war. Unabhängig davon, ob den Interviewten eine für sie befriedigende Zeichnung gelungen ist, wurden alle Interviewten dazu angeregt, an diesem Punkt auf eine ungewohnte Art zu reflektieren. Aussagekräftiger sind also die durch die Zeichnungsaufforderungen ausgelösten und für die Forschungsfrage produktiven Erläuterungen. Trotzdem lassen sich an den insgesamt sehr unterschiedlichen Zeichnungen auch Ergebnisse festmachen, die sich aus dem Text der Interviewtranskripte so nicht ergeben. In Abbildung 51 wird anschaulich, dass die Pädagogen deutlich stärker zu prozessbezogenen Darstellungen tendieren, bei denen Kreisläufe und Wechselbeziehungen über mehrere Ecken eine Rolle spielen. Außerdem haben etwa ¼ der Pädagogen keine

---

290 Eine bemerkenswerte Ausnahme stellt das Interview mit einer Physikprofessorin dar, die Organisationsvorgänge ausgesprochen genau und aus einer distanzierten Position beobachtet. Organisationstheoretisch eingeordnet handelt es sich um eine mikropolitische Betrachtungsweise (vgl. Abbildung 51 unten rechts). Das bereits in FN 269 zitierte Interview mit einem Techniker der Physik fällt ebenfalls etwas heraus, allerdings nicht so stark in der hier thematisierten Hinsicht (organisationstheoretisch gesehen entspricht die Perspektive dort teilweise dem resource dependency approach).

291 Mit etwas Phantasie lassen sich noch zahlreiche weitere Möglichkeiten ausdenken, weshalb repräsentative Befragungen zu solchen Fragen nicht unbedingt zu belastbaren Ergebnissen führen.

Scheu davor, Eigennamen von wichtigen Einzelpersonen einzutragen, während dies bei den Physikern gar nicht vorkommt (von der indirekten Benennung „Leit-Person“ abgesehen, die die für den Bereich der Physik ungewöhnliche Zeichnung unten rechts enthält).

**Einflussgrößen für den Verlauf einer Organisationsentscheidung, Zeichnung der Interviewten mit jeweils stärkster und geringster Orientierung an formalen Strukturen**

Pädagogikfakultät 1

Physikfakultät 1

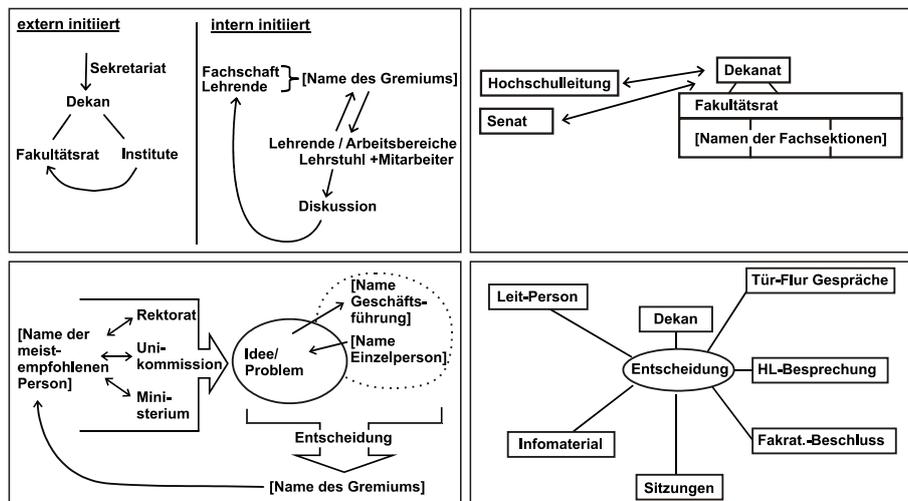


Abbildung 51 (Eigene Darstellung)

**Kerngruppe**

Da die Pädagogen am deutlichsten über informelle Vorgänge berichten, zeigen sich bei ihnen auch die deutlichsten Unterschiede darin, wer dies besonders ausgeprägt und wer dies eher weniger tut. Dies führt mich zur Unterscheidung von drei Typen innerhalb der Kerngruppe anerkannter Steuerungsexperten, welche jeweils die meisten Empfehlungen erhielten. Diese Unterscheidung mache ich in gleicher Form für die Physik geltend. Demnach gibt es innerhalb der Kerngruppe die „Männer von Gewicht“, die „nicht-professoralen Organisierer“ und die „Dekane“ im Zahlenverhältnis 4:5:4. Die Geschlechtszuordnung in der Bezeichnung „Männer von Gewicht“ ist wörtlich zu interpretieren und fand sich so in den untersuchten Fällen. Eine interviewte Pädagogin wundert sich darüber selbst:

*„Das ist schon interessant, dass ich lauter Männer nenne, obwohl die Fakultät ja eigentlich recht frauendominiert ist, merke ich jetzt gerade.“ [Interview Eba]*

Die unterschiedenen Gruppen nehmen unterschiedliche Perspektiven ein. An einer Fakultät erläutert der „Dekan“ die Abläufe ausdrücklich entlang der Formalstruktur:

*„Das ist tatsächlich das klassische Liniensystem. Dass es natürlich auch noch ein paar informelle Beziehungen gibt, dass man hier mal das Rektorat anruft, ist ja üblich. Das sind diese informellen Kommunikationswege, die es überall gibt, die aber eher der Informationsgewinnung dienen, sage ich mal, die an sich nicht entscheidungsrelevant sind. Dass man meinetwegen nachfragt, ja wie ist es denn, bis wann muss man denn. Wie viel ist denn noch möglich und so. Aber nicht, dass man bestimmte Gremien umgeht, um bestimmte Entscheidungen zu erreichen, das gibt es anderswo ja auch. Das ist hier eigentlich [unüblich] – kann ich mich nicht erinnern. Das wird hier doch ganz transparent gehalten, das Ganze.“ [Interview Eab]*

Ganz anders stellt dies ein anderes Mitglied derselben Fakultät dar, das ebenfalls zur Kerngruppe gehört, in dieser aber zur Untergruppe der „nicht-professoralen Organisierer“:

*„Und hier oben ist also Dekan und Fakultätsrat. So. Formal entscheidet sich alles hier drin. Das ist aber nicht die Wirklichkeit, sondern es sind [Gremium mit allen Professoren]. Und jetzt sollte man meinen, dass da die Entscheidungen fallen, aber die fallen da auch nicht. [...] Ja und jetzt wird die Sache kompliziert. Weil es Gravitationszentren gibt. Das ist nämlich nicht unbedingt der [Dekan], sondern es sind Leute, hier, die sozusagen meinungsbildend und meinungsführend sind. Und wenn also unsere Strukturkommission, was sie im Januar machen muss, guckt, wie sie mit den zurückgehenden Mittelzuweisungen umgeht, wird das [Gremium mit allen Professoren] da nicht weit von abweichen. Weil die Autorität qua Sachverstand der Leute, die da und da drin sind, praktisch präjudiziert wird, auch wenn es formal vom [Gremium mit allen Professoren] als Empfehlung an den Fakultätsrat geht. Aber faktisch ist von entscheidender Bedeutung, ob aus einer Sache was wird, ob insgesamt diese Gremien konsensfähig sind. Und zwar gruppenübergreifend, also auch ein bisschen Studenten, Mittelbauer. Aber das spielt überhaupt keine Rolle bei uns.“ [Interview Eaf]*

Mit den „Gravitationszentren“ sind mutmaßlich in erster Linie die „Männer von Gewicht“ gemeint. Bei den Interviews mit den „Männern von Gewicht“ fällt wiederum auf, dass sie sehr viel deutlicher als andere Professoren informelle Strukturen herausstellen. Das erste Beispiel stammt von einem Pädagogen und das zweite von einem Physiker:

*„Vergessen wir auch, was Ihnen anderswo aufgemalt wird, die entscheidenden Sachen laufen außerhalb dieser Einflüsse, die entscheidenden Sachen in Institutionen laufen nicht in den Wegen, die ich jetzt gleich aufzeichnen werde, die entscheidenden Sachen laufen auf den Fluren, [...] nicht von den Gremien, [...] sondern lebt davon, dass zwei, drei Personen vorher an der richtigen Stelle miteinander reden, [...] also ich male jetzt den offiziellen Weg auf, von dem alle denken, der passiert, faktisch passiert er nicht.“ [Interview E1ag]*

*„Also ich, ich würde zunächst mal versuchen, vorne anzufangen, da ist irgendwo die Idee, bei einer Person, im Wesentlichen. Und diese Person macht entweder dann eine Analyse der Situation, ihr fallen Dinge auf, und was dann eigentlich in der Regel passiert, ist, dass diese Person sozusagen interagiert mit wenigen, wenigen ausgewählten anderen Einzelpersonen, ja? Und da wird dann praktisch diese Idee oder dieses Vorhaben wird diskutiert, weil, weil mit diesen wenigen ausgewählten Personen, die in der Regel auch Personen sind des besonderen Vertrauens, manchmal sind das ja auch, sagen wir mal, unkonventionelle Dinge, auch, sagen wir mal, sensitive Dinge, die werden also diskutiert. So und dann ist das praktisch eine, ein Reifeprozess, der stattgefunden hat, und dann ist es so, dass praktisch diese Idee dann eingebracht wird in die möglich-*

erweise existierenden verschiedenen Kommissionen. [...] wenn das eine gut vorgeklärte Idee ist, eben da schon der Proponent nicht allein da steht, sondern einer dieser Personen schon mit dabei ist. Beziehungsweise man sagen kann, gut, das ist z. B. die Meinung aller Kollegen, die in [Bezeichnung einer Fachsektion] sind, wir sind der Meinung, dass. Und dann hat das natürlich schon ein gewisses Gewicht, und es geht dann eben, man versucht in dieser Kommission dann eben eine Entscheidung herbei zu führen. [...] Letzten Endes läuft alles darauf hinaus, wie politisch klug und wie durchsetzungsfähig, auch wie das persönliche Profil der Person aussieht, die die Sache propagiert. Also es ist extrem stark personenabhängig.“ [Interview P1af]

Auf die Nachfrage, was die „ausgewählten Einzelpersonen“ ausmache, die ich hier „Männer von Gewicht“ nenne, erläutert der zu eben dieser Gruppe gehörende Physiker wie folgt:

„Also das ist in der Regel die Mitgliedschaft in Gremien, die es gestatten, frühzeitig an Informationen zu gelangen, sei es also Mitarbeit in der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder an zentraler Stelle in der Deutschen Physikalischen Gesellschaft. Oder man Mitglied ist von einer Beratungsgruppe des bmbf im [Bezeichnung eines Fachgebiets]. Also, das ist Gremientätigkeit, sage ich mal, nicht nur in der Hochschule selber. Mitglied des Rektorats ist natürlich so eine etwas herausgehobene Position, ja, ganz klar. Aber nicht nur intern, sondern auch extern, also Mitgliedschaft in diesen Gremien, besonders gute Kontakte z. B. zur Deutschen Forschungsgemeinschaft, zu anderen Wissenschaftlern, die z. B. als mögliche Gutachter für den eigenen Fachbereich in Frage kommen können oder auch Persönlichkeiten in der Administration, die spielen schon eine ganz wichtige Rolle. Weil das eigentlich die oftmals primären Auslöser für das Nachdenken über Probleme, über irgendein Problem sind. Die frühzeitige Information ist es im Wesentlichen. Aber auch da ist es so, wenn Sie gucken, wer von den Kollegen diejenigen sind, die in diesen Gremien sitzen und diese Dinge machen, es sind wieder die gleichen.“ [Interview P1af]

Ein offensichtlicher Grund für den Unterschied gegenüber den Schilderungen der Dekane ist, dass die Dekane der Außendarstellung der Fakultät verpflichtet sind, während dies für die „Männer von Gewicht“ eine geringere Rolle zu spielen scheint:

„es gibt auch keinen inhaltlichen Austausch zwischen den Kolleginnen und Kollegen, jeder, jede macht, was er oder sie will, so dass man von der Einheit der [Name des Fachs] überhaupt nicht reden kann, es gibt auch, wenn ich mich recht erinnere, keinen irgendwie wegweisenden [lacht] Beschluss, wenn wir mal Leitbilder oder so etwas erstellt haben, haben wir die schnell gemacht quasi, mit zwei, drei Leuten, damit was auf dem Papier steht, und die Zentrale befriedigt wird. Das werden, das stellen wir natürlich ganz anders dar [...] Wobei das, was ich Ihnen sage, ist, glaube ich, nicht nur typisch für die Fakultät, es ist typisch für Hochschule überhaupt, und jeder, der Ihnen etwas anderes sagt, lügt oder blufft. Das ist meine Erfahrung an dieser wie an vielen anderen Hochschulen.“ [Interview E1ab]

Insbesondere in der Physik scheint die Anerkennung bzw. der Status eines „Mannes von Gewicht“ stark an Forschungserfolg gekoppelt zu sein, jedenfalls vermuten dies interne Beobachter, hier ein studentisches Fakultätsratsmitglied:

„zumindest ist auch so, dass er, ja international weiß ich nicht, aber dass er als Wissenschaftler auch, sehr renommiert, ich denke mal, da kommt auch ein guter Teil von seinem Einfluss her.“ [Interview P4aa]

Die von den „Dekanen“ in den Interviews dargestellte Sichtweise widerspricht der der „Männer von Gewicht“ nicht diametral, gewichtet aber gemeinsame formale Gremien und die allgemeine Beteiligung stärker:

*„die Initiative, die am Anfang ausgehen kann, kann von einzelnen Personen ausgehen, [...] oder es kann auch möglicherweise selbst vom Dekanat ausgehen. Aber die Instanz, an die das dann immer wieder geht, ist zumindest auch an erster Stelle der Fakultätsrat, weil der dann entscheidet, ist das jetzt etwas Sinnvolles und verfolgen wir das weiter. Das heißt also hier [zeigt auf Gremium mit allen Professoren in der Zeichnung] findet dann so eine erste Rückkopplung letztlich dann statt. Ja? Und dann geht es möglicherweise irgendwann in den Fakultätsrat. Und hier ist dann wieder die Rückkoppelung noch mal gegeben, [...] ich muss versuchen, dass gleichberechtigt die Interessen der Mitglieder der Fakultätsrates berücksichtigt werden.“ [Interview E1ac]*

Die nur nebenbeteiligten Professoren, die also nur wenige oder keine Empfehlungen erhielten und im Sample i. d. R. einfache Mitglieder des Fakultätsrats sind, sehen sich überwiegend als gut beteiligt an, hier wiederum in einem Beispiel, aus dem auch die geringere Einbeziehung der nicht-professoralen Angehörigen hervorgeht:

*„Also bei [Bezeichnung einer hier beispielhaft angeführten Reformidee] könnten, sind sozusagen die Vertreter der Basis diejenigen, die z. B. ein Unbehagen äußern. Oder eine neue Idee. [Zwischenfrage von mir: „Die Basis wären jetzt ...“] Ja, die Hochschullehrer. Wer ist die Basis. Sind alle, die hier an Lehre und Unterricht beteiligt sind. Als Basis würde ich auch sagen, die Vertreter der Studierenden. Einzelne Studenten weniger, die gehen dann über die Fachschaften. Das wäre das Normale. [...] Dann kommt das in [Name des Gremiums], wird meistens da erst mal vorgestellt. Dann vom [Gremium mit allen Hochschullehrern] wieder rückgekoppelt an die Lehrenden oder besser gesagt die Arbeitsbereiche. [...] Also sitzen da die Profs drin, auf gut Deutsch, vertreten aber ihren Arbeitsbereich. Wenn ich also aus [Name des Gremiums] zurückkomme, dann gebe ich diese Informationen weiter an meine Mitarbeiter, Mitarbeiterinnen.“ [Interview 1ad]*

Aus der Perspektive nicht-professoraler Nebenbeteiligter bestätigt sich der Eindruck einer Einbeziehung der Mehrheit der Professoren, dies allerdings eher gerade nicht über die formal zentralen Gremien. Im ersten Beispiel erläutert ein Student ausgehend vom Beispiel der fakultätsinternen leistungsbezogenen Mittelverteilung, im zweiten ein einfacher Mittelbauvertreter aus dem anderen Fach, wobei mit den „Schattendekanen“ wohl die „Männer von Gewicht“ gemeint sind:

*„Da gibt es keine Diskussion, das erfolgt im Konsens. Also, da sind sich die Lehrstühle untereinander so weit einig, dass das keiner Diskussion bedarf, jedenfalls nicht in den Gremien, wo wir dabei sitzen [lacht]. [...] Also mein Eindruck ist, dass die alle sehr zusammen halten. Und wenn es darum geht, größere Entscheidungen zu treffen, dann machen das im Wesentlichen der Fachbereichsrat, im Wesentlichen die Professoren selber.“ [Interview 4ab]*

*„nach Interessenlage fügen sich bestimmte Fraktionen zusammen, die dann auch im Fachbereichsrat ihre Leute haben, die dann instruiert werden, sich im Fachbereichsrat für dieses oder jenes einzusetzen. Aber im Vorfeld werden die Sachen geklärt. Also der Fachbereichsrat ist nicht der Ort, an dem Dinge zum ersten Mal zur Sprache kommen, sondern im Vorfeld werden die Dinge von den Schattendekanen vordiskutiert und vorgeregelt.“ [Interview 2ab]*

Auch die „nicht-professoralen Organisierer“, die im Sample durchgehend auf die ein oder andere Art auch formell eine bestimmte Geschäftsführungstätigkeit wahrnehmen, bestätigen bis auf eine Ausnahme durchgehend diese Wahrnehmung, wonach die formal zentralen Gremien nicht unbedingt für die Entscheidungsfindung zentral sind. Dies veranschaulichen die folgenden Beispiele aus Pädagogik und Physik:

*„Aber im Kern kann man sagen: Die Professoren machen das [hier beispielhaft gemeint: Informationssysteme]. Die Nicht-Professoren und die Gremien nicken das später eher nur ab.“ [Interview 2af]*

*„Den Fakultätsrat empfinde ich eben als jemand, der nur offiziell etwas abnicken muss. [...] Dann würde ich sagen, ich würde meinen, dass Herr [Name] einen maßgeblichen Einfluss auf die Geschäftsführung hat, würde ich diese Variante selbst machen und mittelbar die Geschäftsführung mit Herrn [Name], ich mache jetzt mal drei Kreise [zeichnet dabei], würde ich sagen, unterschiedliche kleine Zirkel. Zirkel eins, Zirkel zwei, Versuch, Vorgespräche zu schaffen, Entscheidungsgrundlagen zu schaffen. Und ich würde eben sagen, dass diese Zirkel jetzt nicht in Führungszeichen alle auf Linie gebracht werden soll, sondern dass die in gewisser Weise der Transparenz stellen soll oder dass noch vorgedacht werden soll.“ [Interview 2ag]*

Das Gewicht der „Männer mit Gewicht“ wird von den „nicht-professoralen Organisierern“ allerdings nicht so deutlich bestätigt, wie diese es selbst ihrer Gruppe zumessen – wobei die „Männer von Gewicht“ nicht immer wörtlich beanspruchen, selbst zu dieser Gruppe zu gehören, z. T. aber auch dies tun, ohne dass diese Gruppe durch die Interviewführung eingeführt worden wäre:

*„Also, ich denke, ich gehöre sehr klar in die Gruppe, sagen wir mal der Leute, die mit die Geschicke der Fakultät massiv beeinflussen. Also, ich würde mich klar in dieser ersten Gruppe ansiedeln“ [Interview 1az]*

Für die bisher konstatierten Unterschiede in den Perspektiven der Beteiligten lassen sich vielfältige Gründe vermuten: Die „Männer von Gewicht“ haben – wenn der nicht systematisch überprüfte Eindruck von anderen Akteuren stimmt – hochschulpolitisch wertvolle Außenkontakte innerhalb und außerhalb ihrer Hochschule. Zusätzlich verfügen sie in den meisten Fällen auch über eine überdurchschnittliche wissenschaftliche Reputation – was natürlich nicht notwendig bedeutet, dass sie aktuell selbst noch überdurchschnittlich intensiv forschen. Über ihre besonderen Kontakte erhalten sie eher als andere relevante Informationen, was insbesondere dann von Bedeutung ist, wenn die Fakultäten mit ihren Organisationsentscheidungen vermeintlich oder real äußeren Trends zu folgen suchen (zur Legitimationsfrage vgl. u. a. 2.6). Anders sähe dies aus, wenn die Fakultäten in erster Linie nur intern aufgefallene Probleme bearbeiten würden, wie sich mit Hinblick auf das Stichwort „Hochschulautonomie“ durchaus vermuten, wenn auch weniger gut organisationstheoretisch fundieren ließe (zur Thematik Innen-Umwelt vgl. u. a. 2.7).

Die „Männer von Gewicht“ selbst stellen allerdings nicht so sehr ihren eigenen Informationsvorsprung heraus. Dies wäre auch eher verwunderlich, da eine wertvolle Information nach verbreitetem Verständnis sachlich neutral sein soll. Die „Männer von Gewicht“ unterstellen sich also nicht selbst, dass sie selektiv vorrangig solche Informationen aufgreifen und weitergeben, die zu ihren eigenen Interessen oder subjektiven Neigungen passen. Ohne eine solche Selektionsmöglichkeit ist ein Informationsvor-

sprung aber gar keine Ressource bzw. kein Machtvorteil. Indirekt attestieren sie sich einen solchen allerdings doch – so wie alle anderen Gruppen es ihnen gegenüber tun –, wenn sie ihre eigene Besonderheit erläutern. Die „Männer von Gewicht“ betonen dabei nämlich die Bedeutung einer Vielzahl persönlicher Kontakte. Das Herausstellen der eigenen Besonderheit findet sich natürlich auch bei anderen Gruppen. Die „nicht-professoralen Organisierer“ demonstrieren ihren Expertenstatus mit einem abgeklärten Blick auf Abläufe. Das Gleiche versuchen z.T. auch eher außen vor stehende nicht-professorale Fakultätsratsmitglieder, während die „Dekane“ eine im Wesentlichen gelingende Bündelung aller Einzelanliegen an der Fakultät vorführen – also das Gelingen ihrer traditionellen Hauptaufgabe. Die „nebenbeteiligten Professoren“ wiederum stellen ihre Einbeziehung in die über ihre Statusgruppe organisierte Übernahme von Verantwortung heraus.

Alle diese Perspektivunterschiede lassen sich direkt aus den Interviews herauslesen, nicht aber die Gründe dafür. Eventuell stellen die Interviewten schlicht jene Vorgänge besonders heraus, mit denen sie am besten vertraut sind. Ein verwandter Grund könnte sein, dass alle Beteiligten ggf. unbewusst ihre eigene Rolle aufwerten wollen – die überwiegende Zahl aller Interviewpartner relativiert allerdings an der einen oder anderen Stelle des Interviews ausdrücklich die eigene Rolle, wie z.B. folgender „Mann von Gewicht“:

*„In der Fakultät sind auch eine Menge anderer Leute, die nachdenken und mit ihrer Meinung, ihrer guten Meinung beitragen, also da muss ich nicht.“ [Interview 1ac]*

Die Häufigkeit solcher Relativierungen könnte damit zusammenhängen, dass administrative Rollen nicht in jedem Fall als reputationsförderlich gelten (vgl. oben), aber auch mit einem Kommunikationsstil von gepflegtem Understatement. Schließlich ist noch in Rechnung zu stellen, dass sich die Interviewten mehr oder weniger stark auf die Gesprächsinteressen des Interviewers einstellen. Viele Interviewte werden aus meinen Fragen oder der Art der Voranfrage geschlossen haben, dass ich mich für informelle Abläufe interessiere. Möglicherweise waren die „Dekane“ und die „nebenbeteiligten Professoren“ schlicht weniger interessiert daran, sich durch das Herausstellen solcher informellen Abläufe als Co-Experten im Rahmen der geführten Interviews zu etablieren. Deshalb lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob die im Interview eingenommenen unterschiedlichen Perspektiven auch den tatsächlichen Perspektiven entsprechen. Mich stört dies hier wenig, da ich gar nicht davon ausgehe, dass es ‚tatsächliche Perspektiven‘ überhaupt gibt. Perspektiven sind ohne einen Kontext, in dem sie eingenommen werden könnten, eigentlich gar keine Perspektiven, denn ohne einen Kontext kann man auch gar nicht perspektivisch auf Gegenstände blicken.

Bei den hier von mir unterschiedenen Gruppen ist schließlich zu beachten, dass sie sich im Prinzip untereinander mischen. Sowohl „Männer von Gewicht“ als auch „nebenbeteiligte Professoren“ können zum Dekan gewählt werden. Gegebenenfalls können auch die Kontakte, die sich aus einer Dekanstätigkeit ergeben, zu einem höheren Gewicht führen. Ansatzweise mischen sich die Gruppen sogar über die Statusgruppen hinweg, im folgenden Einzelbeispiel wird einem der „nicht-professoralen Organisierer“ von anderen attestiert, in bestimmter Hinsicht zu den „Männern von Gewicht“ zu gehören:

*„Herr [Name] hat viele Sachen vorangetrieben, ich würde die Stellung von Herrn [Name] inzwischen als graue Eminenz bezeichnen. [...] dadurch dass er, ich sag mal, als Vertreter, Mitarbeiter sich involviert hat, eben inzwischen eine offizielle [gemeint: inoffizielle, aber anerkannte] Stellung hat, die kommunizierbar ist, [...] das ist aber, denke ich, sehr individuell, erkämpft [lacht] von Herrn [Name].“ [Interview 2aa]*

### **Nebenbeteiligte**

Wenige oder keine Empfehlungen als Experten im Sinne des Forschungsanliegens haben u. a. die bereits angeführten „nebenbeteiligten Professoren“ erhalten. Zu den Nebenbeteiligten gehört allerdings auch eine kleine Zahl von nicht-professoralen Geschäftsführern sowie alle sonstigen Mittelbauvertreter, Studierende und Angehörige der Gruppe TuV. Ihr Expertenwissen wird an ihren Fakultäten nur eingeschränkt anerkannt (abgelesen an der Zahl von Empfehlungen). Wie bereits gezeigt, sind sie von einigen wichtigen Prozessen der Entscheidungsbildung ausgeschlossen, insofern als diese jenseits der formal zentralen Gremien und primär unter Professoren ablaufen. Ursprünglich ging ich deshalb davon aus, unter diesen Nebenbeteiligten seien die Interviews mit einfachen Verwaltungsangestellten in den Dekanaten am interessantesten, da diese immerhin in einige wichtige Abläufe direkt eingebunden sind. Tatsächlich aber kommt es bei Dekanatsmitarbeitern mit wenigen Empfehlungen am häufigsten vor, dass sie sich für einzelne Themenbereiche des Experteninterviews für nicht kompetent erklären. Ein Grund könnte sein, dass diese Gruppe bei ihrer Funktionsausübung stark auf die Einhaltung des ihr übertragenen Kompetenzbereichs achten muss, während einfache Fakultätsratsmitglieder viel eher daran gewöhnt sind, prinzipiell zu fast jeder Frage Stellung beziehen zu dürfen. Aber sind die Beobachtungen z. B. nur gering einbezogener Studierenden- oder Mittelbauvertreter überhaupt von Interesse? Den interviewten Nicht-Professoren kommt z. T. die Besonderheit zu,

*„von den Spielen, bei denen um Privilegien gestritten wird, nicht getäuscht zu werden und zumindest nicht unmittelbar, in eigener Person in sie involviert zu sein. Sie vermögen sogar deren Eitelkeit zu durchschauen und, solange sie nicht über andere in sie hineingezogen sind, mit amüsiertem Nachsicht die verzweifelten Anstrengungen [...] zu betrachten. Noch so ernsten Spielen gegenüber können sie den distanzierteren Standpunkt des Betrachters einnehmen, der das Unwetter vom sicheren Ufer aus beobachtet – was sie in den Ruf bringen kann, leichtfertig zu sein und unfähig, sich für die ernstesten Dinge [...] zu interessieren.“ (Bourdieu 1997: 196).*

Bourdieu hat diese Charakterisierung ursprünglich für die Position von Frauen formuliert und als „Scharfblick der Ausgeschlossenen“ bezeichnet. Dieser partielle „Scharfblick“ lässt sich in einer Reihe von Interviews wiederfinden – u. a. auch sehr ausgeprägt in einem Interview mit einer Professorin der Physik, vgl. FN 290 bzw. Abbildung 51 rechts unten. Von diesem Phänomen berichtet auch ein Professor, der selbst als externer Evaluator an fremden Fakultäten tätig war, in Bezug auf über die Lehre hinausgehende Organisationsfragen:

*„solche Aspekte kriegt man nur heraus, durch eine Fremdevaluation, wenn auch unterschiedliche Gruppierungen an der Universität befragt werden, weil natürlich die Hochschullehrer das Prob-*

*lem nicht so gesehen haben. Wobingegen bei den Mittelbauern, das, da wurde es im Grunde schon deutlich. Und bei den Studenten ist es noch deutlicher geworden.“ [Interview 1aa]*

Das trifft allerdings nicht in jedem Einzelfall zu. Studierende haben nach meinem Eindruck übrigens ein eigentümliches Verhältnis zu den Gremien, in denen sie mitwirken: Sie reden besonders häufig in der „wir“-Form über das eigene Fach, während Angehörige der Gruppen TuV und Mittelbau damit häufiger nur den eigenen Lehrstuhl oder die eigene Fachsektion meinen. Dabei bleibt aber teilweise spürbar, dass sie sich trotzdem als nicht ganz zugehörig fühlen, wie etwa in den folgenden Beispielen, je eines aus Physik und Pädagogik:

*„Diese Aktivitäten kommen eher daher, dass unser Fachbereich es tatsächlich so sieht, wir brauchen mehr Studierende.“ [Interview P4ab]*

*„Wir können nur für uns selber sein, weil das war immer auch Konsens in diesem Gremium, dass man halt immer auch mit einem Angebot kommen muss. Man darf nicht jetzt verbarren und sagen, hier, jetzt, Pädagogen können nur so sein, wie wir jetzt sind, weil allen klar war, also mir war es nicht so klar, das habe ich dann da gelernt, dass man sich nicht vorstellen darf, in zehn Jahren noch in der Form [...] zu existieren, in der man jetzt existiert.“ [Interview E4ad]*

Im ersten Beispiel sind die Studierenden gegenüber dem „wir“, mit dem sich der Student identifiziert, gleichzeitig ein äußerer Gegenstand. Im zweiten Beispiel spricht der Student zunächst von einem Konsens, wobei fraglich bleibt, ob dieser Konsens auch ihn als Gremienmitglied einschloss. Dann schildert er ausgehend vom Fall der Erstellung eines Entwicklungsleitbildes, dass er sich ursprünglich in gewisser Weise stärker als alle anderen mit seiner Fakultät identifizierte. Nach eigener Darstellung ist er insgesamt bemüht zu lernen, was eine akzeptable Gesamtsicht ist. Hinweise auf ein solches Bemühen finden sich bei allen Interviews mit Studierenden. Ein möglicher Grund dafür ist, dass sie so das Gewicht ihrer marginalisierten Sprecherposition in den Gremien verbessern wollen. Anders als Verwaltungspersonal oder Techniker gehören die Studierenden höchstens als temporäre Hilfskraft zu einem Arbeitsbereich. Allerdings ist ihre Zukunft auch noch offener, da durchaus denkbar ist, dass sie später einmal für ihr Fach eine größere Rolle spielen werden. Deshalb liegt bei den Studierenden keine vollständige Ausgeschlossenheit vor, und noch weniger gilt dies bei den Mittelbauvertretern. Neben dem Scharfblick – oder wie im zweiten Beispiel direkt mit diesem vermennt – findet sich bei den Studierenden z.T. eine auffallend unverblünte Darstellung dessen, was sie als die an ihrer Fakultät akzeptierte Gesamtsicht erleben (im Beispiel ist dies die Bereitschaft, alle traditionellen Strukturen zur Disposition zu stellen). Auch dies ist hier von besonderem Interesse.

#### **4.5.2. Signifikation von Akteuren und Arenen**

##### ***Fakultät***

Innerhalb der Stichprobe der geführten Interviews betrachten die Studierenden der Physik ihre Fakultät am häufigsten als einheitliche Entität oder sogar als Akteur. Andere Gruppen von Nebenbeteiligten, einschließlich der nebenbeteiligten Professoren, tun dies etwas weniger. Studierende schildern mehr Einheitlichkeit als Mittelbauer und

Physiker mehr als Pädagogen. Hauptbeteiligte bestreiten sogar häufiger, dass es überhaupt eine handlungsfähige Einheit gebe und nicht nur eine Fiktion davon. Letzteres gilt insbesondere für „Männer von Gewicht“ in der Pädagogik, wie sich oben bereits prägnant aus der als „Interview E1a“ zitierten Passage ablesen ließ. Die „Männer von Gewicht“ sind schließlich jene Gruppe, deren Gewicht der Eigenperspektive zufolge am wenigsten von ihrer Fakultät abhängt:

*„Diese Fakultät wird, wenn überhaupt, geprägt dadurch, dass einzelne Kollegen in ihrem Fachgebiet Gutes bis sehr Gutes leisten, [...] Und das, was wir aufgebaut haben, da hat mir die Fakultät Null bei geholfen. Sie hat mich auch nicht gestört, und das ist die Chance der Hochschule, dass wir praktisch, wir als Lehrende, die wir einen hohen Freiraum haben, dass wir mit diesem Freiraum etwas anfangen und den gestalten. Das hängt von meinem individuellen Engagement ab, nicht von der Institution. Die Institution hat mich dabei, hier die Fakultät, nicht unterstützt, sie hat mir aber auch keine Knüppel zwischen die Beine geworfen, das ist das Beste, was man sagen kann dazu.“ [Interview 1a]*

Wenn man, wie die „Männer von Gewicht“, eher keine kollektiven Abläufe über gemeinsame Gremien o. ä. beobachtet (vgl. oben unter dem Stichwort „informelle Strukturen“), kann sich der Eindruck der Einheitlichkeit einer Fakultät schließlich auch nirgends ausdrücken. Für Gruppen wie die Studierenden, welche primär über die gemeinsamen Gremien integriert und nicht über Abstimmungsprozesse zwischen den Professoren im Bilde sind, stellt sich dies naturgemäß anders dar. Ich mutmaße ferner, dass den „Dekanen“ an dieser Stelle regelmäßig präsent ist, dass die Einheitlichkeit ihrer Fakultät nach außen von ihnen regelmäßig erst hergestellt werden muss (vgl. z. B. die oben als „Interview E1a“ zitierte Passage). Jedenfalls stellen die „Dekane“ in der hier gefundenen Tendenz eher häufiger das Funktionieren der Abstimmungsverfahren heraus, nicht aber die Einheitlichkeit ihrer Fakultäten. Die Einheitlichkeit wird auch aus der distanzierten Perspektive von weitgehend Ausgeschlossenen, hier eines Vertreters der Gruppe TuV, in Frage gestellt („man“ meint in der folgenden Passage ab dem zweiten Satz einen Professor):

*„Würde man eine von diesen Arbeitsgruppen streichen wollen oder einen Lehrstuhl streichen wollte, der sich in dieser [...] Fakultät befindet, würde man wahrscheinlich auf energischen Widerstand stoßen, aber eine gemeinsame Organisation oder so gibt es nicht. [...] wenn es einen eigenen Haushalt für Lehrstühle gibt, dann ist die Abhängigkeit von dem Gesamtsystem eigentlich nur so lange da, wie man die Summe für den Haushalt und die personellen Ressourcen hier einwirbt. Ja? Klar. Danach hat man eigentlich nur noch wenig Bindungen. Möchte auch nicht viel mehr haben. Weil alles, was jetzt noch zusätzlich kommt, eine zusätzliche Administrationsebene ist.“ [Interview 3a]*

### **Statusgruppen**

Bisher habe ich Unterschiede zwischen den in den Interviews eingenommenen Perspektiven herausgestellt, insgesamt überwiegen aber Ähnlichkeiten. Dazu gehört bei den geführten Experteninterviews, dass die Gruppe TuV regelmäßig unter den Tisch fällt – eventuell lässt sich auch meiner Untersuchung vorwerfen, dieser Gruppe wenig Gewicht einzuräumen, da die hier einbezogenen Vertreter überwiegend Geschäftsfüh-

rungsaufgaben wahrnehmen. Ein Beispiel für das Vergessen der Gruppe TuV liefert die im Folgenden zitierte Aufzählung eines studentischen Fakultätsratsvertreters. Der anschließend zitierte Professor der Physik legt einen Grund dafür dar und klassifiziert dabei auch gleich die Bedeutung des Mittelbaus:

*„Ja Fachschaft sind ja die Studierenden, und Fakultätsrat, da sind ja noch wissenschaftliche Mitarbeiter und die Professoren drin.“ [Interview 4ac]*

*„aber der Einfluss [des Mittelbaus] ist, wenn überhaupt, ja immer nur im Senat, also hier in der Fakultät gibt es da eigentlich nicht. [...] aber ich meine, die werden an den Gremien beteiligt. Also, das schönste Beispiel ist eigentlich immer die Berufungskommission. Da sitzen dann, der Mittelbau, da sitzt dann die Verwaltung mit, Sekretariat, also eine Sekretärin. Und ein Techniker. Und die kommen sich da vor, wie, also, wie im falschen Film. Also, die sind da drin, sie sind gefragt worden, ob sie das machen, haben sie gesagt, ja gut, mache ich, aber, verstehen die oft gar nicht, worum es geht. Das kann man ihnen nicht vorwerfen, das ist einfach so, die haben eben einfach nicht die Ahnung von der Materie, selbst die Profs wissen ja oft nicht, wovon der Kollege redet. Und wenn das jetzt ein Laie ist, also eine Sekretärin, die in der Regel nichts mit Physik zu tun hat, dann hat die überhaupt keine Chance, dann würden die niemals wirklich –, die meisten trauen sich auch nicht, dann mal dagegen zu stimmen oder so, selbst wenn sie meinen, das es so wäre, sondern die müssen mit dem Prof manchmal auch wieder zusammen arbeiten.“ [Interview P1ae]*

Auch Vertreter dieser Gruppen selbst oder anderer nicht-professoraler Statusgruppen bestätigen diese Perspektive relativ durchgehend. In den ersten beiden Beispielen äußern sich Studierendenvertreter aus den beiden Fächern und im letzten ein TuV-Angehöriger aus einer weiteren Fakultät zum Thema Mittelbau:

*„Ich glaube aber auch nicht, dass die da so den Durchblick haben, was Organisation angeht, das habe ich nicht so den Eindruck.“ [Interview P4ac]*

*„Mittelbau? Ist mit nichts bekannt. Also es sind zwar welche vertreten, aber...“ [Interview E4ab]*

*„Nein, der Mittelbau, glaube ich, kann man so sagen, dass man ihn weitgehend vergessen kann [lacht].“ [Interview 3E31]*

Zu berücksichtigen ist hier, dass die Gruppen Mittelbau und TuV je nach Vergleichsmaßstab noch mehr innere Differenzen aufweisen als die Gruppen der Professoren und der Studierenden. Zum Mittelbau gehören 60-Jährige auf Dauerstellen mit exklusiv von ihnen vertretenen Funktionsbereichen in Lehre und/oder Geschäftsführung, aber auch junge Mitarbeiter auf befristeten Projektstellen, die zusätzlich über ein Promotionsverfahren an einen bestimmten Professor gebunden sind. Auch die Gruppe TuV lässt sich – u.a. in dieser Untersuchung – nicht gut zusammenfassen, da Lehrstuhlsekretärinnen, Leiter von Werkstätten oder vom Prüfungsbüro und einfache Techniker kulturell nicht viele auf der Hand liegende Gemeinsamkeiten haben.

Den Vertretern der Studierenden wird nur an einer der untersuchten Fakultäten und dort auch nur von einzelnen anderen Interviewpartnern unterstellt, ab und zu eine rebellische Seite zu zeigen (erstes Beispiel). In anderen Fakultäten bemängelt man hingegen z.T. auch das Fehlen von Rebellionsbereitschaft, welche offenbar zum Standardbild von Studierendenvertretungen gehört (zweites Beispiel):

*„das darf aber nicht so sein, dass die Studentenschaft einen platt machen kann, so weit darf es auch nicht gehen, das ist manchmal im Ausland in anderen Gegenden so [...] Nun die Studentenvoten sollten sehr ernst genommen werden, das sind ja auch vernünftige junge Leute, die irgendwo Zuwachs hier darstellen, und vieles von denen ist kämpferisch, sind die ein bisschen so, die alten Professoren, und die störrisch sind und so weiter, aber, na ja gut, sie haben manchmal auch ein bisschen Recht, ist zu verstehen.“ [Interview Pae]*

*„das ist geradezu deprimierend, weil, weil diese Fachschaft, also wenn ich an meine eigene Fachschaft denke, mir schon ein bisschen zu solidarisch [lacht] mit dem Fach und der Fakultät ist. Also sie geben, aber das ist je eine generelle Tendenz, also sie machen jetzt so etwas Rührendes wie [...] und, nein die Fachschaft, das sind ein paar Leute, die in jeder Kommission ein Gewinn sind. Sie sind mir ein bisschen zu brav.“ [Interview Eag]*

Durchgehend findet sich Wohlwollen gegenüber einer begrenzten Rolle der Studierendenvertretung und tendenziell wird ihnen eine aktivere Rolle in den Gremien zugesprochen, als den Vertretern von Mittelbau und TuV. Bezüglich der Studierenden im Allgemeinen existiert anscheinend die Hintergrunderwartung, hin und wieder rebellisch, unverschämt oder sonstwie problematisch zu sein. Solche Vorwürfe werden aber in keinem Fall gegenüber den eigenen Studierenden erhoben:

*„Und sie äußern ihre Kritik, nicht unverschämt, aber zum Punkt kommend, das läuft alles sehr gut. Also da würde ich sagen, [lacht] bei allen Klagen, was die Studenten betrifft, dürfen wir keine einzige Klage äußern.“ [Interview 1ba]*

Die Rolle der eigenen Studierenden in Gremien wird also überwiegend positiv gesehen, was in der Sicht der anderen Gruppen aber nicht bedeutet, dass man ihre Rechte stärken sollte. Auch Mittelbauvertreter sprechen sich implizit für Grenzen der studentischen Mitbestimmung aus:

*„die melden sich auch, wenn es um Studenten, relevante Themen geht, aber viele Sachen sind, ja die gehen einfach über deren Köpfe hinweg und die betreffen sie auch teilweise auch nicht wirklich, also insofern.“ [Interview 2ab]*

Einzelne Studierendenvertreter der Physik sehen – anders als es aus anderen oben zitierten Passagen von Studierenden heraus klingt – ihre eigene Position als ausreichend stark an, wobei das bereits diskutierte eigentümliche Verhältnis zu Gremien eine Rolle spielen könnte:

*„also es gibt wenig Konflikt zwischen der Meinung der Profs und unserer Meinung, und ja, wie gesagt, wenn wir etwas zu meckern haben, dann wird das, findet das ein offenes Ohr und wird das in der Regel auch geändert, so.“ [Interview P4ad]*

Ein Grund für das nur begrenzte Gewicht ist die von allen Studierendenvertretern berichtete geringe Beteiligung der anderen Studierenden:

*„Also, ich muss sagen, ich selbst habe es auch so erlebt, dass viele der Studierenden kein Interesse an der politischen Mitwirkung haben, an dieser Uni, das schlägt sich nieder hier im Fachbereichsrat, dass sich keiner wählen lassen will, für die Gremien findet sich nie jemand, also deswegen bin ich auch in allen Gremien drin und nicht nur in einem, weil sich keiner findet“ [Interview P4ae]*

### ***Rektorat und Ministerium***

Gegenstand der Interviews ist nicht direkt das Rektorat oder das Ministerium, beide kommen aber in über 200 Interviewpassagen vor. Nur in 3% der Passagen, die den „Staat“, das „Land“, die „Politik“ oder das „Ministerium“ als Akteur behandeln, wird von einer tatsächlichen Rücknahme von Weisungsbefugnis, Detailsteuerung o.ä. berichtet und in gerade 5% von Zusammenarbeit oder partnerschaftlichem Agieren. Diese Passagen finden sich bis auf eine Ausnahme nur in Interviews mit der Kerngruppe. Gleichzeitig unterstellen 24% der Passagen, in denen das Ministerium thematisiert wird, dieser Akteur agiere verfehlt, gegen die Realitäten vor Ort oder gänzlich ohne Erfolge. Zu 45% kommt das Ministerium im Zusammenhang mit Eingriffen oder der Ausübung von Druck vor und zu 9% im Zusammenhang mit diffuser Einflussnahme, bspw. über politische Signale, bestimmte Projekte zu protegieren. In gleicher Zahl wird das Ministerium allerdings auch als Anbieter besonderer finanzieller Vorteile charakterisiert. In 28% der Passagen wird gleichzeitig das Rektorat thematisiert, von welchem die Interviewten ein positiveres Bild zu haben scheinen. Die Zahl der Interviewpassagen, in denen Rektorat bzw. Hochschulleitung als ein kooperativer Partner vorkommen, übersteigt deutlich jene, die angeben, dass dieser Akteur verfehlt agiere. Noch häufiger (in rund 25% der Passagen) tritt das Rektorat als ein Vorgaben machender und Druck ausübender Akteur auf. An dieser Stelle gerät man allerdings bereits an die Grenzen des Auszählens von Interviewpassagen.<sup>292</sup> Wie Ministerien und Rektorate Druck ausüben, wird tendenziell mit unterschiedlichem Vokabular ausgedrückt, z. B. findet sich „uns wurde vom Ministerium verordnet“ neben „und dann kam aus dem Rektorat die Vorgabe“. In Verbindung mit dem Akteur Ministerium sind die Formulierungen tendenziell negativer konnotiert. In den folgenden beiden Beispielen will der interviewte Professor jeweils seine Verärgerung über einen konkreten Fall von Druckausübung darstellen, im ersten Fall gegenüber dem Ministerium:

*„Möglicherweise hat man den Eindruck, dass das sowieso nur Beschäftigungstherapie oder ein Druckmittel oder ein Versuch eines Druckmittels, wird irgendwo in der Schublade abgelegt und letztendlich werden dann doch Dinge von oben vielleicht einfach angeordnet.“ [Interview 1ab]*  
*„ich denke hier aber auch, dass das Rektorat auch vorsichtig sein muss, dass der Erfolg eines Rektorats auch davon abhängt, ob die Fachbereiche gute Arbeit leisten. Da muss man halt auf-*

---

292 Viele weitere methodische Probleme thematisiere ich hier deshalb erst gar nicht, etwa die Frage, wie kurz oder lang eine Passage gefasst wird – hier sollen es jeweils ganze Satzeinheiten mit direktem Sinnzusammenhang sein, die zwischen ein bis 20 Textzeilen lang sein können. Ein Interviewter, der häufiger thematisch springt oder immer wieder auf eine bestimmte Geschichte zurückkommt, wird dadurch stärker berücksichtigt. Nur eine Passage pro Interview zu zählen würde vernachlässigen, dass ein Akteur an unterschiedlichen Stellen im selben Interview auch unterschiedlich charakterisiert werden kann. Interpretationsbedürftig ist ferner im Einzelfall, ob z. B. die Formulierung „die Universität“ im Kern das Rektorat oder andere Entitäten bezeichnen soll und welcher Akteur bei der Benennung mehrerer mit einer Charakterisierung gemeint ist. Die Liste solcher Probleme lässt sich noch erheblich verlängern. Die Verwendung von Auszählungstechniken im Rahmen der Auswertung kann allerdings hilfreich sein. So lassen sich Eindrücke überprüfen, die sich beim häufigen Lesen vollständiger Interviews herausbilden. Einzelne, besonders prägnante Aussagen können andernfalls den Gesamteindruck stärker prägen, als es ihrem zahlenmäßigen Gewicht in der Grundgesamtheit entspricht. Die Angabe von Zahlenwerten täuscht allerdings eine Genauigkeit vor, die so nicht existiert.

*passen, was man den Fakultäten antut, wenn man ihnen ein Papier unter die Nase reibt, was nach dem Motto Friss oder Stirb veranlagt ist. Damit schafft man sich keine Freunde.“ [Interview 1a]*

In beiden Fällen wird impliziert, dass der kritisierte Akteur (Ministerium bzw. Rektorat) unangemessen repressiv vorgegangen ist. Während dem Rektorat aber lediglich ein Mangel an Diplomatie vorgeworfen wird, schwingt gegenüber dem Ministerium zusätzlich mit, es fehle insgesamt die Sinnhaftigkeit. Diese Konstellation lässt sich bei einer ganzen Reihe von Passagen beobachten und führt mich zu der Interpretation, dass beim Reden über den Akteur eine Idee davon mitschwingt, was für eine positive Rolle dieser Akteur spielen könnte bzw. sollte (vgl. „Verhaltensansprüche“ im Schema Giddens' nach Abbildung 49). In Bezug auf die Ministerien scheint mir eine ausgeprägte positive Rollenkonzeption zu fehlen. Die Gründe dafür, kurz zusammengefasst der Legitimationsverlust staatlicher Instanzen, wurden bereits im Kapitel 2 ausführlich dargelegt. Der Begriff „Schublade“ im ersten Beispiel spielt mehr oder weniger auf das Leerlaufen bürokratischer Verfahren an, während im zweiten Beispiel implizit ausgedrückt wird, dass Rektorat und Fakultät eigentlich zusammenarbeiten sollten. Es spielt also eine Rolle, in Relation zu welchen Hintergrunderwartungen die Akteure bewertet werden und in was für einem metaphorischen Rahmen dies geschieht. Wie das Soll-Bild der Rolle eines Rektorats konkreter aussehen könnte, wird aus folgender Schilderung eines Professors anschaulich:

*„Jetzt würde ich aber sagen, wie ich das Ganze sehe, es ist sozusagen das Rektorat, und darüber noch das Ministerium. Das fällt mir auf, das sind sozusagen zwei so Zonen, die Druck ausüben. Und die versuchen, jetzt das wieder in eine andere Form zu bringen. [...] Und jetzt habe ich das Gefühl, das Ministerium übt Druck auf das Rektorat aus. Jetzt würde ich mir wünschen, das passiert aber nicht, dass das Rektorat Druck auf das Ministerium ausübt, das ist aber nicht der Fall. Sondern ich glaube, in einem sehr verstärkten Maße wird der Druck weiter gegeben vom Rektorat. Das fällt mir wirklich auf. Ich denke, ein Rektor sollte wirklich ein Puffer sein zwischen dem Ministerium und dem Fachbereich. Und ich meine, er kann schon auf den Fachbereich einwirken, das ist richtig, aber das sollte nach beiden Richtungen, er sollte die Universität vertreten und irgendwie auch gegenüber dem Ministerium verteidigen. Dieses Gefühl habe ich, ist verloren gegangen. Bei der Steuerung [...] würde ich mich viel wohler fühlen, wenn ich das Gefühl hätte, das Rektorat würde unsere Universität auch nach außen hin verteidigen. Da kann er dann ruhig nach innen hin sagen, Leute, wenn ich das mache, müsst ihr das und das tun, das würde ich einsehen. Ich sehe nur leider diese Richtung nicht, die sehe ich nicht. Und ich sehe teilweise vorseilenden Gehorsam. [...] Der Rektor ist [gemeint ist, er sollte es sein] das Schutzschild der Universität gegenüber dem Ministerium. Und nicht in vorseilendem Gehorsam auf den Druck des Ministeriums, dass er ihn weiter gibt. [Interview 1aj]*

Eine solche Rollenerwartung lässt sich gut aus der Funktion des Rektorats ableiten, ihre Hochschule nach außen zu vertreten. Daraus resultiert, dass die Signifikation des Akteurs „Rektorat“ sehr viel positiver ist als die des offensichtlich eng mit ihm verknüpften Akteurs „Ministerium“. Das bedeutet allerdings keinesfalls, dass man sich in der Praxis häufiger über das Ministerium als über das Rektorat ärgert, wenn die im Folgenden zitierten Fakultätsratsmitglieder aus den Gruppen Studierende und TuV es zutreffend mit dem Scharfblick der Ausgeschlossenen beobachten:

*„also hier gibt es ein Hierarchiedenken. Ein ganz konkretes Hierarchiedenken. Und da gibt es hier ganz oben mit dem Ministerium, dann gibt es das Rektorat, und zum Teil wird ohne nachzufragen der Feind gerne genommen, [...] Der Feind Rektorat wird noch lieber genommen wie Ministerium, weil man kennt die Personen besser. Aber das ist ernsthaft so. Es kommt eine Entscheidung, sie wird nicht eigentlich, meistens nicht hinterfragt, sondern einfach nur als unwiderruflich hingenommen und es waren eben die von oben.“ [Interview aa2]*

*„man kann schon sagen, was da vom Rektorat also kam, das ist hier nicht unbedingt so gut angenommen worden und das schweißt dann zusammen, so sehe ich das und man bockert sich dann zusammen vielleicht gegen eine neue Vereinbarung mal oder so etwas, das heißt, wenn vom Rektorat größere Änderungen kommen sollten, dann, dann knallt es, dann müsste schon ordentlich Druck dahinter sein und das würde nicht gerne aufgenommen werden hier.“ [Interview aa3]*

Die Abgrenzung gegenüber dem Rektorat ist also ein Aspekt der Ausbildung einer Identität als Fakultät. Da die Experteninterviews mehr oder weniger die Perspektive von Fakultäten als Ausgangsthema gesetzt haben, ist nicht weiter verwunderlich, dass solche Abgrenzungen auch eingefangen wurden. Dass es auch mehr oder weniger produktive Zusammenarbeit mit dem Ministerium geben kann, erwähnen überwiegend nur nicht-professorale Geschäftsführer – eventuell sind sie dem Ministerium gegenüber weniger negativ eingestellt, weil sie über Beziehungen zu ihm die Chance einer Aufwertung ihres persönlichen Gewichts haben. Wie das folgende Beispiel veranschaulicht, kann man aber auch aus solchen Passagen herauslesen, dass das Standardbild vom Ministerium überwiegend ein negatives ist, hier an der Wendung „unwahrscheinlicher Zufall“:

*„Aber um vielleicht noch einen Satz, selbst diese ministerielle Steuerung, wenn man die Verhältnisse genau kennt, und Sie könnten die Namen vielleicht wissen, das war [Bezeichnung], der das gepuscht hat, [Name]. Aus dem Ministerium. Also ein Zusammenspiel zwischen der [Name der Universität] und einer Abteilung im Ministerium. So dass dann, immer wenn [Name der Universität] sagte, man könnte doch das machen und das machen, hatten die ein offenes Ohr, im Ministerium, und das hat vieles erleichtert, [Aufzählung von zwei Beispielen] also es war ein ja historisch unwahrscheinlicher Zufall fast.“ [Interview 2ai]*

Interessanter als die methodisch problematisch bleibende Auszählung, wie häufig Dekane positiver beschrieben werden als Rektorate bzw. Rektorate positiver als Ministerien, ist also eine komplexere Rekonstruktion der zugrunde liegenden Bilder bzw. Signifikationen. Wenn ein Angehöriger aus der Gruppe der „Dekane“ angibt, dass

*„vom Rektorat der Anstoß kam, dass wir doch mal überlegen sollten“ [Interview 1af],*

so ist möglicherweise eher Zusammenarbeit als die diffuse Ausübung von Druck gemeint. Um das genau zu erschließen, muss in die Tonaufnahme hineingehört werden, um Tonfall und Kontext zu studieren. Ginge es mit demselben Wortlaut um das Ministerium, so jedenfalls meine Interpretation, wäre die Einordnung einfacher. Da alle wissen, dass „Ministerium“ an den Fakultäten eher negativ besetzt ist, ist jede Wertung relativ zu einem solchen Standardbild zu interpretieren. Zum Standardbild des Ministeriums gehört nicht, Reflexionsanstöße zu geben, weshalb eine entsprechende Formulierung entweder ironisch oder eindeutig als positiv gedeutet werden könnte. Ein möglicher Grund ist natürlich, dass die Ministerien seltener direkt mit Fakultäten kommunizieren und deshalb auch seltener Druck ausüben, indem sie „Anstöße“ geben. In

Bezug auf Rektorate scheint die Grenze zwischen „Anregung“ und „Zwang“ jedenfalls fließender zu sein, etwa wenn im folgenden Zitat ein Dekan ohne Ironie ausführt, im Übrigen wiederum mit dem Anklang einer „leider“ nicht umgesetzten Idealrolle der Rektorate:

*„Aber meistens ist es leider so, dass das, was von der Hochschulleitung kommt oder vom Senat, dass ich das als äußere Zwänge bezeichnen müsste, da es meistens mit dem Stichwort Sparen verbunden ist, eigentlich geht es fast nur darum, wie man wieder eine Kürzung in irgendeiner Form verarbeitet, das ist, leider, die Form der Anregung, die typischer Weise kommt. Von oben her. Also solche, die Anlass zur Freude geben, sind das eigentlich äußerst selten. [Interview 1ak]*

Auffällig ist ebenso, dass insbesondere Angehörige der „Kerngruppe“, also jener mit den meisten Empfehlungen als Experten, in einer Reihe von Passagen auch Druck und Bestrafung von den Rektoraten einfordern – dies tun sowohl Physiker als auch Pädagogen:

*„Um nicht die Motivation zu zerstören, dass die Sonne über Gerechte und Ungerechte, über Bewegliche und Unbewegliche scheint gleichermaßen, also ich bin schon der Meinung, dass man, aber das ist mehr eine Sache eines Rektorats, was die eigene Universität sozusagen für diesen unvermeidlichen Konkurrenzkampf aufstellen will, dass die das Kriterium oder, sagen wir mal, dass sie mit solchen jetzt auch positiven Sanktionen versucht, das zu beschleunigen.“ [Interview 2ak]*

Rektorat wie Ministerium werden nämlich klar als Agenten von Reformen und z.T. auch als potenzielle Bündnispartner der Reforminteressierten auf Fakultätsebene gesehen. Wie ich noch darstellen werde, ist eine sehr spezifische Auffassung darüber verbreitet, wie Reformen und Bestrafung zusammenhängen. Reformen sind zwar eher positiv als negativ besetzt, Kritik an der vorherrschenden Reformrichtung ist nur mäßig ausgeprägt und überwiegend werden Instrumente prinzipiell für wirksam gehalten (vgl. ausführlicher 4.5.5). Dem Ministerium wird allerdings kaum ein Reformersfolg zugeschrieben, besonders ausgeprägt im folgenden Zitat eines „Mannes von Gewicht“:

*„Ich habe noch nie erlebt, in meiner, ich weiß nicht, [Zahl]-jährigen Unilaufbahn, dass ein zentrales Programm auf Landes-, oder auf Uni-Ebene, irgendetwas Nachhaltiges bewirkt hat, das ist immer eine kurzfristige Mittelausschüttung, deren Effekte gegen Null gehen.“ [Interview 1al]*

Rektorat und Ministerium werden fast durchgehend jeweils als einheitliche Akteure verwendet. In sehr wenigen Passagen werden Rektorat oder Ministerium als eine politische Bühne analysiert statt als Akteur, als der sie in den übrigen Passagen derselben Interviews auftreten. Nach meiner Interpretation wird über diese Dekonstruktion der Akteurssicht demonstriert, dass der Sprecher zu besonderem analytischen Einblick in der Lage ist, hier wiederum in zwei Beispielen aus beiden untersuchten Fächern:

*„das Rektorat, also wo von Natur- und Ingenieurwissenschaften ganz stark besetzt ist, da schon ganz offen formuliert wird, [...] ist schon ganz klar, dass der Rechtfertigungsdruck da groß wird.“ [Interview Paa]*

*„das ist meine Antwort ja fast immer, die Einflüsse sind gar nicht so direkt und wenn sie kommen, das sind sie auch schon fast zufällig in mancher Hinsicht, also, wenn Sie so wollen, das Ministerium mit einer klaren Perspektive versucht, je mehr ich von dem Ministerium weiß, um so mehr habe ich den Eindruck, fehlen da konzeptionelles Gestaltungswissen. Sondern das ist geradezu grotesk, wie dort die eine Hand nicht weiß, was die andere Hand tut [...] Aber auch das,*

*was innerhalb eines Ministeriums so läuft, also diese Vorstellung, die ja manchmal ein bisschen von einer bestimmten Interpretation, von einer linken Interpretation, dass da die Fädenzieher, die genau wissen. Nee, die wissen auch nichts.“ [Interview Eae]*

Im zweiten Beispiel wendet sich der Interviewte explizit gegen „eine bestimmte Interpretation“, was darauf hinweist, dass auch er selbst sie für wirkungsmächtig hält, aber inzwischen „mehr von dem Ministerium weiß“. Damit drückt der Interviewte aus, dass er an dieser Stelle einen überdurchschnittlichen Einblick demonstrieren kann. Ich unterstelle dieser Passage ebenfalls eine überdurchschnittlich analytische Perspektive und ordne sie deshalb automatisch der „theoretischen Praxis“ im Sinne der oben eingeführten Terminologie Bourdieus zu. Damit ziehe ich gleichzeitig in Zweifel, dass sie die gesamten Organisationsvorstellungen dieses Interviewten umfassend prägen kann. Wenn er primär im Modus der „praktischen Praxis“ operiert, betrachtet er das Ministerium wieder als einen einheitlichen Akteur, der eben z. T. sinnlos Druck ausübe.

Nimmt man alle geführten Interviews in den Blick, so werden Rektorat und Ministerium viel häufiger und deutlicher jeweils als einheitlicher Akteur behandelt – anders als die eigene Fakultät. Die Idee einer Einheitlichkeit der eigenen Fakultät, die den hier Interviewten i. d. R. auch nicht als etwas Äußeres gegenüber treten kann, ist also viel schwächer ausgeprägt.

In einer Reihe von Interviews finden sich Passagen, in denen der Senat in einer gewissen Parallelität zum Rektorat benannt wird. In den über die Interviews aufgezeichneten Perspektiven aus der Fakultätssicht kommen andere Gremien auf der zentralen Universitätsebene fast gar nicht vor, während der Senat eine nur geringe und meist dem Rektorat beigeordnete Rolle spielt. Mir scheint es so, dass der Senat am ehesten als eine dem Akteur Rektorat beigeordnete Aushandlungsarena gedacht wird, der dann mehr oder weniger auch die übrigen zentralen Gremien und Kommissionen zugerechnet werden bzw. es scheint so, dass letztere aus der Fakultätsperspektive hinter dem Senat aus dem Blickfeld verschwinden. Der Senat wird allerdings insgesamt zu wenig thematisiert, um genauere Aussagen über seine möglicherweise vorgestellte Rolle als Nebenarena zum Akteur Rektorat treffen zu können. Parallel zum Akteur Ministerium wird allerdings keine solche Arena genannt, obwohl hierbei prinzipiell an das Parlament gedacht werden könnte – letzteres kommt allerdings gar nicht vor.

Die Signifikation von Rektorat und Ministerium als äußere Akteure erfolgt fast durchgehend über ihre Funktion auf der klassischen, letztlich bürokratischen und in jedem Fall hierarchischen Formalordnung. Deutlich machen dies Vokabeln wie „oben“, aber auch bisher nicht zitierte wie „Linie“ u. ä. Sehr gut wird das nach meiner Interpretation zugrunde liegende Bild durch den im Folgenden zitierten „nicht-professoralen Organisierer“ auf den Punkt gebracht. Die Mehrzahl der anderen Interviewten zieht die dabei vorgestellte Hierarchielinie allerdings vom Rektorat zunächst weiter zum Dekan und nicht zum Fakultätsrat:

*„Und ich würde eben dann die äußeren Einflüsse, sagen wir mal, auch so in der Hierarchie gewichten, das ist jetzt in der Größe nicht richtig abgebildet, im Wesentlichen das Ministerium, kleiner im Gewicht würde ich messen das Rektorat bzw. die Universitätszentrale und der Fakultätsrat, den würde ich eben als Vermittler bezeichnen. Aber nicht als jemand, der etwas entscheiden könnte. Und ich würde dies grafisch zum Ausdruck bringen, dass das Ministerium versucht, etwas an die Universität weiter zu geben, das Rektorat an den Fakultätsrat, dies aber nur*

*Pünktchen. Hier würde ich also nur einen Überbringer der Botschaft, aber keine Exekutierung dieser Sachen sehen. Ich selbst würde dann eben unten in gewisser Weise nicht hierarchisch arbeiten.“ [Interview 2aj]*

*„Normalerweise kommen die Informationen über das Ministerium oder über das Rektorat natürlich an den Dekan über die Dekanebesprechung, nicht an die einzelnen Kollegen. Und der Dekan bespricht das im Kreis der Kollegen.“ [Interview 1am]*

Sowohl typisch als auch gedeckt von den Ausführungen Mintzbergs zur Professional Bureaucracy (vgl. 3.7) ist die Wahrnehmung, dass man „unten“ auf der Fakultätsebene nicht entlang der außerhalb geltenden Hierarchieprinzipien funktioniere, ggf. „im Kreis der Kollegen bespreche“ u. a. m. Dies ist eventuell ein weiterer Grund dafür, warum man die Fakultät weniger als einheitlichen Akteur empfindet.

### **Hochschulverwaltung**

Am auffälligsten an den Universitätsverwaltungen ist, dass sie in den Interviews nur selten vorkommen, bspw. im Vergleich zu den Rektoraten etwa im Verhältnis 1:9. Dies korrespondiert in gewisser Weise mit dem oben genannten Phänomen des „Vergessens“ der Gruppe TuV. Wenn einige Angehörige der Kerngruppe von sich aus die Bedeutung von Kontakten in die Hochschulverwaltung hinein herausstellen, so demonstrieren sie meinem Eindruck zufolge damit u. a. explizit ihren Expertenstatus,<sup>293</sup> indem sie einen ihrer Einschätzung nach unterschätzten Faktor berücksichtigen. Relativ deutlich wird dies bei folgendem Zitat eines „Mannes von Gewicht“:

*„Und ich kenne die Leute in der Verwaltung, und das ist bei anderen nicht der Fall, [...] da habe ich direkt Kontakte zu, und zwar sowohl zu Dezernentenebene, wie zur Sachbearbeiterebene, weil wir als Institut ständig mit der Verwaltung verhandeln müssen, die Verwaltung hat einen hohen Einfluss auf die Fakultät, haben wir gar nicht drüber gesprochen, halte ich für einen enorm wichtigen Faktor, der völlig unterschätzt wird, [...] Und idealer Weise müsste es eine solche Dialogbeziehung geben, dass wir aus den Fächern sagen, hier drückt uns der Schub und hier muss etwas geschehen. Nur funktioniert es nicht und zwar deshalb nicht, weil die Fakultäten und die meisten Lehrinstitute keine Leute haben, die überhaupt das verstehen, was in der Verwaltung geschieht.“ [Interview 1an]*

Ungeachtet des Ideals einer unbürokratischen Kooperationsbeziehung überwiegt insgesamt das Bild, die Verwaltung sei etwas zu Bändigendes, jemand, den man an die Leine legen müsse. Zwar ist die Verwaltung – etwa in der Klassifizierung nach Mintzberg – eigentlich bereits jener Bereich, der am meisten an der Leine liegt, nämlich an jener der Bürokratie. Es geht im folgenden Beispiel ggf. um eine andere Bindung, etwa eine Koordination über Output, analog zum Neuen Steuerungsmodell:

*„Da muss man, also, die Wege zur Verwaltung laufen sehr viel über eine informelle Schiene und das hängt sicher von den Kontakten ab und von einzelnen Personen letztlich ab. Aber da muss*

<sup>293</sup> Mit dieser oder ähnlichen Formulierungen drücke ich keinesfalls Kritik an dem Interviewten aus, vielmehr lebt das Instrument des Experteninterviews ja gerade davon, dass Experten der damit verbundenen Aufforderung nachkommen, ihren Expertenstatus zu demonstrieren. Ich berücksichtige hier lediglich, dass eine Beschreibung vom Interviewten selbst als eine relative Ausnahme angesehen wird.

*man wirklich auch von Seiten des Dekans, Dekanats auch gucken, wie man das wirklich minimieren kann. Dass die wirklich diese Entscheidungen auch, was dann nachher von der Verwaltung rüber kommt, auch objektiv nachprüfbar Kriterien sind. [...] solange ich das weiß, sind mir keine gravierenden Ungleichverteilungen von Seiten der Verwaltung vorgekommen, also ich denke, es ist schon möglich, auch die Entscheidungen der Verwaltung immer mehr an objektive Kriterien zu binden.“ [Interview 1a0]*

Insgesamt finden sich zwar Hinweise, dass die Signifikation von „Universitätsverwaltung“ Widersprüche enthält, in den geführten Interviews spielten die Verwaltungen allerdings eine zu kleine Rolle, um hier weitere Aussagen machen zu können.

### **Dekan, Dekanat**

Die Signifikation des Akteurs Dekan bzw. Dekanat wurde bereits in mehrfacher Hinsicht berührt, u. a. in ihrer Position auf der Hierarchielinie Ministerium-Rektorat, wobei die Dekane kaum noch mit der Ausübung von Druck und Zwang in Verbindung gebracht werden und dies auch nicht nennenswert von ihnen eingefordert wird. Die vereinzelt anzutreffende Kritik an einem Dekan wird, wo sie aufkommt, durchgehend hinter einem gewissen Wohlwollen versteckt, wobei der Position immer eine Teilkompetenz und gewisse positive Wirkungen zugesprochen werden. Wie bereits unter 4.5.1 diskutiert, stellen die nebenbeteiligten Professoren und Dekane selbst die Kollegialität besonders heraus, in Bezug auf das Wirken des Dekans aber noch ausgeprägter als in Bezug auf die Fakultät insgesamt.

Das sehen auch jene Nebenbeteiligten so, die als Nicht-Professoren in die profes-sorale Kollegialität gar nicht eingeschlossen sind. Die folgenden Beispiele zitieren stu-dentische Fakultätsratsmitglieder der beiden untersuchten Fächer:

*„Also es ist nicht so, dass unser Dekan so wie ein Manager Leute zusammen hält, das läuft alles sehr kollegial“ [Interview P4aa]*

*„Weil er als Dekan natürlich in der Rolle ist, dass er eben alle Information, was Fachentwicklung angeht und Steuerung, eben bei ihm zusammenlaufen. [...] Aber dass das Dekanatssekretariat im Sinne eines ganz normalen Sekretariats nur zuarbeitet, sehe ich weniger so. Also ich könnte es jetzt schwieriger begründen. [...] es wird eigentlich, so wie ich das mitbekommen habe, eher miteinander gearbeitet als so, dass jetzt der Dekan gewisse Vorschriften macht oder eben das, eben das Sekretariat nur als zuarbeitendes Organ behandelt. [...] Schon rein aus der Sicht, dass eben das Dekanatssekretariat auch im Fachbereichsrat mit drin sitzt und eben nicht hinterher nur den Schreibkram zu machen hat.“ [Interview E4ab]*

Die Art, wie ein Dekan an die Kollegialität der Professoren gebunden ist, geht weniger direkt aus den Interviewaussagen von Professoren hervor, als aus denen der Ausgeschlossenen, hier eines Fakultätsratsvertreters der Gruppe TuV:

*„Bis jetzt kann hier noch kein Dekan hier vier Jahre vorweisen, weil, das würde auch von den Kollegen nicht akzeptiert. Und die Dekanarbeit ist auch eher weniger professionell, würde ich mal also sagen. Ohne das abwerten zu wollen, also, in zwei Jahren kann man auch Erfahrungen sammeln, die für eine nächste Periode dann hilfreich sind, die aber bei [Zahl] Professoren, dann erst wieder nach [doppelte Zahl] Jahren eintritt. Ja [lacht]? Also es wird jeder mal Dekan, bis jetzt hat es noch keine politische Wahl gegeben, es hat noch nie einen Konkurrenten gegeben, kei-*

*ne Konkurrenz kandidatur gegeben, vorher achtet man, also normaler Weise geht das so einem ungeschriebenen Zyklus nach und manchmal wird jemand in dem Zyklus übergangen, wenn man gerade im Moment sieht, da ist ein Problem besonders in die Richtung, das wäre vielleicht nicht die richtige Aufgabe. Aber es hat noch keine politische Auswahl eines Dekans gegeben.“ [Interview 3ac]*

Aus, je nach Interpretation, allen oder fast allen Fakultäten berichten Einzelne von einem solchen Zyklus bei der Amtsführung, besonders häufig bei den im Schnitt größeren Physikfakultäten. Nach meiner Auffassung finden sich allerdings bei allen diesen Fakultäten Hinweise darauf, dass ein solcher Zyklus im engeren Sinne gar nicht existiert. Anschaulicher macht dies die folgende Passage, in welcher ein designierter Dekan seine kommende Wahl zunächst mit seinem besonderen Engagement in Beziehung setzt (was auch ein anderer Interviewter bestätigt), etwas später aber trotzdem auf das Zyklusbild zurück kommt, um dann zu schließen, für seine spätere Nachfolge müssten dann die Kollegen „überlegen“, was bei einem Zyklus im engeren Sinn eventuell gar nicht erforderlich wäre:

*„Wenn man engagiert ist, kann man wirklich viel machen und die Kollegen unterstützen dann einen auch dabei. Also, die sind dann auch dabei und sagen, Mensch gut, dass der [eigener Name] das macht, so ungefähr. Ich werde, also bei uns ist dieser Job immer äußerst unbeliebt und im Prinzip, wenn ich dann gewählt werde von den Kollegen, bin ich dann der nächste, der diesen Job macht. Also, ich bin zumindest bisher der einzige Kandidat. [...] Und das muss jeder mal machen. Das letzte Mal haben wir echt lange gesucht, bis sich einer bereit erklärt hat und dann habe ich gleich gesagt, okay Leute, das übernächste Mal mache ich das und dann sehen wir weiter. Dann haben wir erstmal für die nächste Zeit Luft. Und wenn natürlich ein Kollege sagt, Mensch, ich möchte das auch machen, dann würde ich sagen, super. Dann mache es. Aber das wird nicht passieren [lacht]. Ich muss genau sagen, ich mach das für zwei Jahre und in zwei Jahren muss hier der nächste stehen. Also haben die Kollegen zwei Jahre lang Zeit sich zu überlegen, wer es dann wird.“ [Interview 1aq]*

Der Dekanezyklus ist ggf. eine Figur zur Veranschaulichung von Mechanismen<sup>294</sup> rund um diesen Posten, den eben doch nicht jeder Professor zeitweise einnimmt und auf den engagierte Kollegen schneller und häufiger als andere rücken. Die regelmäßig von Professoren herausgestellte Unbeliebtheit der Position des Dekans kann im Übrigen als eine – ggf. unbewusste – Strategie interpretiert werden, durch die die Machtdimension des Postens neutralisiert wird. Da dem Dekan Kontakte und Informationsvorsprünge zugesprochen werden, die für die meisten Interviewten ein Mehr an Macht implizieren, könnte das Bild der Kollegialität dadurch bedroht bzw. beschädigt werden. Indem man den Posten für unbeliebt erklärt, obwohl sich Einzelne für ihn offensichtlich interessieren bzw. obwohl Amtsträger aus der Position durchaus Befriedigung zu schöpfen scheinen, gerät der Machtvorteil aus dem Blickfeld – so zumindest eine von mehreren denkbaren Interpretationen. Ähnliches könnte für das Bild gelten, in Kom-

---

<sup>294</sup> Wie vorher angelehnt an Giddens diskutiert ist eine diskursiv formulierte Regel sogar grundsätzlich immer eine Interpretation der wirkenden Mechanismen. Statt einer einzelnen Norm ist der Dekanezyklus eventuell eher eine Signifikation einer ganzen Reihe von Verhaltensansprüchen und Normen.

missionen würden immer die gerade nicht anwesenden Kollegen gewählt, damit man selbst die Arbeit nicht machen müsse.

Auswirkungen jüngerer Gesetzesnovellen, die die Stellung des Dekans aufgewertet haben, werden eher nicht berichtet, hier zunächst in der Perspektive eines Technikers, anschließend in der eines Dekans:

*„Würde ich mal sagen, könnte im Moment Entscheidungen treffen, wird aber vermutlich auch nur Entscheidungen treffen, die, möglichst keinem weh tun.“ [Interview 3ac]*

*„Als Dekan habe ich diese neuen Befugnisse noch nicht in ihrer Tiefe ausgetestet. Ich sehe bei uns eine große Schwierigkeit. [...] Wir haben, der Dekan geht reihum, und wir haben, also, darauf haben wir bei der Berufung Wert gelegt, selbstbewusste Kollegen. Und da eine Steuerung einzubauen, die wie in einem Betrieb hierarchisch funktioniert, das ist extrem schwierig. Und ich glaube allgemein kontraproduktiv. [...] Aber das, was sich der Gesetzgeber vorgestellt hat mit einem eher diktatorischen Dekan, das funktioniert einfach nicht. Und ich denke, das wird, also, die Realität ist so, dass wir uns, dass wir eben diese Möglichkeiten nicht ausschöpfen. Das ist einfach, da übertreten wir kein Gesetz. Aber es ist an sich unsinnig. Stärkere Entscheidungsstrukturen auf der Universitätsebene, das kann vielleicht eine andere Situation sein. Da kann man dann auch drüber nachdenken. Aber ich glaube, im Fachbereich geht es nicht viel anders.“ [Interview 1au]*

Anders als auf der Ebene eines Rektorats ist dieser Vorstellung zufolge das Kooperationsklima auf der Fakultätsebene zu schützen. Diese Begründungsfigur findet sich sehr häufig bei Professoren, etwa in der folgenden Darstellung eines „Mannes von Gewicht“:

*„Ich war ja mal an einer anderen Fakultät und da funktionierte das wirklich überhaupt nicht, weil sich da über Jahre innerhalb dieser Fakultät immer. [Pause] Dann hat einer vielleicht mal eine Entscheidung auf Kosten der Kollegen gemacht und das wird über zehn Jahre den Generationen erzählt in dieser Fakultät und das gibt es [zeigt auf seine Zeichnung zur eigenen Fakultät] in dieser Struktur natürlich nicht.“ [Interview 1ap]*

Eine Gegenposition dazu findet sich seltener, aber ebenfalls am ehesten bei „Männern von Gewicht“, prägnant auf den Punkt gebracht wie folgt:

*„Ich bin der festen Überzeugung, dass sowohl die Fakultäten als insbesondere auch das Rektorat, Professionals brauchen, für das Management. Müssen Leute sein, die natürlich den Wissenschaftsbetrieb kennen, intim kennen, da wirklich, sagen wir mal, einen professoralen Background haben, cum grane, [ggf. gemeint: cum grano salis, d. h. nicht in jeder Hinsicht wörtlich zu nehmen] es muss nicht unbedingt ein Professor sein, aber irgendwie einen sehr fundierten Background haben von Fachwissenschaften auch, ein gutes Standing da haben. Aber die Durchführung der Leitungs- und Führungsaufgaben, die sind so umfangreich, so komplex, von so einer Bedeutungstiefe geworden inzwischen, dass da Professionals hin müssen, es geht nicht mehr, dass das über Wablämter gemacht wird, wo dann einer für zwei Jahre diesen Job tut und dann ein anderer, einen ungeliebten Job wie Dekan oder wie Prorektor macht, das funktioniert nicht mehr. Wir müssen da zu einer Professionalisierung kommen, sonst werden die Fakultäten nicht mehr funktionieren, das ist einfach so.“ [Interview 1ar]*

Bei genauerer Analyse lösen sich die Widersprüche zwischen dem zuvor zitierten und dieser Position, die aus der jüngeren Hochschulreformdiskussion geläufig ist, teilweise

auf. Allgemein unterscheiden sich Signifikation und Sollvorstellung bezüglich des Akteurs Dekan nicht fundamental zwischen den Interviews, in denen ein professioneller Manager gefordert wird und jenen, in denen einem Wahldekan das Wort geredet wird, welcher immer nur temporär die Koordination zwischen den Professorenkollegen übernimmt. Der in der Passage 1ar geforderte Dekan neuen Typs soll schließlich nach Möglichkeit eine fachwissenschaftliche Anerkennung haben. Von welcher Seite diese Anerkennung gegeben sein soll, wird in der Passage zwar nicht explizit benannt. Wenn man sich die sonst bedienten Vorstellungsfiguren anschaut, können in erster Linie nur die dem neuen Dekan dann formal untergeordneten Professoren gemeint sein. Damit die ‚normalen‘ Professoren anerkennen können, dass ein neuer Managerdekan über einen ausreichenden Fachwissenschaftsbackground und die notwendige Intimität mit dem Wissenschaftsbetrieb verfügt, wäre erforderlich, dass der gewünschte neue Typ von Dekan vorher selbst temporär das Berufsziel „Wissenschaftler“ verfolgt hat, und zwar mit zumindest einzelnen Erfolgen. Der Machtvorsprung, den ein Managerdekan über seine langjährige Position gegenüber den ‚normalen‘ Professoren erhalte, wäre dadurch neutralisiert, wenn der Managerdekan u. a. seiner mehrjährigen Berufsorientierung nach ein Fast-Professor, aber kein vollwertiger Angehöriger dieser Statusgruppe wäre. Da die „Männer von Gewicht“ – im letzten Zitat ein zeitweiliges Rektoratsmitglied – eben über das sie charakterisierende Gewicht verfügen, sind eventuell auch ihre Befürchtungen, ein professioneller Dekan könne ihre eigene Stellung gefährden, auch am geringsten – so eine mögliche Interpretation. Jedenfalls geben auch die Befürworter eines professionellen Dekans einzelne Hinweise darauf, dass sie sich eine kollegiale Einbindung des Dekans vorstellen, hier erkennbar an der Zuordnung eines Prodekan:

*„Und für einen extrem starken Dekan plus Prodekan, die wirklich ein gutes Management machen. Die Quantitäten, Sie müssen ja mal überlegen, nach welchen Kriterien wir ausgesucht werden. Wir werden ausgesucht als Forscher und Hochschullehrer. Oder Lehrer, also Hochschullehrer und Forscher. Ob wir in der Lage sind, einen Haufen Menschen zu führen, das ist ein Riesenladen, den Sie führen, ob wir die Managementenerfahrung besitzen, ob wir über Training verfügen, in der Öffentlichkeit aufzutreten, Dinge richtig darzustellen, das ist so wichtig geworden, so wichtig in diesem Wettbewerb, dass wenn wir das nicht tun, wir keine Chance haben, zu bestehen, bin ich fest von überzeugt.“ [Interview 1ar]*

Auffällig und typisch ist an diesem Beispiel die Aufgabenzuschreibung, in der sich die Außenvertretung wiederfindet, wie in allen anderen Interviews aber keine Ansätze in die Richtung gehen, ein Dekan solle gegenüber den Professoren seiner Fakultät durchgreifen, sie disziplinieren, Belohnungen austeilen u. s. w. Gegenüber dem Akteur Rektorat fand sich schließlich durchaus in mehreren Fällen die Forderung, dieses solle gute Fakultäten belohnen und schlechte ggf. auch bestrafen (vgl. oben). Die Vorstellung, ein Dekan solle seiner Fakultät zu einer guten Aufstellung gegenüber äußeren Sachzwängen (oben: „in diesem Wettbewerb“) verhelfen, wird nach meiner Interpretation allgemein geteilt.

Wie bereits erwähnt stellen die interviewten Professoren die Bedeutung nicht-professoraler Mitarbeiter des Dekanats nur wenig heraus. Vielleicht nehmen sie einen gewissen Einfluss wahr, sehen diesen aber nicht als einen gezielten an:

*„Er [der Dekan] leitet die Fakultät auf, wie ich sie, wie ich vor [Zahl] Jahren auch geleitet habe, also, das ist doch, da es ein Dekanatsbüro auch gibt, und da auch Leute sind, die auf Dauer da auch beschäftigt sind.“ [Interview 1as]*

Nur Vertreter von Mittelbau sowie TuV thematisieren explizit, dass es auf der Ebene dieser Mitarbeiter politische Einflussmöglichkeiten gibt:

*„Ich bin auch jemand, der Impulse an das Dekanat gibt. Und über die Dekanatssekretärin versucht, Einfluss zu nehmen auf diese Bereiche. Aber wie gesagt, das hat mit meiner zeitlich befristeten und Mittelbaustelle zu tun, dass ich mich nicht einordnen könnte als eine sehr einflussreiche Persönlichkeit.“ [Interview Interview 2a]*

*„Das ist die einzige Person im Moment, die den Dekan berät. Wer dann keinen Einfluss hat, hat keine Ideen.“ [Interview 3ad]*

Für die geringe Zahl von Professoren, die das Dekanat an einigen wenigen Stellen auch als Arena analysieren – statt es, wie es sonst typisch ist, als einen Einzelakteur zu verstehen, der über die Person des Dekans repräsentiert wird –, liegt die politische Dimension der Arena Dekanat vorrangig in den Informationsvorsprüngen:

*„Tatsächlich läuft es so, dass es unter den Lehrenden, sagen wir, [zeichnet dabei] zwei bis drei engagierte, pfliffige Kollegen gibt, die manchmal Dekan sind, aber nicht häufig. Diese Kollegen besuchen gelegentlich das Dekanat und gucken, was da an Post liegt. Wenn die sehen, dass da so ein Ding [gemeint: Information über eine Profilierungschance für die Fakultät] reinkommt, klären die, außerhalb dieses formalen Verfahrens, wer in so eine Arbeitsgruppe rein könnte, das klären die an diesem Punkt. Wenn der Fachbereichsrat stattfindet, haben die schon geklärt, wer in die Arbeitsgruppe rein könnte.“ [Interview 1at]*

### **Blockierer**

Nach der in Abbildung 13 wiedergegebenen Einteilung von Werner Jann gibt es bei Reformprozessen Gruppen, die die Veränderungen nicht akzeptieren. Ich hatte bereits darauf hingewiesen, dass die Identifikation der von Jann und anderen vermuteten „Heuchler“, die Reformwillen nur vortäuschen, problematisch ist. Wenn man das Phänomen des Decoupling (vgl. 3.4) für ein allgemeines hält, dann verkünden die meisten Beteiligten nach außen hin viel mehr Reformbereitschaft, als sich in ihren tatsächlichen Aktivitäten ausdrückt. Diese Entkoppelung von Talk und Action erfolgt bei Decoupling nicht unbedingt in Täuschungsabsicht. In den geführten Interviews finden sich keine Signifikationen von Akteuren, denen Heuchelei unterstellt wird. Allerdings äußern einige Interviewte die Einschätzung, ihre Fakultät werde eine fiktive Reformförderung von außen zunächst mit der Behauptung kontern, für eben jenes Anliegen tue man doch bereits einiges. Diese Einschätzung interpretiere ich nicht als Heucheleiwurf, außerdem werden über sie keine konkreten Akteure spezifiziert. Auch die zweite von Jann u. a. vermutete Gruppe der Reformverweigerer, nämlich die „Lähmschicht“, lässt sich nicht einfach identifizieren. Vorstellungen zum Vorkommen einer konkreten

Personengruppe,<sup>295</sup> welche einzelne Reformen gebremst haben könnte, lassen sich allerdings deutlich feststellen. Die Benennung einer solchen Personengruppe findet sich in mehreren Interviews mit Professoren und Angehörigen des Mittelbaus, sie fehlt aber in denen Interviews mit Studierenden und Angehörigen der Gruppe TuV.

In die Schilderungen von Reformentscheidungen, neueren Organisationsprozessen u.ä. werden tatsächliche Blockierer fast nie beschrieben und wenn, dann in erster Linie bei den Pädagogen in Bezug auf Evaluationsverfahren. Den geführten Interviews zufolge haben interne Evaluationen in den Pädagogikfakultäten zu internen Debatten geführt. Dies könnte mit der fachlichen Nähe des Instruments zur Pädagogik zusammenhängen, die an Physikfakultäten so nicht vorliegt. Einige interviewte Pädagogen publizieren gelegentlich zu Bewertungsproblemen rund um Lehr-Lernvorgänge und haben offenbar auch die internen Debatten ihrer Fakultäten mit methodischen und fachwissenschaftlichen Hinweisen bereichert. Die fachliche Kritik wird dabei in internen Auseinandersetzungen eingesetzt, wie aus den im Folgenden zitierten Beispielen aus unterschiedlichen Pädagogikfakultäten hervorgeht. Die erste Formulierung erfolgt in der Perspektive eines Studierenden und die zweite, neutralere formulierende Darstellung ist die eines Dekans:

*„Wie der [Name] das so erzählt hat, also, das wär' ja alles so ein komischer Fragebogen und diese Items sind ja so eigenartig zusammengestellt und nur auf die Person bezogen, was sie auch sein sollten, na ja.“ [Interview E4aa]*

*„Weil natürlich die kritische Reflexion bei den einzelnen Personen im Hinblick auf sich selbst unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Weil oftmals dann auch das Problem besteht, dass man einfach nur auf die Sachlage dann ausweicht. Also dass es zu viele Studenten gibt und dass die Mittel zu knapp sind, ja? Dass immer solche Probleme vorgeschoben werden, aber dass nie Optimierungsstrategien von Seiten der Personen letztlich ernsthaft angegangen werden.“ [Interview E1ae]*

Relativ deutlich wird hier ausgedrückt, dass die interne Erörterung von Durchführungsmodalitäten zu Blockaden bzw. Lähmung geführt hat, damit ist aber nur eingeschränkt eine Schuldzuweisung an konkrete Reformblockierer verbunden. Der im Folgenden zitierte Professor sieht – wie alle interviewten Kollegen seiner Fakultät – das Problem als mithilfe geeigneter Verfahren ausräumbar.

*„Fakultätsévaluation hat nur Zweck, wenn es nur ausschließlich eine externe Evaluation ist, interne Elemente sind in einem, in einer Hochschuleinrichtung, die damit noch keine Erfahrungen hat, offensichtlich im Augenblick nicht, nicht zielführend, im Gegenteil, dann bei Teilen, Mitarbeitern des Fachbereichs eher zu weiteren Mauern oder Grenzbeziehungen geführt und waren kontraproduktiv.“ [Interview E1af]*

Dies ändert aber nichts daran, dass man eine ungefähre Vorstellung davon hat, wer im Einzelfall mauert:

*„Ja, dass Kollegen, die meinten, bei der Evaluation nicht gut weggekommen zu sein, sich schriftlich bei allen Kollegen beschwerten, dass die Evaluation fachlich schlecht sei, dass bestimmte Dinge nicht berücksichtigt worden seien, es war ein hoher Aufwand für die Evaluation, es gab*

---

295 An einer untersuchten Fakultät gab es zusätzlich in den letzten Jahren einen schwerwiegenden und auch personifizierten Konflikt, dieser hat allerdings weder unmittelbar noch unterschwellig mit Neuer Steuerung oder der Positionierung bezüglich NSM-naher Reformen zu tun.

*Workshops, an denen gemeinsam gearbeitet wurde, es gab externe Moderation, das hat viel Geld gekostet, es gab dann einen Evaluationsbericht, in dem sehr abstrakt drin stand, welche Stärken, welche Schwächen der Fachbereich hatte, aber die Kollegen, die dann eher in den Bereichen waren, die angeblich schwach waren, haben sich natürlich beschwert, weil sie es unverschämt fanden, als nicht als Stärke bezeichnet zu werden, jeder Kollege hält sich im Grunde für die Stärke des Fachbereichs.“ [Interview E1ai]*

Die potenziellen Blockierer sind also die Verlierer beim Einsatz eines Instruments bzw. – je nachdem, wie man Leistung interpretiert – die leistungsschwachen Professoren. Diese Vorstellung findet sich, freilich weniger direkt auf tatsächlich erlebte Auseinandersetzungen bezogen, auch bei mehreren Physikern, hier jeweils primär am Beispiel interner leistungsbezogener Mittelverteilung:

*„Und der Aufwand ist uns noch jetzt zu groß, da Kriterien zu erarbeiten, die alle akzeptieren und nach denen man sagt, du kriegst jetzt nicht mehr, weiß ich, fünf Prozent des Investitionsbudgets, sondern du kriegst 5,7 und der andere kriegt 4,3 oder so, das, also da scheuen wir uns, das zu machen, wir versuchen, das gewissermaßen als Ganzes zu absorbieren und sozusagen, ja, da sind wir, sagen wir mal, zu sehr Team, als dass wir da einen in die Ecke aussondern und sagen, du bist faul oder deine Gruppe bringt nicht viel, also halte dich mal zurück.“ [Interview P1ag]*

Das hier verwendete Argument gegen ein fakultätsinternes Mittelverteilungssystem ist also dasselbe, mit welchem die meisten Interviewten dafür plädieren, dass ein Dekan einen primär kollegialen Leitungsstil pflegen sollte.

Nicht ganz eindeutig ergibt sich, wie viel Respekt die gegenüber einem konkreten Reformvorhaben mauernden Personen erhalten. Einerseits schwingt bei mehreren (u. a. bereits zitierten) Aussagen die Vorstellung mit, Bewertungskriterien seien politisch verhandelbare Setzungen, andererseits werden zur Bezeichnung von leistungsschwachen Lehrstühlen auch stark abwertende Vokabeln benutzt wie z. B. „faul“ oder „Nieten“. Weit verbreitet ist ein Leistungsverständnis, das bereits in die Signifikation der Gruppe der „Männer von Gewicht“ hineinspielte:

*„Es gibt nach meiner Beobachtung in nahezu allen Fächern und nahezu allen Fakultäten immer eine Gruppe, die relativ viel her macht, relativ viel Forschung macht, relativ viel publiziert, relativ viel Außenkontakte hat. Und häufig auch die Selbstverwaltung trägt. Anders als die freundliche Wahrnehmung ist, freundliche Propaganda, ist, der zufolge die einen mehr lehren, die anderen mehr Selbstverwaltung machen, die anderen mehr forschen, [...] ist die Realität die, dass, dass das in hohem Maße, dieselben Leute sind, die lehren, die forschen und die auch die meiste Verwaltung machen. Und, klar, das sind die, die so etwas voran bringen.“ [Interview 1av]*

Wer tatsächlich als leistungsschwach oder leistungsunwillig gilt, ist demnach ganz allgemein außen vor und eben auch wenig beteiligt. Am plausibelsten erscheint mir die Interpretation, dass Professoren mit leicht unterdurchschnittlicher Leistungsbilanz von ihren Kollegen das Recht zugesprochen wird, gegen für sie ungünstige Bewertungsverfahren zu opponieren. Darüber hinaus wird zwar die Existenz tatsächlich Leistungsunwilliger angenommen, Letzteren wird allerdings gar keine Relevanz für die Reformentscheidungen an den Fakultäten zugeschrieben.

In der Vorstellung von Vertretern des Mittelbaus sind Reformverhinderer tendenziell ältere Professoren, im zweiten zitierten Beispiel wird diese Vorstellung allerdings wieder relativiert:

*„Also es gibt, finde ich, so eine Art Generationenunterschied. Die etwas ältere Generation empfindet diese – wie sie es nennen – Hatz oder Hast oder dieses Hinterhersein nach Drittmitteln als unwürdig, als wissenschaftsfern, während jemand, der der jüngeren Generation zuzurechnen ist, wie ich zum Beispiel, das als völlig normale Form sieht, Forschung an Universitäten durchführen zu können, [...] Wenn es über leistungsbezogene Mittelverteilung geht, gibt es einen großen Widerstand bei einem großen Teil der älteren Professorenschaft, sich diesem Kriterium zu unterwerfen, weil sie es [als] unter ihrer wissenschaftlichen Würde betrachten. Und da wird dem Zeitgeist und den Zeitnotwendigkeiten nicht mehr gefolgt, während der Mittelbau schon sehr gut weiß und jüngere Professoren, dass es ohne diese Akzeptanz von neuen Steuerungsinstrumenten und ohne Leistungsorientierung auch nicht mehr geben wird.“ [Interview 2am]*

*„Es gibt einen Teil, der wartet nur ab, und ein Teil, der geht da aktiv drauf los, und, [...] Ich habe erst, es wäre polemisch zu sagen, die lassen sich nach Alter unterscheiden, aber das stimmt nicht. [lacht] Also es gibt sicher auch die Gruppe, die sagt, na ja, die drei Jahre, die ich noch hier bin, ich werde es überleben, aber auch jetzt, in dieser altersmäßigen Gruppe gibt es Leute, die, die engagieren sich noch. Ja, woran mache ich das fest? Na ja, das ist dasselbe wie mit anderen Sachen, es gibt einfach Leute, die sind engagiert, und es gibt Leute, die machen ihren Stiefel, ne.“ [Interview 2an]*

### **Arenen: Gremien, Flur, Netzwerke**

Als Arena bezeichne ich einen Ort oder eine besondere Gelegenheit, bei der ein für Entscheidungen bedeutsames Handeln stattfindet. Jeder bisher diskutierte Akteur, z. B. die Gruppe der Professoren oder das Dekanat, kann auch als Arena betrachtet werden, wird es aber überwiegend nicht. Die nicht in der Formalstruktur vorgesehenen Arenen lassen sich kaum als Signifikationen auswerten, obwohl sie in den Interviews zahlreich vorkommen. Wie erwähnt haben vermutlich viele Interviewte erschlossen, dass sich das Forschungsinteresse u. a. auf Prozesse jenseits der Formalstrukturen richtet, und haben sich deshalb um Ausführungen zu den informellen Arenen bemüht. Die verwendeten Bezeichnungen für solche Handlungsorte variieren allerdings stark und reichen von „Vorbesprechungen“, „Telefonaten“ und „Flurgesprächen“ bis hin zu „Netzwerken“, „Kreisen“ und „informellen Zusammenhängen“. Es gelten die bereits unter 4.5.1 in Bezug auf die Beobachtung informeller Vorgänge diskutierten Zusammenhänge, d. h. Pädagogen und „Männer von Gewicht“ beschreiben solche informellen Arenen am häufigsten, allerdings mit sehr unterschiedlichen Signifikationen. Typisch ist wiederum, dass die informellen Arenen in enger Verknüpfung mit den formellen Arenen gesehen werden, anschaulich etwa anhand der folgenden Darstellung eines „Mannes von Gewicht“:

*„Also meine Erfahrung ist, und so habe ich es gemacht und so würde ich es, wenn ich länger an der Hochschule wäre, im Augenblick auch immer machen, dass man natürlich Dekanat, Dienstbesprechung, Fachbereichsrat oder auch in anderer Reihenfolge, dass man die formellen Wege einhalten muss, aber dass das Ganze nur funktioniert, wenn man hier [informelle Zusammenhänge] und auch hier [Dienstbesprechung] mit wichtigen Meinungsbildern das inhaltlich*

*klärt, oder das mit den Fachleuten inhaltlich klärt, wenn man das hier [Ausschuss] mit arbeitswilligen Leuten, also mit Leuten, die nicht nach dem Proporz ausgewählt sind, sondern von denen man weiß, dass die sich auch wirklich mal hinsetzen, was überlegen und nicht Zähne knirschen, weil sie delegiert worden sind, was machen nur mit Zähne knirschen, nichts machen, was sinnvoll ist, [lacht] dann kann man die, wenn man das flankiert, hier [Ausschuss] wird die Arbeit gemacht und hier, Dienstbesprechung, laufen die Informationen.“ [Interview 1aw]*

Wie oben bereits mehrfach zitiert, wird das zentrale formale Gremium, der Fakultätsrat, überwiegend als nicht zentral für die Entscheidungsbildung charakterisiert. Weniger ausgeprägt findet sich dies bei den Dekanen (vgl. oben E1ac) und einigen nebenbeteiligten Professoren. Aber bei allen anderen ist sehr regelmäßig von „Abnicken“ die Rede (oben zitiert als Interview 2ag) oder davon, dass „im Vorfeld“ (2ab) ein „Reifeprozess“ (P1af) stattfindet, der Entscheidungen „präjudiziert“ (Eaf) u. ä.

Schwieriger ist zu interpretieren, welches Gewicht die mit unterschiedlicher Bezeichnung geführten Gremien haben, in denen formal alle Professoren der Fakultät zusammensitzen. Nebenbeteiligte Professoren sehen sich dadurch beteiligt, aber wie bereits oben zitiert findet sich auch die Auffassung „und jetzt sollte man meinen, dass da die Entscheidungen fallen, aber die fallen da auch nicht.“ (Interview Eaf mit einem nicht-professoralen Organisierer). Kontroversen werden aus diesem Gremium nicht berichtet, obwohl dies nach Aussage des folgend zitierten Physikers anscheinend vorkommen kann:

*„Ich bin dann manchmal überrascht über die Friedfertigkeit auf Hochschullehrerbesprechungen. Also wir haben Hochschullehrerbesprechungen von [Zahl] Kollegen und Sie wissen ja, sie können sich ja vorstellen wie das ist, jeder glaubt, er ist der Wichtigste, so ungefähr, und trotzdem geht das da wirklich zivilisiert zu. Das ist das, was mich da wirklich überrascht hat, das kenne ich aus [Hochschulname] ganz anders.“ [Interview P1ab]*

Ein Pädagoge beschreibt noch plastischer:

*„Hochschullehrertreffen sind Dienstbesprechungen, zum Teil kommen zu den angeordneten [betont] Dienstbesprechungen, ich sage angeordnet, nicht mal 50% der Kollegen. [...] Diskussionen von 10 Minuten, ja interessant, da könnte man ja was beantragen, ja, wer beantragt denn was, ja, wo, keiner, ja, dann geben wir das noch mal allen Kollegen und wer was beantragen will, kann ja machen, wenn wir nichts an Anträgen kriegen, geht das wieder zurück.“ [Interview E1aj]*

Der bereits bei der Signifikation des Akteurs „Studierende“ aufgefallene Bewertungsunterschied zwischen „Eigenen“ und „Fremden“ zeigt sich auch in Bezug auf Gremien. Als zerstritten, unproduktiv oder intransparent gelten eher fremde als die eigenen Strukturen. Diese Differenzierung wird in erster Linie da auffällig, wo man die eigenen formalen Strukturen relativ positiv sieht, also bei nebenbeteiligten Professoren und Dekanen sowie bei Physikern, vgl. oben. Wissenschaftliche Forschungsergebnisse zu Kollektivsymbolik liefern starke Hinweise darauf, dass es sich eher um ein allgemeines Phänomen handelt (z.B. Link 1996: 348). Wie zitiert und bereits diskutiert vertreten die nebenbeteiligten Professoren und Dekane eine positivere Sicht auf Fakultätsrat und Hochschullehrertreffen. Die wenig schmeichelhafte Charakterisierung der Abläufe in den beiden Gremien durch die anderen Beteiligten ist ebenfalls nicht mit einer generellen Ablehnung zu verwechseln. Kein Interviewter fordert die Abschaffung der Gremi-

en, auch wenn deren Ausgestaltung kaum noch jemanden überzeugt. Mutmaßlich haben die Gremien nach wie vor eine wichtige symbolische Funktion für die Selbstregulation einer Fakultät – ein Stichwort, dass ich im Folgenden bezogen auf die Norm der Kollegialität unter den Professoren noch einmal aufgreifen werde.

### ***Selbstverwaltung in der Adhocracy***

Während andere formale Gremien wie Berufungskommissionen in den geführten Interviews keine größere Rolle spielen, wird die Bedeutung von ad hoc eingerichteten oder in Sitzungsfrequenz und Themenzuschnitt stark variierenden Kommissionen sehr häufig hervorgehoben. Sie werden offenbar nicht maßgeblich nach ihrem Zuschnitt unterschieden, in den Interviews wird also nicht spezifiziert, ob Finanzkommissionen immer besonders wichtig seien o.ä. In der Mehrzahl aller Interviews wird ungefragt kleinen, oft spontanen Kommissionen Gewicht zugeschrieben, seltener sind aber genauere Beschreibungen, aus denen sich erahnen ließe, warum. Signifikationen bzw. allgemein verbreitete Bilder davon, wie sich die Bedeutung bestimmter Kommissionen herstellt, existieren offenbar nur in wenig ausgeprägter Form. Ein Geschäftsführer einer Pädagogikfakultät beschreibt die Bedeutung solcher Kommissionen wie folgt:

*„Also das Erstaunliche ist, dass wir wirklich, dass wir sehr viele ad hoc AGs haben, die zum Teil, ich weiß nicht, ob das, ich bin ja nicht so lange an diesem Fachbereich, ob das vorher genauso war, also, wir sind natürlich im Moment sehr stark konfrontiert mit, mit der Notwendigkeit, kurzfristig zu reagieren, Stellungnahmen abzugeben, und ja. Es gibt im Grunde genommen eine Stellungnahme hierzu, bedeutet eine AG, eine Stellungnahme dazu bedeutet wieder eine AG, die sich hinterher aber auch auflöst, wie soll ich so etwas nennen? [...] Und wenn der Fakultätsrat nicht tagt, dann gibt es qua Dekanat, gibt es das [zeigt auf „ad hoc-AGs“ auf seiner Zeichnung] nur noch zur Kenntnis, ja, dann geht das rum, an alle Hochschullehrer zumindest oder auch Mittelbauer, und die Leute nehmen es nur noch zur Kenntnis. Und das, also dass im Grunde genommen die Willensbildung des Fachbereiches zum Ausdruck kommt, ist eigentlich gewährleistet über die Personen [zeigt auf „ad hoc-AGs“].“ [Interview Eab]*

Ebenfalls aus distanziert beobachtender Sicht, aber inhaltlich durchaus ähnlich beschreibt ein Techniker aus der Physik:

*„Und dann entwickelt man in den Kommissionen auch, erstaunlicher Weise entwickelt man wirklich in den Kommissionen die Papiere, ja, ist also, ist, glaube ich, in meiner ganzen Zeit hier noch nicht vorgekommen, dass jemand mit einem Papier kam, was dann ausformuliert wurde. An dem entlang sich die Diskussion gehandelt hat, sondern eigentlich sind die Kernthemen und die Ausgestaltung immer in der Kommission gemacht worden.“ [Interview P3ab]*

Auf den ersten Blick besteht ein Widerspruch zu der Beobachtung, Entscheidungen seien maßgeblich von einflussreichen Einzelpersonlichkeiten, also „Männern von Gewicht“, und von Tür-Flur-Gesprächen, Vorgesprächen u.ä. geprägt. Auch zu ad hoc eingerichteten Kommissionen sind i.d.R. alle Statusgruppen eingeladen, worauf die oben als „Eaf“ zitierte Passage anspielt mit dem Nachsatz „also auch ein bisschen Studenten, Mittelbauer. Aber das spielt überhaupt keine Rolle bei uns.“ Wenn nämlich die wesentlichen Papiere tatsächlich erst in einer Situation erstellt werden, die „gruppenübergreifend“ besetzt und die zumindest halbwegs transparent eingerichtet ist (nämlich

als Kommission der Fakultät), dann sollte dies eigentlich den Einfluss von einzelnen Personen oder Gruppen effektiv begrenzen können. Schließlich gibt es ja noch den Fakultätsrat als zusätzliche Rückholchance für problematische Entscheidungen, auch wenn dies vielleicht eine vorrangig symbolische Funktion ist:

*„Alle solche Sachen gehen alle über diesen einen [Fakultäts-] Rat und, da sind auch alle drüber informiert und können mitstimmen.“ [Interview 1ax]*

Aus den geführten Interviews spiegelt sich, dass der Einfluss der ad hoc- und sonstigen kleineren Kommissionen überwiegend gar nicht kritisch beäugt, sondern in seiner Produktivität positiv anerkannt wird. Die kommunikative Funktion, die man bei einem zentralen Repräsentationsorgan wie dem Fakultätsrat vermuten könnte, wird demnach eher von nicht-ständigen oder randständigen Kommissionen in Kombination mit informellen Prozessen geleistet. Mit etwas Phantasie mag man hier die geeignete Form für die Selbstverwaltung im Organisationstypus der „Adhocracy“ (Mintzberg 1979: 443) erkennen (vgl. 2.9), als sie sich rein anlassbezogen konstituiert. Die Ad hoc-Arbeitsgruppen lassen sich ferner als praktische Umsetzung von den zitierten Empfehlungen March und Cohens an College-Präsidenten interpretieren (vgl. 2.5). Sie folgen Regel 6 und 7, „manage unobtrusively“ und „provide garbage cans“: Über Ad hoc-Gremien werden zusätzliche Entscheidungsgelegenheiten geschaffen, die noch nicht über die Aufmerksamkeit einer Vielzahl von Akteure und deren Interesse, dort ihre Themen abzuladen, blockiert sind. Die Beteiligung nicht-professoraler Statusgruppen entspricht der Strategie „exchange status for substances“ (Cohen/March 1986: 207-215). Gleichzeitig ist der Einfluss des zentralen Fakultätsmanagement, insbesondere des Dekans, offensichtlich (vgl. oben Interview Eah), da er Themen und Teilnehmer weitgehend ohne formalen Kontrollmechanismus zusammenführt. Die Ad hoc-sind in diesem Sinne ein Mittelweg zwischen managerialer Führung und Kollegialitätsnorm (vgl. weiter 4.5.6).

Der Vorzug von Ad hoc-Gremien oder –Arbeitsgruppen gegenüber reinen Tür-Flur-Gesprächen besteht in der höheren Verbindlichkeit und Legitimität. Die symbolische Herstellung der Gesamtintegration und -legitimation verbleibt in den untersuchten Fakultäten allerdings überwiegend bei zentralen Gremien, obwohl diese die ihnen unterstellte Kontrollfunktion gar nicht umfassend wahrnehmen. Diese Interpretation teilt der im Folgenden zitierte Student in Bezug auf seinen Fakultätsrat:

*„Ich habe das Gefühl, dass da die Entscheidungen nicht so besonders sind, als dass die Kommission mit Argusaugen beobachtet werden würde. Also, ich bin fest davon überzeugt, dass morgen früh die Entscheidung der Finanzkommission von letzter Woche Mittwoch zur Kenntnis genommen wird, aber nicht groß diskutiert. Von daher sind die Kommissionen in meiner Wahrnehmung jetzt nicht so, keine besonders spannenden Einrichtungen, da wird auch so vieles [...] mehr oder weniger hinter verschlossenen Türen, klar ich glaube, wir werden eingeladen, aber es ist halt so routinisiert mittlerweile, und dass, da glaube ich, nichts groß mehr passiert, und dass die Ergebnisse, die da kommen, auch so erwartbar sind.“ [Interview 4af]*

Der Studierendenvertreter hat also trotz seiner Beteiligung an stehenden Kommissionen nicht den Eindruck, nennenswert Einfluss nehmen zu können – offensichtlich anders als interviewte Professoren oder als der andere oben zitierte Studierende, der sich überwiegend im Einklang mit den Professoren erlebt. Das Fehlen von Einfluss reali-

siert sich der Darstellung dieses Studenten zufolge dadurch, dass Teile der Arbeit „routinisiert“ seien und „nichts groß mehr“ außer dem irgendwie vorher Erwartbaren herauskommen könne. Anscheinend sei etwas „mehr oder weniger hinter verschlossenen Türen“ von Bedeutung. Gemeint sind wohl Prozesse, von denen der Student nichts mitbekommt. Was das sein könnte, bringt die folgende Erläuterung eines Geschäftsführers in einen Zusammenhang mit dem Einfluss von Einzelpersonen:

*„So eine Leitperson nenne ich das mal. Ich will damit nicht sagen, dass er die Entscheidungen vorgibt, sondern das ist der, der das alles irgendwie koordiniert, und dann ist es in der Regel so, dass der oder diejenige sich dann überlegt, welche Kollegen könnten noch mitarbeiten, ruft die dann an, bespricht mit denen mittags mal, könntet ihr euch nicht vorstellen, da mitzumachen. Und je nach persönlichem Gusto oder Zeit wird dann, eben ja oder nein, und dann wird ein Termin angesetzt, und da wird dann das erste Mal ziemlich, also in diesem Fall jedenfalls ziemlich sinnlos diskutiert, insofern, als da erst mal nur völlig, also da kommen die Positionen raus, aber es kommt nicht zu einem Ergebnis, das wäre zu viel verlangt. Und dann fängt das [klopft mit Stift auf „Tür-Flur“ auf der Skizze] an.“ [Interview 2a0]*

Besonders interessant ist hier die Einschätzung, dass auch die ad hoc- oder anderen Kommissionen zunächst meist „sinnlos“ diskutieren und nach „persönlichem Gusto“ tagen. Beides weist darauf hin, dass zunächst eher eine gewissen Offenheit vorliegt und die Abläufe keinesfalls über detaillierte Tür-Flur-Vorabgespräche abgekartet sind. Trotzdem soll die Passage ja gerade den Einfluss der „Leitpersonen“ veranschaulichen, der also einerseits in der Koordination und Mobilisierung von Beteiligung, darunter über Ad hoc-Gremien, andererseits in informeller Zwischenverständigung begründet sein müsste.

#### 4.5.3. Machtressourcen

Ein „Mann von Gewicht“ – in sich eine Signifikation von Machtressourcen – hat besondere Außenkontakte. Gegebenenfalls ist er gemäß einer informellen Arbeitsteilung an seiner Fakultät auch dafür zuständig, bestimmte Informationen und zugehörige Entscheidungsmöglichkeiten bzw. Profilierungschancen an seine Fakultät weiter zu geben, wie dies der folgende nebenbeteiligte Physikprofessor charakterisiert:

*„Beziehungsweise, ich kenne da jemanden aus [einer anderen Hochschule], die haben ganz exzellente Kontakte direkt ins Ministerium, also das wird dann sicherlich nicht wieder so zurück laufen, sondern da ruft man die Leute direkt an und das ist auch wichtig, also das ist auch der Grund, weswegen doch oft Personen gewählt werden, die schon länger dabei sind oder eben eine Stellung haben, also die klassische Unterscheidung C3, C4, wo sie ein bisschen mehr Gewicht haben, einfach weil die den Betrieb kennen, weil sie die Senatoren kennen oder wenigstens den einen oder anderen, vielleicht den Kanzler mehr als nur beim Berufungsgespräch gesehen haben, also das ist sicher ganz wichtig. Dass jemand, der also zumindest solche großen Verantwortlichkeiten übernimmt, dann auch die Kontakte direkt hat oder zumindest füllen kann oder aufbauen kann. Also ohne immer erst diesen Umweg [Dekan] gehen zu müssen. Ich meine, sonst könnte der Dekan es auch gleich selber machen.“ [Interview P1ad]*

Ein „Mann von Gewicht“, der auf dieser Grundlage Themen und Informationen aktiv einspeist, ist der Signifikation in vielen Interviews zufolge zusätzlich auch ein guter

„Wortführer“ und ist deshalb in der Lage, eine erforderliche Beteiligung zu mobilisieren (s. o.). Diese Möglichkeit wird in der Regel so behandelt, als sei sie neutral:

*„Letztlich siegt die Trägheit immer und diejenigen, die immer sagen, Mensch nun lass uns das doch so machen, die haben fast immer Recht. Die kommen fast immer durch. Und wenn man das dann manchmal macht, dann wundert man sich, dass man in [Name des Hochschulorts] einfach Sachen machen kann, die man sich selbst ausgedacht hat. Und die Kollegen sagen dann nur zu.“*  
[Interview 1a]

Die bereits erwähnte, mikropolitisch ungewöhnlich hellsichtige Physikprofessorin ist dabei eine Ausnahme, sie stellt allerdings eher sachlich fest, ohne damit einen speziellen Missstand kritisieren zu wollen:

*„Also man kann natürlich nicht neutral bleiben, das wäre auch zu viel verlangt von jemandem, der da schon drin engagiert ist.“* [Interview P1a]

Nun ist es auch insgesamt eher so, dass mehr oder weniger alle von Organisationsforschung beschriebenen Quellen von Macht auch in der ein oder anderen Interviewpassage benannt werden, etwa die Beherrschung des spezifischen Sachwissens (zum Einsatz für agenda setting, mobilisation of bias), die Kontrolle von Informationen und Kommunikationskanälen (u. a. Gewichtung und Anerkennung von Ressourcen), die Kontrolle bestimmter Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt oder die Kontrolle über die Anwendung der allgemeinen organisatorischen Regeln (über Routinen z. B. im Dekanat). Hinzu kommen hochschulspezifische Machtressourcen wie Reputation und eher aus der Psychologie stammende Konzeptionen. Interessant ist hier weniger, wie Machtressourcen gesehen werden, sondern wie sie und ihr Einsatz beurteilt werden und wem man sie zuschreibt.

Was dabei auffällt, ist eine hohe Parallelität bei der Zuschreibung autoritativer und allokativer Ressourcen. Besonders auffällig wurde dies bereits am Beispiel der Figur des „Mannes von Gewicht“, der fachwissenschaftlich gesehen eine hohe Reputation (autoritative Ressource) besitzt und damit verknüpft besonders viele Drittmittel einwerben kann und/oder als hochrangiger Gutachter bzw. Ausschussmitglied hohen Einfluss auf die Allokation (Verteilung) von Fördergeldern hat. Den oben bereits diskutierten Beschreibungen zufolge setzt sich die fachwissenschaftliche Position regelmäßig auch in eine organisationspezifische um, da der „Mann von Gewicht“ besondere Mobilisierungschancen und zudem Informationsvorsprünge hat. Es gibt also erhebliche Überschneidungen zwischen autoritativen und allokativen sowie zwischen fachwissenschaftlichen und organisationsbezogenen Ressourcen, wobei – vgl. Clark oder Mintzberg zur Professional Bureaucracy – der eigenen Fakultät eher nur eine sekundäre Rolle zukommt. Das bedeutet, dass sich Forschungsreputation besser in Gewicht für fakultätsinterne Organisationsentscheidungen umsetzen lässt als umgekehrt. Zwar überzeugt diese Vermischung von wissenschaftlicher und organisatorischer Wichtigkeit die Interviewten nicht mehr durchgehend, wie das Beispiel des vereinzelt geforderten Managerdekans neuen Typs zeigt. Die Diskussion der Figur dieses neuen Dekans zeigte nämlich, dass die funktionelle Entmischung nach Machtressourcen offenbar nicht behagt: Ein Dekan ganz ohne fachwissenschaftliches Standing ist für die Interviewten ggf. abstrakt, aber nicht konkret vorstellbar. Wenn es diesen Dekanstyp gäbe, müsste er mutmaßlich noch mehr als die gegenwärtigen Dekane mit der Koprä-

senz von „Schattendekanen“ (Interview 2ab) rechnen. Gegen einen nicht-professoralen Rektor spräche eventuell nur das oben zitierte „ganz konkrete Hierarchiedenken“ (Interview aa2), aber dies lässt sich anhand der von mir geführten Interviews nicht genauer klären.

Die Parallelität zugeschriebener allokativer und autoritativer Ressourcen findet sich auch bei den Akteuren Rektorat und Ministerium, während dem Dekan keine eigenständigen Allokationsentscheidungen zugesprochen werden und seine Autorität durch die Behauptung allgemeiner „Unbeliebtheit“ dieser Tätigkeit neutralisiert wird. Die Gleichsetzung von „Manager“ und „autoritär Handelnder“ in der oben als „Interview P4aa“ zitierten Passage ist eventuell nicht allein Wissensmängeln des sich dort äußern den Studenten zuzuschreiben, sondern indirekt der an den Fakultäten verbreiteten Gleichsetzung von Ressourcen. Ressourcen werden relativ durchgehend Akteuren und kaum Arenen zugeordnet, was auch vorher diskutierten theoretischen Sichtweisen entspricht und deshalb wohl auch in ganz anderen Organisationen zu erwarten ist. Denkbar ist allerdings auch, dass die Personalisierung an Hochschulen eine besonders hohe Ausprägung hat, wie dies Metz-Göckel mit den Befunden der „Erwartung einer eminenten Persönlichkeit“ und des „neuen »Geniekults« der »superleistungsfähigen« Leistungsträger“ charakterisiert (2008b: 213). Die dafür sprechenden Gründe sind vielfältig und reichen von der Gestaltung des Ausbildungswegs einschließlich der dominanten Rekrutierungsmechanismen über die Allzuständigkeit eines Lehrstuhlinhabers bis hin zur Einführung neuer Leistungsmaße wie Zitationsindizes oder dem Drittmittelaufkommen pro Professur. Ich vermute, dass die Unschärfe in der Differenzierung verschiedener Ressourcentypen zu der Personalisierung und zu dem Geniekult beiträgt. Hinweise darauf zeigten sich schließlich bereits bei den gegenseitigen Empfehlungen der Interviewten, bei denen insbesondere Physikprofessoren öfter renommierte Kollegen aus einem anderen Forschungsgebiet vorschlugen.

Bemerkenswert erscheint mir jedenfalls, dass die Annahme von Superleistungsträgern sowohl für ökonomistische als auch für traditionalistische Argumente benutzt wird. Wer z.B. über eine leistungsbezogene Mittelverteilung demjenigen mehr geben will, der mit Hilfe von Drittmitteln sowieso schon mehr hat, kann dies rein logisch gesehen nur dann für eine effiziente Allokation halten, wenn er die so Begünstigten für überlegen leistungsfähig hält. Aber auch die umgekehrte Sicht arbeitet mit der Annahme einer kontextunabhängig überlegenen Gruppe, nur dass hier das Genie eher ein einsamer intellektueller Brüter als ein agiler Manager von Drittmittelakquise ist:

*„Ja, messbar [laut]! Ich gebe Ihnen noch ein Beispiel, da wurde der Leo Kadanoff [theoretischer Physiker in Chicago] nach Cornell University berufen, und der hat irgendwie, wenn das so stimmt, sieben Jahre lang nicht veröffentlicht. Und da hat man gesagt, Jesses, das war falsch. Und dann hat er den Nobelpreis für Physik bekommen. Zum Glück hat die Cornell University noch den langen Atem gehabt, um zu warten, wenn man jetzt gesagt hätte, der Kadanoff ist nicht produktiv, dann hätte man ihn vielleicht nach fünf Jahren hinausgeworfen. [...] Das ist die Frage, was man will. Will man sozusagen ein Heer von den mittel recht guten Wissenschaftlern produzieren oder will man umgekehrt eine große Schwankungsbreite, da hat man dann Nietens, aber auch Genies. Was will man. Wenn man Genies haben will, muss man das auf Kosten der Nietens machen, glaube ich. [...] Lässt man es offener, lässt man es sich irgendwie selber organisieren, dann ist der Rahmen für Genies, aber es ist auch eine Nische für Nietens. [...] Wenn wir kein*

*Geld mehr haben, dass wir uns die Haltung von Genies auf Kosten von Nieten leisten können, dann müssen wir das wohl so machen. [...] Ich glaube nur, dass persönliche Vorbilder, persönliche Kontakte das sind, was wirklich steuern kann. Ich glaube, dass diese Gruppe zwar schon groß, aber immer noch so klein ist, dass es hier [Fakultät] noch geht. Ich sehe ein, dass es vom Rektorat so nicht mehr geben kann, das glaube ich schon, da kann ich nicht so viele persönliche Kontakte haben zu allen Leuten, das sehe ich schon. Deswegen denke ich, müsste er dafür sorgen, dass die Selbstorganisation in der Fakultät recht gut funktioniert.“ [Interview P1aj]*

Dieser Professor, der an anderer Stelle auch mit eher ökonomistischen Argumenten für Anreize plädiert, fordert genau betrachtet gar keine Gleichverteilung von Mitteln unabhängig von äußerlich sichtbaren Leistungen. Stattdessen wird das Prinzip der Kollegialität unter Professoren lediglich etwas anders gegenüber den jüngeren Reformtrends angeordnet, als dies in Rahmen von ökonomistischen Argumentationen üblich ist. Jedenfalls ist bezüglich der Kollegialität – ob nun bei vermeintlichen ‚Ökonomen‘ oder bei ‚Traditionalisten‘ – ein Widerspruch angelegt. In beiden Fällen wird nämlich eine professorale Kollegialität hochgehalten, obwohl gleichzeitig sowohl erhebliche als auch stabile Leistungsunterschiede zwischen den Professoren angenommen werden, welche sich sogar in vielen weiteren Dimensionen auswirken sollen. Dieser Widerspruch wird auch anhand der folgenden, oberflächlich paradoxen Argumentation gegen eine fakultätsinterne Mittelverteilung nach Parametern offensichtlich. Ähnliche Aussagen sind gerade bei den „Männern von Gewicht“ nicht selten:

*„Wenn jemand wie ich mehr Geld kriegt als die anderen Kollegen, wäre das zunächst einmal berechtigt, weil ich meine, nach klassischen Parametern liege ich vorne, trotzdem hat es schon ein Geschmäckle, wenn einer, der obnehin viel hat, weil er viel reinholt [gemeint: Drittmittel], dafür quasi noch mehr kriegt. Während die anderen Kollegen, die auch solide ihren Job machen, vielleicht nicht so Überflieger sind, gleichsam dafür bestraft werden, dass sie das nicht bringen. Das zu vermitteln, ist außerordentlich schwierig, und wenn wir mit den Kollegen klar kommen wollen, und so etwas haben wollen wie ein gedeihliches Kooperationsklima, ist es schwer, da diese Parameter umzulegen. Das führt zu harter Konkurrenz, das führt zu, zu meistens nicht offen ausgeprägten Konflikten und zu Neid, was ich eher vermeiden möchte, so.“ [Interview 1az]*

Obwohl der Interviewte deutlich mehr Geld hat als andere und offenkundig findet, dass es andere „nicht bringen“, sieht er die Gefahr von Neid erst an einem Punkt, an dem es um „Peanuts, verglichen mit den Summen, die ich über das Institut hier habe“ gehe (Interview 1az). Erklären lässt sich dies m.E. nur damit, dass direkte persönliche Machtausübung in Organisationsfragen an den Fakultäten nur begrenzt toleriert wird. Einige wenige Interviewpassagen stellen dieses Phänomen direkt dar. Im ersten Beispiel geht es um die Unmöglichkeit, auf direktem Weg einen Kandidaten durchzusetzen, ohne dass dadurch strategische Einflussmöglichkeiten wegfallen würden:

*„Also, ich will nur ein Beispiel nennen, bei einer zu besetzenden Professur können Sie unmöglich einen Kandidaten, sozusagen, durchbringen. Also wenn Sie einen guten Freund haben und wollen also, dass der Kollege an der Fakultät wird. Und haben Sie als Plan ausgeheckt, jetzt will ich mal den berufen lassen, hier. So was kann ja mal vorkommen in der Bundesrepublik, ist auch schon vorgekommen. Bei uns noch nie, ja? Weil bei uns geht es nicht. Bei uns geht es nicht. Also wie, die Kommission, der Fakultätsrat, riecht, da ist jemand, der fürspricht, wird der schon dreimal geprüft, also jemanden positiv an Land nehmen, geht nicht. Was man machen kann, man*

*kann jemanden rauskickern. Man kann, ja, den z. B., den habe ich neulich gesehen auf der Konferenz in Boston, der hat mich gar nicht begrüßt, der weiß gar nicht, dass es uns überhaupt gibt, der hat sich gar nicht und so weiter, schon ist der Kandidat raus. Bomm, zack, ja? Das kommt vor.“ [Interview 1bb]*

Mit dem Spiel ‚über Bande‘ ist Machtausübung also einfacher. Gleiches gilt auch für den Einfluss der „Männer von Gewicht“ auf Organisationsentscheidungen ihrer Fakultät, wobei sie ihre direkte Wortführungsfunktion offenbar aber auch nicht überstrapazieren dürfen, wie der folgende „Dekan“ erläutert:

*„Wenn immer wieder die Initiativen von den gleichen Leuten kommen. Und da ist es auch, wie gesagt, dann wichtig, so eine Moderatorfunktion durch das Dekanat, denke ich. Also, Sie können sich vorstellen, wenn, aus meiner Sicht, ein anerkannter Kollege da ist, aber der immer wieder intern auf die Wunden verweist, was möglicherweise die anderen Kollegen oder die Fakultät noch nicht geleistet hat, irgendwann kann das dann mal umschlagen. Und dann werden, sage ich mal, gut gemeinte Äußerungen eher emotional verarbeitet und dann eher negativ betrachtet. Also da muss man schon aufpassen, dass wenn es solche Initiativen gibt, dass die nicht immer von den gleichen Leuten letztlich kommen.“ [Interview 1bc]*

Konstanter direkter Einfluss wird also „eher negativ betrachtet“, vorteilhafter ist das Wirken in mehrere Blöcke hinein, wozu wiederum die „Männer von Gewicht“ besonders prädestiniert sind. Wenn meine Interpretation zutrifft, dass die Machtfunktion der Dekanate durch die meisten Fakultätsmitglieder ausgeblendet bzw. durch Vorstellungsfiguren neutralisiert wird, dann kann das Dekanat – wie in der oben zitierten Passage angeführt – als Puffer fungieren und auch den Einfluss von Einzelpersonen weniger sichtbar machen. Ein „Mann von Gewicht“ beschreibt sein besonderes Verhältnis zum Dekanat wie folgt:

*„Weil ich hier [zeigt auf das Dekanat in seiner Skizze], unabhängig von den Jobs eigentlich, permanent bin, weil ich mit meinen Mitarbeitern permanent hier sitze und arbeite, kommt relativ viel vor, dass ich aus dem Dekanat, vielfach auch von dem alten Sekretariat gefragt werde, wie soll man denn dies machen oder so. Auch weil die wissen, dass ich mich noch erinnere, was wir [Jahreszahl] da mal beschlossen haben oder so oder irgendwie, das wächst einem einfach zu, wenn man tausend Jahre am Fachbereich ist. [Interviewer: Dass Sie teilweise das institutionelle Gedächtnis stützen können.] Das ist das eine, das zweite ist, weil die auch vielfach wissen, dass meine Außenkontakte ganz gut sind.“ [Interview 1bd]*

Die Machtwirkung, die aus der Kontrolle über die Interpretation von Normen und Abläufen der Vergangenheit resultiert, wird sonst nicht ausdrücklich wahrgenommen. Ferner wird die Kontrolle von administrativen Abläufen eher als machtneutral bewertet – wie sich bereits bei der Signifikation der Dekanatsmitarbeiter zeigte.

*„Wenn jemand neu Dekan wird, der weiß ja nicht, was sein Vorgänger so Verhandlungen geführt hat, und ähnliche Dinge, das muss jemand sein, das können Sie aus den Akten schwer rausholen, das muss jemand im Kopf haben. Und diese Kontinuität im Wesentlichen, die besteht nun. Außerdem entlastet sie die Dekane von einer Reihe von Routinearbeiten, so dass er sich auf den Job konzentrieren kann, genau solche Entscheidungen zu treffen.“ [Interview 1be]*

Obschon der Dekan also in einer Abhängigkeit von dem hier gemeinten Geschäftsführer beschrieben wird, wird diese Abhängigkeit umgedeutet in die Befähigung zu „Entscheidungen“.

### ***Regulative Funktion von Kollegialität***

Insgesamt ergibt sich für mich das Bild, dass die Kollegialität der Professoren erstens eine nur anlassweise eingesetzte kollektive Fiktion ist und zweitens, dass sie eine wichtige Funktion für die Fähigkeit der Fakultäten zur Selbstorganisation spielt (vgl. 2.4 zur „moralischen Atmosphäre“ im Sinne Kohlbergs). Weit davon entfernt die Ausübung von Macht zu blockieren, dient die Fiktion der Kollegialität nach meiner Interpretation als ein Kontrollmoment, das die Übermacht von Einzelpersonen begrenzt und ein Minimum an Bündnisbildung und Rückkoppelung erzwingt. Die Kollegialitätsfiktion hat gerade deshalb eine wichtige Bedeutung für „Checks and Balances“ an einer universitären Fakultät, da die Verfügungsgewalt über Ressourcen stark personalisiert ist (de facto und de jure bei Lehrstuhlinhabern sowie in der Signifikation der Beteiligten). Hinzu kommt, dass die Gesamtkonstellation ausgesprochen hierarchisch ist. Ein Aspekt der stark personalisierten Konstellation im Bereich der Domination (vgl. Giddens, Abbildung 49) ist das Fehlen fester Blöcke. Natürlich ist die akademische Selbstverwaltung rund um verschiedene, meist durch das Hochschulgesetz definierte Statusgruppen organisiert, welche Blöcke darstellen. Aber ich habe ohne brauchbares Ergebnis an allen Fakultäten nach weiteren, für Entscheidungsprozesse relevanten Blöcken gefragt. In Fakultäten, die sich aus mehreren Fächern zusammensetzen, spielen diese zwar eine wesentliche Rolle, alle anderen Blockbildungen sind den geführten Interviews zufolge aber eher situationsabhängig und eben keine festen Größen. Meist existieren unterschiedliche Fachsektionen, strukturiert entweder nach ihrer Hauptfunktion für ggf. unterschiedliche Studiengänge oder in den Studienordnungen verankerte Schwerpunkt- oder Vertiefungsbereiche und diese stellen jeweils auch ein besonderes Mobilisierungspotenzial dar. „Männer von Gewicht“ kommen meist, aber nicht durchgehend aus unterschiedlichen solchen Sektionen, für die sie jeweils als Wortführer oder Mobilisierer fungieren können, und sind dann ggf. auf eine partielle Zusammenarbeit verwiesen. Ein genaueres Bild ergab sich allerdings nicht, weshalb ich die Kollegialität als wesentlicher für die Selbstregulationsfähigkeit interpretiere.

Insgesamt gesehen zeigt sich, dass die Machtressourcen von Geschäftsführung, Dekanat und Dekan in ihrer Signifikation in den Interviews neutralisiert werden (Stichworte „nur Administration“ für Geschäftsführung, „der unbeliebteste Job“ für den Dekan und „Gewährleistung von Kontinuität“ für das Dekanat). Erst im Zusammenspiel mit der Intoleranz gegenüber kontinuierlichem direkten Einfluss von Einzelpersonen, welche mutmaßlich mit der Kollegialitätsnorm zusammenhängt, ergibt sich daraus ein Organisationsbereich mit Selbstorganisationspotenzialen, obwohl sich die beteiligten Professoren nur anlassbezogen mit ihrem Organisationsbereich identifizieren, ausgeprägt wettbewerbsorientiert sind und von großen persönlichen Unterschieden zwischen sich und einzelnen anderen Kollegen ausgehen. Wahrscheinlich scheint mir, dass die gesetzliche Vorgabe von Statusgruppen nicht nur die Kollegialitätsnorm stützt, sondern auch die Herausbildung politischer Blöcke behindert, welche eine über

Einzelfragen hinausgehende Stabilität haben. Dies meint, dass sie z.B. auch die gruppenbezogene Verfestigung von hochschulpolitischen Einstellungsmustern – etwa jene mit den Polen Ökonomen versus Traditionalisten (Minssen 2003) oder marktliberal versus konservativ und emanzipatorisch (Pasternack 2007: 35-37) – zwar nicht ausschließt, aber begrenzt.

### ***Macht und das Außen der Fakultät***

Während sich die Produktivität einer Personalisierung intern beobachteter Machtressourcen für die Selbststeuerungsfähigkeit also argumentativ relativ einfach begründen lässt, fällt dies bei der Personalisierung äußerer Machtressourcen schwerer. Wenn man nämlich die autoritativen und allokativen Möglichkeiten von Rektorat und Ministerium einfach als gegeben hinnimmt, kann man sich nicht aktiv mit ihnen auseinandersetzen. Aus der Distanz eines nicht wirklich beteiligten Beobachters beschreibt ein Vertreter der Gruppe TuV wie folgt:

*„Und man versucht auch, mit bisher mit extrem amateurhaften Methoden, die für die Entscheidung relevanten Zahlen zu kritisieren. Auch politische Einflussnahme zu machen, ja? Aber bisher mit sehr amateurhaften Mitteln. [...] auch versuchen, direkt im Ministerium zu diskutieren oder so, da gibt es auf einmal eine höhere Bereitschaft. So etwas zu tun.“ [Interview 3ae]*

Kritik an den letztlich notwendiger Weise immer politisch gesetzten Kennzahlen ist tatsächlich über eine ganze Reihe von Interviews dokumentiert, die für solche Setzungen relevanten politischen Arenen werden aber kaum als Arenen vorgestellt und diskutiert (vgl. oben zur Signifikation von Arenen und Akteuren). Damit korrespondiert, wenn Entscheidungen auf diesen Arenen überwiegend „einfach nur als unwiderruflich hingenommen [werden] und es waren eben die von oben“, wie bereits oben zitiert in einer Passage des Interviews aa2 beobachtet wird. Ob und wie stark sich dies gegenwärtig verändert, lässt sich anhand der Untersuchung nicht beurteilen.

Eine weitere Folge der personalisierenden und wenig nach Quellen differenzierenden Wahrnehmung von Ressourcen ist, dass die Autorität von Gremien immer ein Stück weit an die Autorität der in ihnen agierenden Akteure gekoppelt bleibt. Dies zeigte sich bei der Wahrnehmung des Senats als einer Arena zur Rückkoppelung von Rektoratsentscheidungen und bei der Wahrnehmung des Fakultätsrats als einer Arena zur Rückkoppelung von Fakultäts-(nicht aber Dekanats-) Entscheidungen. Eine mögliche Folge sehe ich darin, dass die Bedeutung von ad hoc-Kommissionen für die Domination einer Fakultät überwiegend unterschätzt wird. Es handelt sich dabei allerdings nur um eine Vermutung, die ich auf ihre häufige Erwähnung durch Geschäftsführer und ihre seltene Erwähnung in der Gruppe der „nebenbeteiligten Professoren“ stütze. Ganz allgemein ist Machtkritik entlang von formalen Strukturen und Personen erprobter und somit unmittelbarer plausibel, wie sich auf gesellschaftlicher Ebene z. B. anhand der Kritik an klassischer Bürokratie (vgl. 2.2.2) beobachten lässt. Da ad hoc-Kommissionen definitionsgemäß keine dauerhafte Struktur darstellen und i. d. R. immer etwas anders personell zusammengesetzt sind, entziehen sie sich als Gesamtphänomen eventuell leichter einer kritischen Beobachtung als andere Strukturen.

#### 4.5.4. Die wesentlichen Einflussgrößen im Zusammenhangsbild

Die bisher diskutierten Befunde führe ich im Folgenden grafisch zu einer typischen kognitiven Landkarte zusammen. Ein solcher Rekonstruktionsversuch kommt nicht darum herum, relativ frei zu interpretieren. Jedes einzelne der von mir benutzten Elemente und erst recht ihre gegenseitige Anordnung lässt sich in Frage stellen, denn sie ergeben sich lediglich aus einer theoretisch geleiteten Interpretation von ganz spezifisch erzeugten Interviewpassagen (vgl. oben). In jedem Einzelaspekt sind konkurrierende Interpretationen möglich. Die Befunde könnten alternativ mit dem Vorkommen fester, aber unterschiedlicher Persönlichkeitsausprägungen erklärt werden. Als eine weitere Alternative könnte man auch die Ansicht vertreten, die geführten Interviews hätten primär eine Umbruchsituation dokumentiert, die jeweils heute relevanten Vorstellungen über Organisation seien aber ganz andere. Die hier vorgeschlagene Interpretation rechtfertigt sich demgegenüber letztlich ausschließlich durch die Herstellung einer Vielzahl produktiver Verknüpfungen und dadurch, dass ihre Konstruktion an organisationstheoretisch etablierten Leitlinien orientiert ist. Darüber hinaus stellt die vorgeschlagene Rekonstruktion einer kognitiven Landkarte einen Zwischenschritt für die darauf aufbauende Erörterung der Signifikation von Steuerungsinstrumenten dar und bringt somit das bisher Diskutierte in ein Bild, anhand dessen es sich auch weiter überprüfen lässt.

Wichtigster Akteur ist in meiner Rekonstruktion das Wissenschaftsministerium, was in der Darstellung durch seine Größe hervorgehoben ist. Die Wichtigkeit korrespondiert nicht direkt mit der Zahl der Erwähnungen des Ministeriums im Rahmen der Interviews, sondern stützt sich auf die Interpretation einer Vielzahl von Passagen, die Aussagen über diesen Akteur enthalten, z. B. wie oben als „Interview 2aj“ zitiert u. a. m. Eine weitere Orientierungshilfe sind die im Rahmen der Interviews angefertigten Zeichnungen (vgl. oben).

Vom Ministerium gehen die wichtigsten Impulse aus (dicker Pfeil). Es wird als reformorientiert, aber durchgehend negativ bewertet und rückt über diese beiden Koordinaten der Darstellung in die linke obere Ecke. Für die meisten anderen Akteure fällt hingegen tendenziell eine andere Kombination der Bewertungen zusammen. Sie gelten entweder als reformorientiert und positiv oder mehr als bestandsorientiert und negativ. Die positive Identifikation von Interviewpartnern mit der eigenen Universität findet sich überwiegend in der Gestalt einer Abgrenzung gegenüber dem Akteur Ministerium oder gegenüber allgemeineren Anforderungen, die wiederum vorwiegend über das Ministerium vermittelt werden. Auch die Hochschulleitung – in der Darstellung das Rektorat, während Verwaltung und Verwaltungsspitze wie diskutiert nur sehr geringfügig vorkommen – ist in erster Linie über die Stellung gegenüber dem Ministerium bestimmt. Ein Haupteinwand gegen die prinzipiell positiv bewertete Hochschulleitung ist, sie mache sich zu unmittelbar zum Transmissionsriemen von Vorgaben des Ministeriums. Die Anwendung moderner Steuerungsinstrumente wird (vgl. oben) positiv und als Ausweis von Kompetenz bewertet, wobei aber erhebliche, im folgenden Abschnitt diskutierte Einschränkungen gelten. In Organisationskonstellationen, in denen das Ministerium keine Beachtung findet, identifizieren sich die Interviewten überwiegend mehr mit dem eigenen Forschungsgebiet als mit der eigenen Universität.

## Topografie der Vorstellung der Organisierbarkeit, verallgemeinernde Darstellung

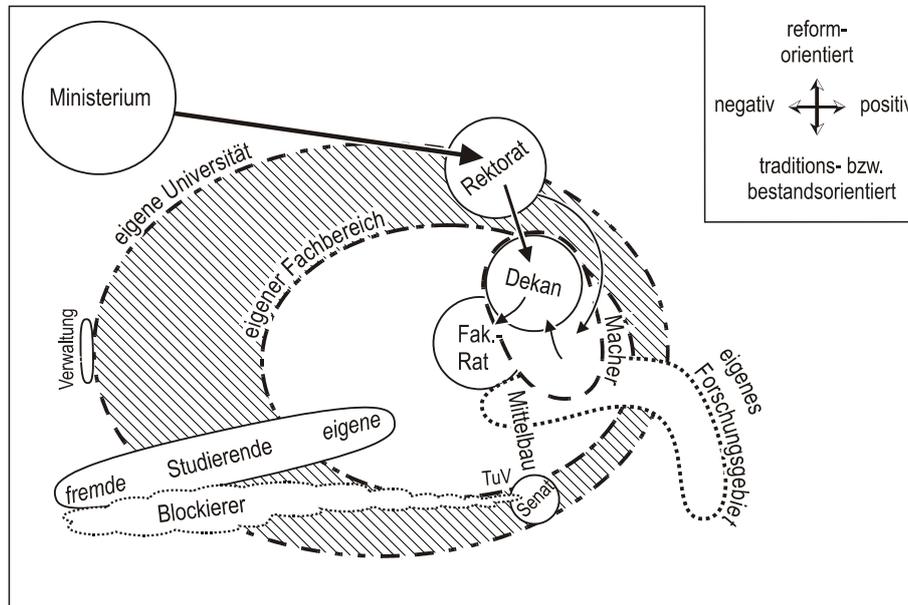


Abbildung 52 (Eigene Darstellung)

### 4.5.5. Signifikation der Steuerungsinstrumente

Was ist überhaupt ein Steuerungsinstrument? Dieser Begriff war nicht nur zu Beginn dieser Arbeit zu klären, sondern er verursacht auch in der Interviewsituation mit Fakultätsexperten zunächst meist ein Zögern. Steuerungsinstrumente spielen in der fakultätseigenen Wahrnehmung zunächst keine entscheidende Rolle. Bei einem „Steuerungsinstrument“ handelt es sich schließlich um ein abstraktes Konzept. Um in das Gespräch über Steuerungsinstrumente schneller einsteigen zu können, habe ich bei den Interviews eine Liste mit einzelnen Instrumenten vorgelegt (vgl. Anhang). Leistungsbezogene Mittelverteilung fungiert in gewisser Weise als Prototyp aller Steuerungsinstrumente an Hochschulen. Der mutmaßliche Grund dafür ist, dass hier die Steuerungswirkung über Anreiz am besten auf einer abstrakten Ebene vorstellbar ist. Wenn direkt materielle Vor- oder Nachteile zugewiesen werden – egal durch welches Instrument –, ist das Wirkungsmodell auf den ersten Blick besonders leicht verständlich, was wiederum mit der gesellschaftlichen Prominenz der Erklärungsfigur des Homo Oeconomicus zu tun hat. Wenn es darum geht, sich die Förderung eines fiktiven Anliegens mit Hilfe von Steuerungsinstrumenten vorzustellen, plädiert die ganz überwiegende Zahl der Interviewten allerdings für andere Wirkungsmodelle (vgl. 4.5.6).

Auf die Einstiegsfrage, mit welchen dieser Instrumente der Interviewte persönlich in Berührung gekommen sei, beginnen die meisten mit „Evaluation“, vielleicht weil bei diesem Instrument die persönliche Berührung am anschaulichsten in Erinnerung geblieben ist. Nach Pretests stand das Instrument „Evaluation“ deshalb an erster Stelle

auf der vorgelegten Liste. Am zweithäufigsten wird die leistungsbezogene Mittelverteilung von den Interviewten selbst thematisiert. Zielvereinbarungen folgen an dritter Stelle (auf der vorgelegten Liste an vierter Stelle, während das Thema „Controlling/Informationssysteme“ überwiegend gemieden wird). Nicht alle Interviewten hatten zum Interviewzeitpunkt bereits persönlich intensiver mit allen drei Instrumenten zu tun. In den meisten Fällen werden je nach Schwerpunktsetzung der Interviewten nur zwei der oben genannten Instrumente intensiver behandelt, allerdings zusätzlich je nach Anstoß durch den Interviewten noch weitere wie Projektförderung, Leitbilderstellung, Personalentwicklung u.a. Die Interviewten wurden gefragt, welche Auswirkungen das Instrument auf die eigene Fakultät gehabt habe, ob der Interviewte diese oder jene Entscheidung mit Steuerungsinstrumenten in Verbindung bringe und wie man von außen dieses oder jenes an der Fakultät bewirken könne. Nur gegenüber den Studierenden wurde auf die weitere Interviewfrage verzichtet, ob die am intensivsten geschilderten Instrumente auch die eigene Arbeit beeinflusst hätten. Studierende und das nicht-wissenschaftliche Personal spielen bei der folgenden Ergebnisdarstellung nur eine untergeordnete Gruppe, da sie kaum persönliche Erfahrungen berichten können. Sie sind hier in erster Linie als interne Beobachter der Wissenschaftler an ihrer Fakultät von Bedeutung. Wenn im Folgenden in diesem Abschnitt nicht ausdrücklich von Studierenden und TuV-Angehörigen die Rede ist, so sind sie nicht mitgemeint.

Insgesamt wurden über die aufgezählten Nachfragen jeweils ein unterschiedlicher Zeitbezug und unterschiedliche Gegenstandsperspektiven hergestellt. Konkret sind dies die Gegenstandsperspektiven: in Bezug auf mich/in Bezug auf andere, Handlungsfähigkeit von innen/Beeinflussbarkeit von außen und allgemein gesehen/in Bezug auf ein konkretes Beispiel.

***Einstieg in einen Widerspruch:  
kommunikativ informierend und wirksam oder kontrollierend und zu lasch?***

Auf die Frage, ob eine konkrete, zuletzt an der Fakultät durchgeführte Evaluation Auswirkungen auf die eigene Arbeit gehabt habe, reagieren die interviewten Wissenschaftler (hier also exklusive der Studierenden und TuV) besonders ausweichend. Bezeichnend dafür ist, dass die Interviewpassage, in der am deutlichsten ein Einfluss eingeräumt wird, am schärfsten gegen (Lehr-) Evaluation argumentiert:

*„Im Sinne einer formativen Evaluation halte ich das für sinnvoll, aber nicht den Anspruch erheben, hier sozusagen die Qualität des Lehrenden oder seiner Lehre zu beurteilen und dann vielleicht darauf noch Mittelzuteilung basieren zu lassen. [...] Um es vielleicht an einem lächerlichen Beispiel klar zu machen, es ist wirklich lächerlich, aber ich habe tatsächlich eine relativ schlechte und kleine Handschrift. Und wenn ich jetzt Folien beschreibe, gut, also die Studenten haben sich beschwert, in der Vorlesung, und dann habe ich eben größer geschrieben und langsamer. Weil das ist jetzt wirklich ein Witz, ne, aber Sie verstehen, was ich meine, das ist formative Evaluation, wenn Sie sagen, Sie reden zu schnell, oder etwas undeutlich, klar, in der Vorlesung jetzt, im Seminar ist es ein bisschen etwas anderes, dann halte ich das für sinnvoll und fruchtbar. Aber ich widerspreche dem Anspruch, dass durch Bewertung irgend eines Seminars oder Vorlesung, da gibt es auch Vorstudien hier von [...], wo sich ja zeigt, dass Pflichtveranstaltungen schlechter beurteilt werden als freiwillig besuchte Veranstaltungen u. s. w., das geäußerte Interesse spielt eine große*

*Rolle und und und, da kann man jetzt stundenlang drüber reden, das dieser Anspruch verfehlt ist. Und gefährlich ist, weil, vom Ministerium her gesehen, das ist, sind relativ schnell und billig erhobene Daten, und die habe ich ruck-zuck, dann werte ich die aus, habe irgendwelche nichts sagenden Mittelwerte, wenn Sie sich die Streuung angucken, bewerte ein Seminar von eins bis sieben, dann weiß ich, was ich damit anfangen kann. Nämlich nichts.“ [Interview E1ak]*

Zwar ist die hier zitierte Kritik keinesfalls repräsentativ, aus ihr lassen sich aber einige Vorstellungsfiguren herauslesen, die sich auch in der Mehrzahl der anderen Interviews und in Bezug auf unterschiedlichste Steuerungsinstrumente wiederfinden. Dazu gehört der Einwand, dass es mehr auf den persönlichen Kontakt ankomme und dass nicht zu detailliert in die eigenen Gestaltungsspielräume eingegriffen werden solle. Wenn sich Experten – wie in Mintzbergs Beschreibung einer Professional Bureaucracy unterstellt – über eigene Gestaltungsspielräume definieren, sind diese beiden Einwände bzw. Argumente auch notwendig angelegt. Entsprechend finden sie sich auch in Passagen, die sich gegenläufig für eine Berücksichtigung studentischer Lehrbeurteilungen im Rahmen der Mittelverteilung aussprechen:

*„Und diese Evaluation ist dann im Rahmen der Leistungssteuerung, der Mittelvergabe, von der Fakultät herangezogen worden als Kriterium in der leistungsbezogenen Mittelverteilung an der Fakultät. [...] Preisträger, die die besten Vorlesungen halten [...] Also da haben wir sehr gute Erfahrungen mit gemacht mit der Evaluation, durch Studierende, was auch dazu führt, dass wir, glaube ich, einen hervorragenden Kontakt, die Fakultät generell einen hervorragenden Kontakt zu ihrer Fachschaft hat. Ein wirklich unverkrampftes, offenes Verhältnis, was dazu führt, dass Informationen über Bedürfnisse, Nöte, Schwierigkeiten, aber auch Dinge, die gut laufen, aus der Studierendenschaft relativ direkt in die Fakultät kommen.“ [Interview P1ak]*

Meine Interpretation entlang von einigen psychologischen Befunden<sup>296</sup> ist, dass das Verteilen einer besonderen Prämie im zweiten Beispiel nicht als kontrollierend empfunden wird, so dass der Physiker aus diesem Beispiel sogar den persönlichen Kontakt mit Studierenden gestärkt sieht. Auf die Nachfrage hin, ob seine Arbeit über die Mittelverteilung beeinflusst worden sei, weicht dieser Professor – ähnlich wie die meisten anderen – zunächst aus und bleibt auch auf eine zweite Nachfrage hin immer noch überwiegend unkonkret in Bezug auf die persönliche Dimension:

*„Es ist so, dass, wenn ich jetzt von unserem Lehrstuhl sprechen kann, durch die unterschiedlichen Aktivitäten [...], da sagen wir doch, im Bereich, sagen wir, von Größenordnung etlichen Tausend bis Zehntausend Euro bewegt, und das ist merkbar. Das ist schon klar. Es könnte aber mehr sein.“ [Interview P1ak]*

Kaum ein Interviewter bejaht direkt einen Einfluss auf seine persönliche Arbeit, neben der oben zitierten Passage gibt es nur noch eine vergleichbare weitere, in der mit einer unpersönlich formulierten Aussage ein solcher Einfluss formal bejaht wird. Dem steht eine zehnfache Zahl von Passagen gegenüber, in denen eine persönliche Beeinflussung durch leistungsbezogene Mittelverteilung deutlich verneint wird. Andere Physiker, die sich vorher weniger deutlich zu Vorzügen der fakultätsinternen Verteilung geäußert

---

<sup>296</sup> Dazu gehören Verlustaversion, die Selbstdiskrepanz-Theorie und die Frage nach einem Überwiegen positiv-informierender gegenüber der negativ-regulierenden Aspekten bei einer möglichen Verdrängung intrinsischer Motivation, vgl. 2.4.

haben, quittieren dieselbe Nachfrage mehrfach mit der Vokabel „lächerlich“, da die verteilten Summen zu gering seien. Wie prononciert ein Interviewter die Möglichkeit zurückweist, selbst beeinflusst worden zu sein, hängt von der vorangehenden Interviewdynamik ab. Die überwiegende Zahl der Interviewten – insbesondere der Physiker – stellt bereits in einer frühen Interviewphase irgendeine Steuerungskompetenz der eigenen Fakultät als positiv heraus. Man habe einen eigenen Mittelverteilungsschlüssel entwickelt, aus den Fehlern früherer Evaluationen gelernt und wisse nun, wie sie besser klappen können oder habe früh die Aushandlung von Zielvereinbarungen gewagt, wenn auch ggf. mit einer zwiespältigen Zwischenbilanz, für die das Rektorat oder andere verantwortlich zu machen sind. Durch die Fragetechnik mit unterschiedlichen Gegenstandsperspektiven habe ich die Interviewten regelmäßig in einen Selbstwiderspruch gebracht, der teilweise von ihnen selbst als klärungsbedürftig empfunden wurde. Wer zunächst eine Mittelverteilung gelobt hat, kommt überwiegend ins Zögern, bevor er wenige Minuten später eine Auswirkung auf die eigene Arbeit zurückweist. Eigene Beeinflussbarkeit gerät im Übrigen nicht nur mit dem Selbstbild der interviewten Experten in Konflikt. Auch andere Menschen, die auf die eigene Selbstwirksamkeit bedacht sind, räumen nicht ohne Weiteres die eigene Fremdsteuerung ein. Wer etwa sieht sich selbst gerne als Opfer kommerzieller Werbebotschaften, obwohl wir ganz allgemein gesehen der in Medien und sonstiger Umwelt auf uns einrieselnden Konsumgüterwerbung durchaus Wirkungen zusprechen?

Durch eine Diskussion entlang solcher Widersprüche, von denen sich mehrere in fast allen geführten Interviews finden, lässt sich die Signifikation von Steuerungsinstrumenten etwas tiefgründiger klären. Hierzu habe ich zunächst ausgezählt, wie viele Passagen räumen einen Einfluss ein und wie viele nicht u. s. w. Dies trägt allerdings lediglich zu einer begrenzten Selbstüberprüfung im Rahmen der Auswertung bei, die hier angesprochenen Widersprüche entfalten sich nämlich erst im Kontext einer Gesprächsdynamik und nicht auf einer auszählbaren Inhaltsebene. Zählverfahren kämpfen also zum einen mit letztlich unlösbaren Abgrenzungsproblemen – ist Zögern und ein folgendes Ausweichen auf unpersönliche Aussagen auf eine persönliche Frage hin eine Verneinung von eigener Beeinflussbarkeit und wenn ja, unter welchen weiteren Kontextfaktoren? Zum anderen versagen sie bei einer kleinen Fallzahl, wenn innerhalb dieser noch differenziert werden soll, ob ein Instrument in der Vergangenheitsperspektive oder in einer Zukunftserwartung, abstrakt oder konkret, von wem an welcher Fakultät in welcher Interviewphase u. s. w. thematisiert wird.

### ***Typische Unterschiede je nach eingenommener Gegenstandsperspektive***

Die fast einhellige Ablehnung des Gedankens, auch persönlich beeinflusst zu sein, steht in einem direkten Widerspruch dazu, dass dieselben Personen ganz überwiegend einen Einfluss auf die eigene Fakultät annehmen – jedenfalls bei einer grundsätzlichen Betrachtung und wenn sie nicht entlang einem Fallbeispiel reflektieren. Wenn es hingegen um ganz konkrete Entscheidungen oder Aktivitäten aus der jüngeren Vergangenheit geht, wenn also beispielhaft tatsächliche Vorgänge diskutiert werden, dann wird dieser Steuerungseinfluss auf die Fakultät wiederum nahezu einhellig als unbedeutend oder als nicht existent eingestuft. Diese doppelte Widersprüchlichkeit zeigt sich

bei der Erörterung des Themas leistungsbezogene Mittelverteilung im Rahmen der Interviews in frappierender Deutlichkeit. Beim Thema der Evaluationen sind diese Tendenzen zwar prinzipiell in gleicher Form, allerdings etwas abgeschwächter festzustellen. Evaluationsverfahren wird nämlich teilweise auch gar kein Effekt auf die eigene Fakultät oder sogar ganz allgemein kein Effekt zugeschrieben. Bei der Thematisierung von Zielvereinbarungen finden sich hingegen Einzelne, die einen greifbaren Vorteil beschreiben und deshalb sogar deutlich bejahen, dass es einen Einfluss auf ihre persönliche Arbeit gebe. Dies ist der Fall, wenn im Rahmen einer Zielvereinbarung zusätzliche Mittel in einen Forschungsschwerpunkt fließen, an dem der Interviewte beteiligt ist. Davon unbeschadet zeigt sich eine durchgehende Tendenz: Steuerungswirkungen werden umso stärker eingeschätzt, je weiter ihre Thematisierung von konkreten eigenen Erfahrungen entfernt ist, d. h. mehr bei anderen als bei sich selbst, mehr allgemein-abstrakt und in der Zukunft als bei konkreten Fällen in der Vergangenheit u. s. w. Anschaulich wird diese Tendenz z. B., wenn die theoretischen Physiker die Wirkungen eher bei den Experimentellen vermuten und die experimentellen Physiker eher bei den Theoretikern. Beide haben dafür plausible Sachargumente. Die Experimentellen erkennen den finanziellen Effekt eher bei einem „Theoretiker, der wirklich mit dem Bleistift rechnet, der PCs für Publikationen braucht“ (Interview Pac), da er dort stärker ins Gewicht fallen müsse als bei den eigenen Millionenetats. Umgekehrt machen Theoretiker geltend, man sei bestimmt dort mehr angewiesen auf leistungsbezogen verteilte Mittel, wo der Finanzierungsbedarf viel größer sei, also bei den Experimentellen:

*„Mein Forschungsetat, den ich von der Uni habe, ist prozentual gemessen, an dem was ich selber einwerbe, so gering, dass es überhaupt keine Rolle spielt, ob ich die paar Mark oder Euro an der Fakultät noch mehr kriege, das ist völlig irrelevant, also für den Aufwand, der da getrieben wird, deswegen wird sich keiner hier hinsetzen und sagen, au ja, da forsche ich besser. [...] Also für 20 000 Euro, da kaufe ich zwei Messverstärker und ein Oszilloskop, das war es. Also, da kann ich genau nichts mit anfangen“ [Interview Pad]*

*„Ist natürlich eine Sache, die einen hier nicht unbedingt so betrifft, weil man bestenfalls mal einen neuen Rechner braucht, also ich glaube, was die Experimentalisten viel stärker merken, weil die einfach wesentlich teureres Equipment brauchen. Also, wir hier [Ortsbezeichnung] sind davon eigentlich nicht so betroffen.“ [Interview Pae]*

Analog dazu vermuten Physiker die Effekte von zentral angeordneten Lehrevaluationen eher in den Geisteswissenschaften, da die kleinen Studierendenzahlen in der Physik sowieso schon eine schnelle Rückkoppelung erlaubten. Spiegelbildlich dazu verorten Pädagogen den Effekt eher bei anderen, z. B. technischen Fächern, da bei ihnen selbst sowieso schon vom Fach her mit Feedbacktechniken gearbeitet würde u. ä. m.

Fast einhellig besteht die Erwartung, dass die Steuerungsinstrumente in naher Zukunft stärker wirken würden und die Effekte – hier wiederum insbesondere bei leistungsbezogener Mittelverteilung – sehr bald stärker zu spüren sein würden. Für vergangene Entscheidungen oder Aktivitäten der eigenen Fakultät wird der Einfluss von leistungsbezogener Mittelverteilung u. ä. durchgehend verneint oder stark relativiert, relevant seien in konkreten Beispielen immer eher besondere Fördertöpfe oder Projektgelder und das besondere Engagement von Einzelpersonen gewesen. Dieser Befund korrespondiert mit dem unter 2.4 diskutierten Phänomen, dass die geringfügige

Finanzierung von Pilotprojekten zur Einwilligung in Reformprogramme beitragen kann (forced compliance).

Mindestens ebenso deutlich fällt auf, dass eigentlich niemand alle Kriterien der auf ihn oder seine Fakultät angewendeten leistungsbezogenen Mittelverteilung im Kopf hat, von den Gewichtungsfaktoren ganz zu schweigen. Selbst ein Interviewter, der aus eigenen Stücken über eine erst vor kurzem unter seiner Amtszeit als Dekan eingeführte Mittelverteilung referieren will, kommt schnell ins Stocken. Was gehörte doch gleich alles dazu? Ob in eine Verteilung Drittmittel oder Absolventenzahlen eingehen, ist meistens bekannt, aber die genaue Architektur eines Mittelverteilungssystems ist definitiv nicht im Wissen derjenigen präsent, die auf die gesetzten Anreize reagieren sollen. Vielleicht hat man eine Vorstellung davon, ob Prüfungsbelastung oder Drittmittel Gewicht hätten – andere Fakultätsmitglieder erinnern dies oft anders – aber man weiß fast nie Genaueres. Außerdem vermischen sich die Erinnerungen an Verteilungssysteme auf Landes-, Hochschul- und Fakultätsebene und bei Gelegenheit kommen noch Komponenten aus einem anderen Bundesland hinzu, in dem man vorher gearbeitet hat. Ähnliches gilt für Zielvereinbarungen, von denen man Einzelaspekte erzählt, aber sofort einräumt, man habe nicht im Kopf, welche Details sonst noch dazu gehörten.

Abgesehen von ein paar gesprächsverlaufsbedingten und somit unsystematischen Bemerkungen habe ich in den Interviews allerdings nicht in Bezug auf solche Details nachgehakt. Ich skizziere an dieser Stelle also ein Nebenergebnis, welches aber deutlich genug ausfällt. In den geführten Interviews sollte nämlich keinesfalls der – unzutreffende – Eindruck aufkommen, es gehe um das Aufdecken von Unwissen bei den interviewten Experten. Deshalb habe ich im Einzelfall im Gesprächsverlauf mit der Benennung tatsächlicher Parameter der Hochschul- oder Landesverteilung ausgeholfen. Offensichtliche Falschangaben habe ich nur dann beiläufig korrigiert, wenn dies für das Gesprächsformat des Co-Expertenstatus angemessen und sinnvoll erschien. Wer zur Probe an einer beliebigen deutschen Hochschule herumfragt, was eigentlich genau die Parameter und Gewichte in der landes- oder hochschuleigenen Verteilung seien, wird mutmaßlich bestätigen können, dass diese nur in einigen groben Grundzügen aus dem Gedächtnis abgerufen werden können.

Die Ungenauigkeit der Erinnerung ist nicht unbedingt der Grund dafür, weshalb die Interviewten solche Mittelverteilungen, denen sie aktuell unterliegen, überwiegend nicht konkret kritisieren. Physiker merken zwar in vielen Fällen kritisch an, dass ihr Fach zu sehr anhand ihrer geringen Studierendenzahlen bewertet werde. Diese Kritik beziehen sie aber überwiegend nicht auf ein konkretes Instrument, sondern allgemeiner auf jüngere hochschulpolitische Tendenzen. Bereits durchgeführte Evaluationen und abgeschlossene Zielvereinbarungen werden jedenfalls von allen Interviewten sehr viel häufiger und härter kritisiert als eine existierende leistungsbezogene Mittelverteilung. Bei Evaluationen hängt dies mutmaßlich mit der persönlichen geprägten Beteiligung zusammen. Erlebte Zielvereinbarungen werden, wenn sie näher thematisiert werden, in rund der Hälfte der Fälle als „Zwang“ kritisiert. Offenbar werden Diskrepanzen zwischen der tatsächlichen Umsetzung und der eigenen Idealvorstellung bei Zielvereinbarungen besonders intensiv beobachtet:

*„Aber mit dieser Vereinbarung, das habe ich mit dem Dekan zusammen gemacht und ich war erschreckt von der Schlichtheit der Argumente, die da ausgetauscht worden sind. Da war ich*

*wirklich erschreckt von, unser Rektorat würde das sicherlich anders sehen, ich stimme mit allem, was da gesagt wurde, nicht überein. Wir haben nicht ein [betont] Mal über Qualität geredet. [...] Ja, ich kann Ihnen ganz einfach sagen, wir haben diese Verhandlungen abgeschlossen, weil sonst nicht die Wiederbesetzung einer Professur freigegeben würde. Also, man darf den Begriff der Erpressung dafür natürlich wählen, den würde ich jetzt so in aller Öffentlichkeit natürlich nicht wählen. Aber selbst wenn Sie das jetzt dem Rektor vorspielen würden, dann würde ich sagen, es war genauso und es hat uns alle nicht gerade erfreut. Weiterhin redet man da über absurde Zahlen, es gibt Kapazitätsauslastungszahlen, die meines Erachtens von Leuten berechnet werden, die noch nie eine Uni von innen gesehen haben. Also, wir reden immer nur darüber, dass sich die Uni meiner Meinung nach versteht als eine Institution, wo ich in möglichst kurzer Zeit möglichst viele Leute durchzuschleusen habe. Das ist nicht mein Verständnis, das sage ich ganz ehrlich.“*  
*[Interview 1bg]*

Die praktische Anwendung des Instruments genügt also nicht den Soll-Vorstellungen, die mit diesem Instrument in Umlauf gebracht worden sind. Diese Soll-Vorstellungen – primär sind dies die Idee einer relativen Gleichrangigkeit und die Idee einer gelingenden Verständigung über unterschiedliche Kommunikationscodes (die je nach Auffassung ggf. unterschiedlichen Teilsystemen zugehörig sind, vgl. 2.7 und 3.2) –, sieht kein Interviewter als eingelöst an.

### ***Instrumentenkritik: zu lasch, nicht objektiv, den Fakultätsfrieden gefährdend***

Zielvereinbarungen scheinen die Ansatzpunkte für Kritik an ihnen gewissermaßen schon in sich tragen, indem sie implizieren, es ginge um eine Vereinbarung oder sogar um eine grundsätzliche Verständigung, nämlich über gemeinsame Ziele – anstelle von einseitigen Vorgaben für die andere Seite u. s. w.

Wenn man die drei in dieser Arbeit herausgehobenen Instrumente miteinander vergleicht, etwa wie in Abbildung 29, dann erscheinen leistungsbezogene Mittelverteilung und Evaluationen zunächst eher auf entgegengesetzten Polen. Die Kritik an diesen beiden Steuerungsinstrumenten bedient sich allerdings im Wesentlichen derselben drei Begründungen, die hier zunächst anhand von Beispielen eingeführt werden (vgl. auch Abbildung 53). Es gefährde den Fakultätsfrieden, Evaluationen intern ausgestalten zu müssen, wobei die Objektivität der Bewertungskriterien zum Streitthema werde, argumentieren insbesondere Pädagogen. Physiker kritisieren ebenfalls die Objektivität von lehrbezogenen Evaluationen, insofern als die durchgeführten Evaluationen zu wenig auf ihre Situation zugeschnitten gewesen seien, beziehen diese Kritik aber nicht auf Forschungsevaluationen, die eher positiv gesehen werden. Dafür kritisieren einige Physiker aber das Instrument insgesamt scharf, weil Evaluationen nicht zu harten Konsequenzen führten:

*„Okay, dann sage ich etwas zur Evaluation als erstes und zwar ist es so, dass das, glaube ich, ein guter Begriff ist, der nur von keinem [betont] in irgendeiner Form ernst genommen wird. Ich kann das an meinem konkreten Beispiel sagen. Ich bin hier nach [Stadtname] an die Fakultät Physik gekommen und hab gesehen, dass es ein [Angaben zum Verfahren] gibt und die Physikfakultät schnitt ganz gut ab. Da dachte ich mir, gut, das ist eine gute Fakultät, die haben ihre Evaluation hinter sich, da herrscht also in den nächsten Jahren Ruhe, auch innerhalb der Universität, da wirst du gut arbeiten können. So, das habe ich mir gedacht. Was ist in der Praxis*

*passiert? Nichts; die Konsequenzen aus dieser Evaluation, wenn wir in den Text gucken, sind nicht gezogen worden. [...] ich meine, wenn ein solches Gutachten viel Geld kostet, dann sind die Leute vielleicht auch etwas geneigter es umzusetzen. Ich sehe es im Augenblick allerdings als eine gigantische Zeitverschwendung an, die Fakultät, da wurden Berichte geschrieben und so weiter und dann gibt es Evaluationen von der Fakultät und wieder von der Fakultät und ich höre, dann gibt es wieder eine Evaluation von anderen Fakultäten, die sollen jetzt noch mal in die Evaluierung geben. Ja, das machen wir alles, das ist alles geschenkt, wenn denn was passiert danach. Wenn dann wirklich sich einer traut und sagt, das ist gut, das ist schlecht und das Schlechte fördern wir vielleicht nicht weiter und das Gute fördern wir vielleicht, dann ist das okay. Aber wenn am Ende sich dann doch keiner traut, dann wieder etwas zu sagen, ja dann ...“ [Interview Paf]*

In dieser Passage zeigt sich ebenfalls die verbreitete Vorstellung, nach der Reformen und Steuerungsinstrumente durchaus einschneidende Wirkungen haben dürften oder sogar haben sollten. Sehr bald müsse aber ein ausreichender Umsetzungsstand erreicht sein, ab dem eine Reformpause eingelegt und die Wirkung der bisherigen Schritte abgewartet werden könne. Letztlich schwingt also auch hier die Vorstellung mit, auf Fakultätsebene solle sich Ruhe bzw. Frieden einstellen dürfen: Das Friedensargument spielt hier also ebenfalls eine wesentliche Rolle. Mutmaßlich stellt die oben zitierte Passage sogar eine logische Verbindung her: Sie plädiert dann deshalb für klare materielle Konsequenzen aus einer Evaluation, damit nicht ständig neue Evaluationsverfahren durchgeführt werden und damit man sich nach jenen harten Konsequenzen einem dann noch ausreichend ausgestatteten Bereich zuwenden kann.

Eine erste und triviale Interpretationsmöglichkeit besteht darin, dass immer jene mit materiellen Konsequenzen sympathisieren, die sich dabei auf der Gewinnerseite vermuten. In anderen Interviewpassagen findet sich allerdings auch eine ganze Reihe von Gegenbeispielen, z.B. in der oben als „Interview 1az“ zitierten Passage. Auch die folgende Passage, in der sich ein Pädagogikprofessor gegen fakultätsinterne leistungsbezogene Mittelverteilung ausspricht, argumentiert aus der Perspektive eines potenziellen Gewinners, der aber eine „satisficer“ und keine „maximizer“ Strategie (vgl. 2.4) verfolgt:

*„[Fakultäten] kriegen Mittel auch nach Leistungsindikatoren, das sind derweil noch sehr grobe, das Problem im Augenblick ist, die Mittel, die über die Leistungskomponente verteilt werden, sind nur geringe Anteile an der Gesamtmittelverteilung, [...] wenn man das jetzt in der Fakultät umsetzt [...] Das ist das, was in der Logik liegt, diesen Dingen entspricht. Wenn man das macht, entfacht man in einer Fakultät einen relativ großen Krieg um Mittel, [...] entzieht man einem großen Teil der Fakultät die wenigen Mittel, die sie überhaupt noch haben, weil sie keine eigenen einwerben. Das kann man gerecht finden, aber bei dem kleinen Topf, um den es da geht, macht man riesigen Stress in der Fakultät mit dem Ergebnis, dass dann jemand, ich sage es mal bei mir selbst, meine Gruppe hat im Moment [Summen], und dann kriege ich 2000 Euro mehr und dafür fange ich Krach mit den Kollegen an, die nicht mal mehr 500 Euro kriegen. Und das mache ich nicht. Und das ist eigentlich die Einstellung der meisten, es lohnt sich [nicht], der soziale Unfrieden in einer Fakultät, den man ja durchaus auch produktiv sehen kann.“ [Interview E1a]*

Ich zitiere diese Passage als ein Beispiel, in der alle drei der von mir oben genannten Kritikpunkte an Steuerungsinstrumenten parallel auftauchen. Auf den ersten Blick ist es widersprüchlich, auf Hochschulebene eine viel stärker leistungsbezogene Verteilung zu fordern und sie für die Fakultätsebene abzulehnen. Diese Diskrepanz entspricht ziemlich genau jener zwischen den Sollvorstellungen in Bezug auf die Akteure Rektor und Dekan. Wie oben dargestellt sollen Rektoren durchaus ab und zu durchgreifen, während von einem Dekan viel stärker erwartet wird, dass er sich um Ausgleich bemüht.

Die deutlich größere Skepsis der Pädagogen gegenüber einer umfassend leistungsbezogenen Mittelverteilung auf Fakultätsebene hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass hier insgesamt niedrigere Summen zur Verfügung stehen. Deshalb ist die Gefahr bei den Pädagogen viel größer, dass man Professoren nahezu jeglichen finanziellen Spielraum raubt („die nicht mal mehr 500 Euro kriegen“). Andererseits halte ich es für wahrscheinlich, dass auch bei Pädagogen eine einmal eingeführte fakultätsinterne Verteilung nach kurzer Zeit als gegebene Rahmenbedingung hingenommen würde. Der Grund meiner Annahme ist, dass ich in den Interviews keine Beispiele für eine konkrete Kritik an einer bestehenden Verteilung finde. Zum Teil werden finanzielle Nachteile beklagt, aber die dafür ursächliche Verteilung wird nicht grundsätzlich abgelehnt. Ich vermute deshalb, dass eine Pädagogikfakultät im Vergleich zu einer der Physik erst unter höherem äußeren Druck eine fakultätseigene Verteilung einführt, weil sie im Schnitt eine schlechtere finanzielle Ausgangslage hat und weil die höhere fachliche Nähe zu methodischen Auseinandersetzungen über Messparameter auch ein höheres Konfliktpotenzial bedeutet. Gleichermaßen für Pädagogen wie für Physiker spielt aber eine Rolle, dass die für die Selbstregulation wichtige Kollegialitätsnorm beibehalten werden kann, so meine Interpretation, die sich u. a. auf die oben zitierten Befunde und Interviewpassagen stützt. Im Rahmen dieser These ist allerdings zu berücksichtigen, dass viele Physiker und Pädagogen im Interview einen höheren Umfang der leistungsbezogenen zugeteilten Summen fordern. Die Pädagogen tun dies allerdings eher nur auf der Ebene Hochschule-Fakultät – nicht zuletzt daraus ist abzulesen, dass sie sich Vorteile aufgrund ihrer hohen Studierendenzahlen versprechen. Steht diese Forderung nach mehr Leistungsbezug in einem Widerspruch zu der hier behaupteten Bedeutung der Norm der wissenschaftlichen Kollegialität?

An dieser Stelle bestehen zweifellos unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten. Man kann mit gutem Grund annehmen, dass unter den Akteuren an den Hochschulen primär die beiden Einstellungspole Ökonomen und Traditionalisten ausschlaggebend seien. In diesem Fall würden einige Interviewte schlicht Zwischenpositionen vertreten. Auch mit dieser Annahme ließe sich die von mir beobachtete Vermischung kollegial-traditionalistischer und ökonomistisch-reformbejahender Argumente zumindest ansatzweise erklären. Ich verfolge hier über weite Strecken die konkurrierende Annahme, dass eine Vermischung traditionalistischer und ökonomistischer Ansichten vielmehr typisch ist. Ich beobachte sogar, dass diese Vermischung analysierbare Strukturen aufweist, oben z. B. die bei Pädagogen typische Kombination der ökonomistischen Forderung nach mehr Leistungsverteilung auf Hochschulebene mit der traditionalistischen Forderung nach dem Vorrang kollegialen Ausgleichs auf der Fakultäts-

ebene. Ich beobachte ein widersprüchliches Bewertungsviereck, nicht aber das Auftreten einer bipolaren Anordnung Ökonomen-Traditionalisten.

### Bewertungsviereck für Steuerungsinstrumente

positiver Ausdruck	negativer Ausdruck
informierend, reflexionsfördernd und kommunikativ	keine greifbaren Konsequenzen, nicht ernst zu nehmen, lasch
wirksam	kontrollierend, den Frieden gefährdend

Objektivitäts- bzw. Gerechtigkeitsfrage

Abbildung 53 (Eigene Darstellung)

An Steuerung wird durchgehend der – aus technischer Perspektive weder notwendige noch durchgehend sinnvolle, vgl. 3.2.1 – Anspruch gestellt, sie solle gerecht sein. Ansonsten sprechen sich die Fakultätsexperten sowohl für wirksame als auch gegen kontrollierende Steuerung aus. Des Weiteren argumentieren die meisten einerseits für reflexionsförderliche Strukturen, andererseits gegen Konsequenzlosigkeit, obwohl es sich genau genommen jeweils nur um zwei Seiten derselben Medaille handelt. Relativ anschaulich wird dieser Zwiespalt an einer Passage, in der sich ein nebenbeteiligter Professor für Effizienz, aber gegen Produktivität ausspricht sowie für eine druckfreie Beratung, aber gegen Freiheit „zu tun und lassen, was man möchte“:

*„Das [Evaluation der Fakultät] ist jetzt schon länger her, nicht in der Form, dass es um mehr, unbedingt um mehr Produktivität ging, sondern vielleicht um einen vernünftigen, Einsatz der Mittel, das erschien mir schon sinnvoll. Dass eben nicht die vollkommene Freiheit herrscht, zu tun und zu lassen, was man möchte, also da war der Druck noch irgendwie noch relativ gering, das waren mehr Vorschläge, mehr ein Rat. Das fand ich eigentlich recht positiv.“ [Interview 1 bf]*

Steuerung an sich und ganz allgemein wird in allen Interviews als sinnvoll angesehen. Niemand schlägt vor, man solle ganz auf sie verzichten – egal wie negativ die Bilanz bisheriger Steuerungsversuche gezogen wird.<sup>297</sup> Eine wirksame Steuerung, insbesondere eine wirksame Steuerung auf Abstand, bedeutet aber rein logisch gesehen, dass man auch selbst beeinflusst wird. Die persönliche Beeinflussung scheint allerdings ein unbehaglicher Gedanke zu sein (vgl. oben). Parallel dazu befürworten die Fakultätsexperten je nach Themenbezug kommunikative und reflexionsförderliche Prozesse, wünschen aber gleichzeitig an derselben oder auch an einer anderen Stelle mehr materielle Konsequenzen. Auch starke Befürworter interner leistungsbezogener Mittelverteilung argumentieren mit kommunikativen Wirkungen, wenn sie die Steuerungswirkung, hier von leistungsbezogener Mittelverteilung, positiv veranschaulichen wollen:

*„Ja mein Handeln hat das nicht beeinflusst [lacht]. [...] aber ich glaube schon, dass die Gesamtheit davon ein bisschen beeinflusst worden ist, weil im Fakultätsrat, einmal im Jahr, bei der*

<sup>297</sup> Die Vorstellung, dass einzelne Akteure nicht länger zu steuern versuchen sollten – etwa das Ministerium – wird allerdings mehrfach vertreten.

*Budgetbesprechung, oder der generellen Budgetbesprechung, die Kürzung, die wir kriegen und so weiter, immer wenn dann, Mangelverwaltung, sozusagen, gefragt wird und diskutiert wird, da wird natürlich auch darüber geredet, wie viel Mittel ausgeschüttet werden in der leistungsbezogenen Mittelverteilung, und da horchen die Kollegen schon auf, ob, der kriegt 4000 Euro mehr und der kriegt 2000 Euro mehr und so weiter, und das sind so Dinge, die bei einigen immerhin, hm, die Augenbrauen heben lassen, und sagen OK, das hätte ich auch ganz gern gehabt.“ [Interview P1a]*

Der hier skizzierte kommunikative Effekt ist u. a. deshalb plausibel, weil nicht vorausgesetzt wird, die Beteiligten hätten die Anreizfaktoren der Mittelverteilung das ganze Jahr über im Kopf – was offensichtlich nicht der Fall ist (vgl. oben und 2.4 zum Phänomen des kurzfristigen Overshoot).

Wichtig ist hier aber auch, die besondere Fragesituation im Interview zu berücksichtigen. Ich habe die Befragten über den Wechsel der Gegenstandsperspektive in erklärungsbedürftige Selbstwidersprüche gebracht. Denn wie kann es sein, dass man ein Instrument für wirksam hält, obwohl man keine Wirkung auf sich selbst und auf vergangene Entscheidungen sieht? Auf diesem Weg wird im Interview eine besondere Reflexion angeregt. Die ganz überwiegende Zahl der Befragten kommt dabei zunächst nicht auf die Idee kommunikativer Wirkungen bei einem Anreizsystem. Sie gelangt eher zu der Forderung, dann müsse man künftig wohl höhere Umverteilungsmengen benutzen und schärfere Konsequenzen ziehen, damit der Einsatz der Steuerungsinstrumente wirksam werde. Dass genau dies passieren wird, erwarten sie im Übrigen auch für die Zukunft. Die hier skizzierte besondere Reflexion über Steuerungswirkungen ergibt sich allerdings nicht ausschließlich im Rahmen spezieller Interviews. In anderen Varianten und Ausprägungen ist sie durchaus auch bei sonstigen hochschulpolitischen Erörterungen zu vermuten.

### ***Wirkungsfrage als Auslöser der Forderung nach härteren Konsequenzen***

Die Frage nach der Wirkung von Steuerung provoziert also überwiegend die Forderung nach stärkeren Anreizen (und nach einer verstärkten Form von Kontrolle, vgl. unten). Der wahrscheinliche Grund ist, dass der am besten spontan verstandene Wirkungsmechanismus bei Steuerung jener über materielle Anreize ist. Dies zeigt sich nach meiner Auffassung sowohl bei meinen Interviews als auch bei einer Durchsicht von Dokumenten der jüngeren Diskussion über Hochschulreform in Deutschland. Im Rahmen einer Diskussion über Hochschulreform können also ähnliche Reflexionsanstöße auftreten wie in den geführten Interviews. Wer über bisherige Steuerungserfolge reflektiert, gerät leicht in einen analogen Widerspruch: Wie kann es sein, dass man von den vergangenen Reformerfolgen in der Rückschau viel weniger überzeugt ist als vom Wirkungspotenzial von aktueller Steuerung?

Beim Auftreten dieses Widerspruchs wirkt sich der bereits andiskutierte psychologische Effekt aus, dem zufolge die aktuell anstehende Entscheidung immer als die wichtigste und ggf. auch folgenschwerste angesehen wird. Der grundlegende Effekt von Zielengagement und Zieldistanzierung (vgl. 2.4), über welchen sich überhaupt erst Handlungsfähigkeit herausbildet, ist die Verringerung der Aufmerksamkeit für vergangene Zielsetzungen und die Überschätzung der Wirksamkeit der aktuellen Handlungs-

schritte. Aufgrund der handlungsnotwendigen Deaktivierung früherer Ziele entgeht der jeweils aktuellen Aufmerksamkeit, ob man früher etwas andere Ziele verfolgt hat. Ob man diese früheren Ziele eventuell doch besser erreicht hat, als sich dies bei einem einseitigen Fokus entlang der gerade aktuellen Problemstellungen darstellt, ist kein interessierendes Thema mehr.

Diese Konstellation verschärft sich unter den Bedingungen einer Dauerreform, die eher von einem Profilierungswettbewerb der Hochschulpolitik (in Ministerien und in Hochschulen) als von einem Wettbewerb der sich zu profilierenden Organisationen selbst angetrieben wird (vgl. 1.2.2). Wenn der jeweils vorangehende Reformschritt nämlich tatsächlich seinerseits bereits wieder reformiert wird, bevor überhaupt ein positiver Effekt erwartbar war, dann wird die Diskrepanz zwischen dem jeweils aktuellen Reformoptimismus und der Rückschau auf frühere Ergebnisse besonders dramatisch. Die nach psychologischen Ergebnissen allgemein anzutreffende Internalitätsnorm führt wiederum dazu, dass man vorrangig andere Menschen für ihre Handlungsergebnisse verantwortlich macht und nicht die äußeren Handlungsbedingungen (genau umgekehrt wie bei eigenen Misserfolgen). Die Internalitätsnorm wirkt also in eine ähnliche Richtung wie die bereits oben diskutierte Personalisierung, die an den Fakultäten in ausgeprägter Form zu finden ist. Personalisierung und Internalitätsnorm legen die Schlussfolgerung nahe, dass andere Beteiligte verantwortlich sein müssen, wenn jeweils aktuell unverständlich bleibt, warum frühere Steuerungsbemühungen nicht die aktuell interessierenden Ergebnisse haben: Diese Diskrepanz zwischen Rückschau und Ausblick wird dann damit erklärt, dass Beteiligte die Maßnahmen unterlaufen haben, dass eine Lähmschicht oder aber dass Blockierer aufgetreten sind u.ä. Deshalb liegt die Forderung, künftig besser zu kontrollieren, durchaus auf der Hand – selbst für Experten, die in einem anderen Zusammenhang oder allgemein für die Lockerung von Kontrollverfahren eintreten.

Mir geht es hier nicht um die Frage, ob Kontrolle gut oder schlecht sei, sondern darum, die Effekte der Gesprächssituation und der Thematisierungsweisen zu diskutieren. Der mich interessierende Punkt ist, dass man sowohl in Experteninterviews als auch in hochschulpolitischen Erörterungen leicht eine Reflexionssituation erzeugen kann, in der beteiligte Fakultätsvertreter überwiegend für stärkere Leistungs- und Wettbewerbsanreize und für mehr Kontrolle plädieren. Dieses Plädoyer ist dann allerdings eher dem Bourdieu'schen Modus der theoretischen Praxis zuzuordnen. Es handelt sich nach meiner Auffassung überwiegend nicht um feste Einstellungsausprägungen von Einzelpersonen, sondern vielmehr um eine verbreitete Vorstellungsfigur. Diese Vorstellungsfigur wird erkennbar seltener auf konkrete und sozial nahe Gegenstände (die eigene Fakultät etwa) angewendet. Viel häufiger wird sie für allgemeine Äußerungen über weiter entfernte Gegenstände eingesetzt (etwa in Bezug auf die Gesamtuniversität oder auf andere Fachrichtungen). Je stärker die Fakultätsexperten hingegen im Bourdieu'schen Sinne praxeologisch reflektieren, also unter Berücksichtigung der speziellen Bedingungen von praktischer Praxis, desto deutlicher zeigen sie ein Gespür für kommunikative Steuerungswirkungen. Sie argumentieren dann auch mehr mit der Bedeutung von Mechanismen der Selbstregulation wie der Kollegialitätsnorm.

In der Abschlussdiskussion (5.) werde ich diese Interpretation noch einmal für die These aufgreifen, dass die Thematik der Hochschulsteuerung von einer stärkeren Dif-

ferenzierung nach Wirkungsannahmen profitieren würde und dass man so letztlich auch die Selbststeuerungsfähigkeit von Fakultäten stärken könnte. Im Unterschied dazu würde der Vorschlag, häufiger praxeologisch zu reflektieren, ins Leere laufen. Die jeweiligen Kontextbedingungen wie Handlungsdruck und Beteiligungsgrad geben nämlich jeweils vor, ob man sich in der Logik praktischer oder theoretischer Praxis befindet, selbst wenn ein Wissenschaftler der Praxis gerne etwas anderes vorschreiben würde. Eine verstärkte Thematisierung von Wirkungsannahmen wäre dem gegenüber potenziell geeignet, in einem breiteren Spektrum von Handlungssituationen aufgegriffen zu werden.

### ***Wirkungsannahmen***

Die unter 3.2 bis 3.4 diskutierten und sortierten Wirkungsannahmen lassen sich nicht ähnlich differenziert in den geführten Interviews wiederfinden. Am häufigsten findet sich die im Modell des Homo Oeconomicus enthaltene Hypothese der Verhaltenssteuerung über materielle Anreize. An zweiter Stelle – und damit deutlich seltener – ist die Validitätshypothese anzutreffen (vgl. Abbildung 35). Daraus ergibt sich bereits, dass sämtliche Wirkungsannahmen, die ich dem Instrument der Zielvereinbarung zugeordnet habe (vgl. Abbildung 39), eine vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit finden bzw. dass sie selten beschrieben werden. Sie sind trotzdem auch von ihrer Anzahl her nicht zu vernachlässigen, finden sich aber nicht in jeder Phase der geführten Interviews. Die Annahme kommunikativer Wirkungen in Bezug auf leistungsbezogene Mittelverteilung habe ich bereits oben anhand der Passage „Interview P1a1“ angeführt. Eine solche Wirkungsannahme – leistungsbezogen verteilte Zulagen funktionieren als ein vorrangig symbolischer Verstärker zur Aufwertung von Tätigkeitsfeldern – habe ich dem Instrument unter 3.2 konzeptionell nicht zugeordnet. Die Wirkung ergibt sich der Passage zufolge allerdings auch nicht aus der Anwendung des Instruments an sich, sondern bei genauerer Betrachtung erst im Rahmen der besonderen Veranstaltungsform einer Budgetbesprechung. Diese Interpretation wird auch aus der distanzierten Beobachtungssicht eines „Ausgeschlossenen“ bestätigt, hier wiederum als Antwort auf die Frage nach konkreten Auswirkungen auf der Ebene der gleichen Fakultät:

*„Erstens werden die Preisträger [...] in der akademischen Versammlung, Jahresversammlung, bekannt gegeben, und auch der Hinweis darauf, dass das mittelrelevant ist, wobei die Mittelrelevanz nicht so wichtig ist wie das positive Erscheinen, irgendwo. [Nachfrage: „Wo erscheinen?“] Eben auf dieser akademischen Jahresfeier, wenn man irgendwie mal positiv erwähnt wird, das kann ein Anreiz sein. [...] Und ansonsten muss man sagen, dass es sehr stark von den Persönlichkeiten abhängt. Also es gibt hier durchaus Persönlichkeiten, für die ein positiver Feedback aus der Fakultät heraus völlig uninteressant ist, und es gibt auch welche, die an einem solchen positiven Feedback interessiert sind. [Interview Pag]*

Diese Passage spielt allerdings nicht direkt auf Kommunikation, sondern mehr auf den Aspekt der Reputation an, den ich unter 4.5.6 noch einmal aufgreife. Sie ist ein Bestandteil der Bedürfnisse, die Maslow unter „Selbstachtung“ zusammengefasst hat (vgl. 3.2).

Typisch ist, dass die in den Interviews beschriebenen kommunikativen Wirkungen in der Regel nicht isoliert einem einzelnen Instrument zugewiesen werden können,

sondern sich eher erst aus einem Zusammenspiel ergeben. Auf die Frage nach der bisherigen Wirkung von leistungsbezogener Mittelverteilung auf seine Fakultät erläutert ein Geschäftsführer aus der Pädagogik:

*„Ich denke mal, das ist bei uns noch zu früh. Also er [der Effekt] wird eintreten, ganz sicher, aber, dass wir es wirklich schon spüren würden, weiß ich nicht. Also, da sind jetzt diese anderen Indikatoren, dass plötzlich die Absolventen eine Rolle spielen und so was, sind erst mal einschneidender, also gut, das kann man indirekt auch als leistungsbezogen definieren, aber diese Parameteränderung ist im Moment, glaube ich, entscheidend. [...] So und wenn jetzt die Mittelverteilung anders ausfällt, dann denke ich mal, kann man dieses Bewusstsein, dass wir Studenten z. B. auch anders betreuen müssten oder eben auch anders beraten müssten, wenn sie ihre Diplomarbeiten wählen, ihre Themen nicht vernünftig eingrenzen und alles solche Sachen, denke ich, kriegt ein stärkeres Gewicht. Das ist vielleicht im Moment mehr eine Hoffnung, aber da gibt es ja ein Ganzes, ja da ist ja mehr als nur die Mittelverteilung, sondern da gibt es ja ein System von Maßnahmen, von Modularisierung angefangen, bis weiß ich was, wo das eben ein Effekt ist. [...] das kommt ja als Politikvorgabe.“ [Interview Ebb]*

Auch in dieser Passage setzt die Wirkungsannahme gar nicht voraus, dass die Gesteuerten die auf sie angewendeten Steuerungsinstrumente detailliert beobachten, was ja auch tatsächlich gar nicht geschieht. Neben der Wirkung einzelner Instrumente sind demnach auch diffuse Auswirkungen allgemeinerer Art von Bedeutung.

Zu ergänzen ist hier noch, dass Geschäftsführer eine tendenziell positivere Sicht auf Steuerungsinstrumente haben als andere Fakultätsmitglieder. Ein auf der Hand liegender Grund ist, dass die Einrichtung von Geschäftsführungsstellen teilweise mit der Anwendung neuer Steuerungsinstrumente in Zusammenhang steht, da sie den damit verbundenen Arbeitsaufwand bewältigen. Ferner haben mehrere untersuchte Fakultäten speziell die Einführung von leistungsbezogener Mittelverteilung als Gelegenheit genutzt, zentrale Finanzpools einzurichten oder zu erweitern. Solche Pools auf der Ebene der Dekanate haben die Position der Geschäftsführung tendenziell aufgewertet. Außerdem haben sie die Gestaltungsspielräume für die Wahrnehmung von Geschäftsführungsaufgaben erweitert, wie die Geschäftsführer selbst berichten.

### ***Beobachtung der Charakteristika eines großen Spiels durch Ausgeschlossene***

Ich habe oben den Widerspruch zwischen dem Wunsch nach sichtbaren Wirkungen und der Angst vor dem Verlust des eigenen Selbstwirksamkeitsbereichs durch externe Kontrolle relativ ausführlich diskutiert. Rhetorisch findet sich an den Fakultäten viel Sympathie für die Idee, tatsächlich harte Einschnitte durchzusetzen, dann aber die Fakultäten nicht ständig mit immer neuen Steuerungsansprüchen von der eigentlichen Arbeit abzuhalten. Es ergibt sich nämlich recht deutlich, dass die meisten Akteure bisherige Steuerungsvorgaben als eine hohe Arbeitsbelastung erlebt haben. Bei der vorangehenden Diskussion habe ich – wie eingangs erwähnt – die Perspektive von Studierenden und der Gruppe TuV überwiegend ausgeklammert, weil ihre persönliche Betroffenheit i. d. R. eine andere Ausprägung hat als jene der Wissenschaftler. Interessant ist aber in diesem Zusammenhang der zusätzliche Befund, dass die Ausgeschlossenen den Druck von Steuerungsanforderungen viel weniger als eine Belastung ihrer Fakultäten interpretieren. Dies gilt wiederum in besonderem Maße für die Studierenden.

denvertreter. Sie beobachten häufiger als andere einen eingespielten symbolischen und strategischen Umgang. Anstelle von echter Repression sehen sie Anzeichen für ein abgestimmtes Rollenspiel, bei dem auch die Reformprotagonisten Ministerium und Rektorat z.T. nur formal irgendwelche Konzepte durchsetzen. Diese Sichtweise, im Folgenden veranschaulicht anhand von Interviewpassagen aus beiden Fächern, lässt sich zweifellos mit der erst kurzen Zugehörigkeit und der geringen Involviertheit der Studierenden in Zusammenhang bringen. Es ist aber ebenso in Betracht zu ziehen, dass hier aus einer größeren Distanz ein Wechselspiel von Decoupling und einer sich über symbolische Reformaktivität profilierenden Hochschulpolitik beobachtet wird:

*„Mein Eindruck war, dass es dem Rektorat doch etwas auf die Formalia ankam und dass das letztlich, sowie das jetzt ist, alle zufrieden damit sind, ohne dass sich großartig was geändert hat“  
[Interview P4af]*

*„Es wird trotzdem gemacht, weil das von der Politik so gefordert wird, ja. Man sagt, man muss irgendwo [...] Also, es ist, im Grunde genommen, es ist eine akzeptable Sache, die man machen kann, ein bisschen Augenwischerei dabei, aber, man kommt auf einem akzeptablen Niveau an das Geld auch wieder ran.“ [Interview P4ab]*

*„Das ging dann in der Arbeit in den Gremien, das waren auch nur zwei Sitzungen, ging das dann eigentlich dann auch nur noch um Feinheiten und Formulierungen, wie man jetzt wirklich antworten will, ob man denn jetzt schreiben will, man will unbedingt kooperieren oder man kann sich das vorstellen, wie das rüber kommt, also viel so strategisch politisches Hin und Her. Gut, da kennt der Herr [Name] sich auch sehr gut aus, kennt ja auch Hinz und Kunz, konnte da auch sehr viel, hat auch gesagt, muss man vorsichtig mit sein, und das sollten wir schreiben, und solche Sachen waren das dann halt.“ [Interview E4aa]*

#### 4.5.6. Moral Rules und Steuerung

##### *Moral Rules und Akteure*

„Moral Rules“ im Sinne Giddens', also Verhaltensansprüche, Soll-Vorstellungen und Idealbilder, haben in den vorangehenden Abschnitten bereits durchgehend eine Rolle gespielt, denn solche Normen sind immer an Signifikationen gekoppelt (vgl. Abbildung 49). Bisher ergab die Analyse, dass TuV und Mittelbau als Akteure auf Fakultätsebene eher mit einer ‚Nullrolle‘ ausgestattet werden, während der Dekan sogar eine in spezifischer Weise ‚kastrierte Rolle‘ zugewiesen bekommt: Man darf den Job des Dekans, in welchem aktiv Ausgleich organisiert werden soll, eigentlich nur ungern machen u. s. w. Auch die Moral Rules für andere Akteure zeigten typische Widersprüchlichkeiten: Studierende sollen ruhig ab und zu ‚meckern‘ und dies durchaus auch einmal grundsätzlich. Wenn sie ansonsten bemüht sind, die Spielregeln zu lernen und zu nutzen, winkt ihnen ggf. die Anerkennung als Gewinn bringender Zuwachs der Fachdisziplin. Ein Rektorat wiederum soll einerseits schützen, andererseits aber auch bestrafen. Es soll sowohl Reformdampf machen als auch übermäßigen Reformaktionismus abpuffern und nicht ungebremst an die Fakultäten weiterreichen. Bei der Diskussion zeigte sich das Fehlen positiver Verhaltensansprüche an das Ministerium als eine Grundproblematik, die sich hochschulpolitisch gesehen auch nicht bearbeiten lässt, indem man dem

„politisch-administrativen System“ vorwirft, bisher keine überzeugende Rolle als Vorgeber von strategischen „Outcomezielen“ eingenommen zu haben (Zechlin 2002). Es ist nämlich gegenwärtig nicht überzeugend vorstellbar, wie eine solche Festlegung von Outcomezielen erfolgen könnte, insbesondere wenn – so Zechlin – zusätzlich kontrolliert werden soll, dass diese erreicht werden. Die schon vorab im theoretischen Teil dieser Arbeit aufgeworfene These, dass die beschädigte Input-Legitimation staatlicher Stellen nicht vollständig durch eine neue Output-Legitimation ersetzt werden kann (vgl. 2.1.2), findet also über die bisherige Auswertung der geführten Interviews eine Bestätigung.

### ***Moral Rules und Instrumente***

Soll-Vorstellungen in Bezug auf ein Instrument zeigen sich wie dargestellt besonders ausgeprägt bei Zielvereinbarungen – nämlich darin, dass sie oft als nicht eingelöst bewertet werden. Das implizit mittransportierte Versprechen eines Verständigungs- oder Ausgleichsinstruments unter Gleichen erweist sich tendenziell als Bumerang, ganz ähnlich wie sich dies schon bei der konzeptionellen Erörterung des Instruments unter 3.3 andeutete. Dabei ist zu beachten, dass die Zielvereinbarungen innerhalb dieser Untersuchung das noch jüngste Steuerungsinstrument darstellen (vgl. Abbildung 30). Denkbar ist nämlich, dass an jüngere und deshalb aktuell besonders intensiv diskutierte Instrumente besonders hohe Erwartungen gestellt werden, welche entsprechend leicht enttäuscht werden können (vgl. die Diskussion des psychologischen Effekts der Ziel-fokussierung oben). Die oben unter dem Stichwort „Bewertungsviereck“ diskutierte typische Konstellation bei der Kritik an Evaluationen oder leistungsbezogener Mittelverteilung ist ebenfalls im Kern nichts anderes als ein Set von Moral Rules. In diesem Abschnitt interessiert allerdings noch ein weiterer, bisher noch nicht angesprochener Aspekt: Gibt es neben Soll-Vorstellungen zu dem Wie von Steuerung auch solche zu dem Was? Rein technisch gesehen muss das nicht der Fall sein.<sup>298</sup> Obwohl die meisten Steuerungsinstrumente rein konzeptionell gesehen für beliebige Ziele eingesetzt werden könnten, lassen in der Praxis vorhandene Moral Rules dies nicht zu. Eine Fakultät wird sich unter normalen Umständen nicht auf dem Weg einer Zielvereinbarung unter eine ausdrückliche bürokratische Zwangsverwaltung stellen oder sich per Mittelverteilung eine besonders zügige Selbstabwicklung honorieren lassen (beides mag im Einzelfall polemisch unterstellt werden). Mit der Frage nach den Moral Rules bezüglich des Was von Steuerung ist ein thematisch nicht eingrenzbare Feld angesprochen. Um trotzdem diesen Gegenstandsbezug von Legitimation im Sinne Giddens' explizit einbeziehen zu können, habe ich in den Interviews gefragt, ob und wenn ja, wie Nachteile

---

298 Eine ähnliche Frage stellte sich oben als „Wie“-Frage bezüglich der eingeforderten Gerechtigkeit, die z. B. für leistungsbezogene Mittelverteilung gar nicht technisch erforderlich ist. Wenn sie Wettbewerb induzieren will, kann sie für dieses Ziel kleinere oder größere Ungerechtigkeiten in Kauf nehmen, etwa dass denen mehr Geld gegeben wird, die sowieso schon mehr haben (wie in der oben als „1az“ zitierten Passage herausgestellt wird). In der hochschulpolitischen Praxis gerät ein Instrument, das auch als ungerecht wahrgenommen wird, allerdings unter Kritik und verliert eventuell sogar die Unterstützung jener, denen es materielle Vorteile verspricht. Analoges war von Steuerungsanliegen zu vermuten, wenn diese nicht als legitim gelten.

von Frauen, Nicht-Deutschen und bildungsfernen Herkunftsgruppen mit dem Einsatz von Steuerungsinstrumenten ausgeglichen werden könnten.

### ***Szenario einer Steuerung für benachteiligte Gruppen***

Meine ursprüngliche Erwartung war, dass solche eher politischen Forderungen an Steuerung teilweise auf eine offene Abwehr stoßen würden. Es lassen sich auch eindeutige Unterschiede in der Akzeptanz feststellen. Ansätze zur Förderung von Frauen fanden sich bereits an allen Fakultäten in einer organisierten Form, so dass ich danach gefragt habe, ob man die existierenden Frauenförderprogramme mit Gleichstellungskriterien im Rahmen von Neuer Steuerung über das Land oder über die eigene Hochschule in Verbindung bringe. Die unmittelbare und mehr oder weniger durchgehende Antwort ist bereits in die Darstellung im vorangehenden Abschnitt einbezogen – nämlich dass es sich in erster Linie um das Resultat des Einzelengagements bestimmter Persönlichkeiten und um das Angebot passender Fördertöpfe zur Finanzierung der Maßnahmen gehandelt habe. Es handelte sich bei diesen Maßnahmen um Mentorinnenprogramme, Projekte für Schülerinnen und Promovendinnenprogramme. Die Frage hat fast überwiegend umfangreiche weitere Äußerungen zur Frauenförderung an der Fakultät oder allgemein im Hochschulbereich angeregt. Darunter finden sich vereinzelt auch kritische Bewertungen – und zwar am deutlichsten formuliert von zwei Studierenden. Es ließe sich darüber spekulieren, ob sie stärker als andere interviewte Männer mit der Möglichkeit rechnen, dass Frauenförderung ihre eigenen Karrierechancen mindern könnte, wesentlicher erscheint mir aber der Befund, dass diese Kritik nicht grundsätzlicher Art ist. Zur Veranschaulichung zitiere ich eine dieser Stellen, in der ein Physikstudent seine kritische Bewertung hinter dem „Wir“ seiner Fakultät entfaltet:

*„Und wir schmunzeln dann immer, weil wir durch verschiedene Gesetze und Verordnungen und was auch immer, da kommt es dann immer zu so Situationen, dass wir eine Stelle ausschreiben, es bewerben sich nur Männer darauf“ [Interview P4ag]*

Die männlichen Physikprofessoren stellen im Interview heraus, dass man inzwischen gut mit der Gleichstellungsbeauftragten kooperiere – früher sei das zum Teil anders gewesen, aber man habe sich auf beiden Seiten bewegt. Im Unterschied dazu scheinen die männliche Pädagogen ihr Fach eher schon von vornherein nicht unter Rechtfertigungsdruck zu sehen, jedenfalls sehen sie sich nicht veranlasst, ungefragt Erläuterungen zu ihrem Verhältnis zu den Gleichstellungsbemühungen an ihrer Hochschule abzugeben. Bei den Pädagogen gibt es meist Kolleginnen aus Mittelbau oder Professorenschaft, die eine hochschulweite Rolle für die Gleichstellungspolitik spielen. Außerdem ist der fakultätsinterne Frauenanteil bei den Pädagogen tatsächlich auf allen Ebenen höher als im jeweiligen Hochschuldurchschnitt. Diese Einstellung zeigt sich etwa wie folgt:

*„Also, wir haben es natürlich gut, Gleichstellungsprogramm, wir sind das einzige Fach, wo das praktisch verwirklicht ist. Haben wir also schon wieder kein Problem, wäre ja schön, wenn man uns mal auszeichnen würde, von den [Zahl] im Augenblick besetzten Professuren sind [Zahl], davon [Zahl] C4, Hochschullehrerinnen.“ [Interview Eai]*

Gibt es also gar keine relevanten Vorbehalte gegenüber Gleichstellungspolitik mehr? Denkbar ist, dass der oben zitierte Studierendenvertreter nicht allein seine eigenen Vorbehalte gegenüber Frauenförderrichtlinien etc. hinter dem „Wir“ seiner männlich dominierten Fakultät versteckt. Eventuell erlaubt die oben zitierte Aussage einen minimalen Einblick in die Stimmungslage unter den Lehrenden: Man „schmunzelt“, nimmt also nicht ganz ernst, nimmt aber hin. Im Grundzug kommen übrigens auch interviewte Physikerinnen zu einer ähnlichen Bewertung:

*„Also, es gab, glaube ich, einmal vor einiger Zeit eine Vorgabe, dass ein Gleichstellungsplan erstellt werden sollte, von der Fakultät, und es war hier auch mehr oder weniger eine sinnlose Pflichtübung, wenn man dann eben guckte, was haben die anderen Fakultäten schon geschrieben, den Text so mehr oder minder übernimmt [lacht], das änderte nichts, wie sollte ich, von solchen Vorgaben halte ich nicht viel, formal so irgendwelche Kriterien eingehalten werden müssen, aber die, die ändern dann halt nichts auf der tatsächlichen Ebene. Also, ich meine, da war genauso viel oder wenig Frauenförderung da wie nachher, und das war dann eben eine Fleißübung für das Land. Um dem Gesetz zu genügen.“ [Interview Pab]*

Dieser weiblichen Beobachtung zufolge ist die bereitwillige Umsetzung äußerer Vorgaben also nicht gleichbedeutend mit tatsächlichen Ergebnissen, was nach meinem Eindruck aber nicht als Forderung nach stärkeren Eingriffen zu interpretieren ist, sondern eher als nüchterne Feststellung bisher fehlender Wirksamkeit.

### ***Hohe Bereitschaft politische Vorgaben hinzunehmen***

Untersucht wurde lediglich die gedankliche Bereitschaft zur Hinnahme politischer Vorgaben im Rahmen eines Experteninterviews (über tatsächliche Praxis wird ja nur berichtet, sie wird hier aber nicht direkt beobachtet). Diese fand sich allerdings in ausgeprägter Form, obwohl die politischen Vorgaben an vielen Stellen kritisch gesehen und nur selten begrüßt werden. Die Hinnahmefähigkeit zeigt sich nicht nur beim Thema der Geschlechtergleichstellung, sondern auch beim Thema der Förderung von Studierenden mit Migrationshintergrund. Bereits deutlich schwächer ausgeprägt findet sie sich beim Thema des Ausgleichs für sozial benachteiligte Herkunftsgruppen. Letzteres wurde im Interview über die hohe Unterrepräsentanz von Kindern nicht-akademischer und sozial schwacher Eltern unter den Studierenden thematisiert. Hypothetisch gesehen könnte sich eine Fakultät bemühen, nicht nur die Kooperation mit ein, zwei renommierten Gymnasien vor Ort auszubauen, sondern eher an Gesamtschulen oder in sozial schwächeren Stadtteilen das eigene Fach zu präsentieren. Eine Fakultät könnte sich etwa bemühen, gerade solchen Jugendlichen, denen im Sozialumfeld entsprechende Informationen oder auch persönliche Vorbilder fehlen, frühzeitig nähere Informationen über ein Studium nahe zu bringen. Spezielle Brückenkurse für Studierende mit Migrationshintergrund oder aus sozial benachteiligten Herkunftsgruppen wären weitere Möglichkeiten. Solche oder vergleichbare Ideen wurden von den Interviewten eher gar nicht oder nur in Ansätzen entwickelt. Auffällig ist eher, dass an solchen Ansinnen keine grundsätzliche Kritik geübt wird. Die Idee, dass eine übergeordnete Instanz der Fakultät über Steuerungsinstrumente die Bearbeitung solcher Probleme aufträgt, findet trotzdem keine positive Resonanz. Vielmehr ist es so, dass

das Anliegen bezüglich der sozial schwachen Herkunftsgruppen von mehr als zwei Dritteln kritisiert wird, wenn auch wiederum ohne verbale Schärfe.

Die geäußerte Kritik bedient sich nahezu durchgehend gesellschaftspolitischer Argumente, die mit dem Verweis auf die gesellschaftlich gesehen geringe Verantwortung der Fakultät gekoppelt werden: Das Benachteiligungsproblem sei vorrangig in anderen Bereichen anzugehen, etwa in der Schule. Für die Förderung Nicht-Deutscher müssten sich aber auch die Ausländerbehörden bewegen und das Aufenthaltsrecht müsste verändert werden. Geschlechtergleichstellung sei wichtig, echten Erfolgen stünden aber die gesellschaftlich verbreiteten Rollenbilder im Wege, welche zu einer ungleichen Gestaltung der Karrierepläne und der Erziehungsarbeit führten u. v. a. m. Es werden also stichhaltige Sachargumente angeführt. Ob sich hinter solchen Argumenten eine eher ablehnende Haltung verbirgt oder ob es sich um eine an der Problemlösung interessierte zusätzliche Reflexionsleistung handelt, lässt sich meist nur anhand von Tonfall, Mimik und Gesprächsdynamik beurteilen – Zustimmung und Ablehnung der Gleichstellungsanliegen lässt sich deshalb auch nicht belastbar auszählen oder mit einem Fragebogen klären.

Auf jeden Fall fällt die Abwehr der genannten politischen Anforderungen an die Fakultäten viel schwächer aus, als ich ursprünglich erwartete. Mit dem Stichwort „Zielvereinbarungen“ habe ich jedenfalls erheblich emotionalere und ungleich schärfer formulierte Kritik bzw. Ablehnung auslösen können als mit den Themen Benachteiligungsausgleich für Frauen, sozial Schwache und Migranten. Bereits für sich genommen ist dieser Befund ein starkes Argument gegen die bereits diskutierte Annahme, dass die hypothetischen Einstellungsmuster Traditionalisten und Ökonomen eine wesentliche Bedeutung für die Umsetzung von Steuerung haben. So beharrt kein einziger Interviewpartner darauf, eine Hochschule dürfe nur wissenschaftsimmanenten Kriterien folgen, weshalb für die drei genannten Gleichstellungsforderungen kein Platz sein könne. Es finden sich also gar keine echten Traditionalisten bzw. sie sind irrelevant für das an den Fakultäten anerkannte Wissen über Selbststeuerung und Organisation. Die Nebenbeteiligten können sich der Tendenz nach etwas schlechter als die Kerngruppe vorstellen, dass man einer Fakultät über Steuerungsinstrumente aufträgt, sich um den hier diskutierten Benachteiligungsausgleich zu bemühen. Fakultätsmitglieder, denen gar kein erkennbares Expertenwissen in Steuerungsfragen zugesprochen wird, wurden von mir nicht interviewt. Möglicherweise könnte man bei ihnen leichter traditionalistische Äußerungen einfangen. Es fehlen aber Hinweise darauf, dass dies eine Relevanz haben könnte. Auf die Szenariofrage „Wie ließe sich die Fakultät mit Steuerungsinstrumenten zu Aktivitäten zur Förderung der Studienbeteiligung sozial Schwacher bewegen?“ antwortet keiner der interviewten Experten mit Hinweisen von der Art, ein solches Anliegen würde von bestimmten Kollegen nicht akzeptiert. Eine wohlmeinende Interpretation ist, dass die Fakultäten gesellschaftlichen und sozialen Forderungen gegenüber sehr offen seien. Die alternative Interpretation besteht darin, dass man an den Fakultäten gelernt habe, Forderungen aus der Politik zunächst einmal scheinbar zustimmend aufzugreifen. Statt die Anliegen real zu unterstützen, unterlaufe man sie aber mit Lippenbekenntnissen. Nach den Ergebnissen meiner Untersuchung und in Einklang mit den bisher diskutierten theoretischen Ansätzen halte ich es allerdings für verfehlt, Täuschungsabsicht zu unterstellen. Gerade beim Thema Frauenförderung ist die gezeigte

Offenheit deutlich zu spüren. Insbesondere Physiker entfalten z.T. eine ausgesprochen sensible und soziologisch detaillierte Analyse der Ursachen der Unterrepräsentanz von Frauen in ihrem Fach.

Aus systemtheoretischer Perspektive betrachtet indiziert diese Offenheit, dass die in den Experteninterviews eingefangene Kommunikation über Selbststeuerung keineswegs nur mit der Kommunikationscodierung der Wissenschaft arbeitet. Stattdessen gelingt es ihr recht flexibel, Verknüpfungen mit anderen Kommunikationscodes herzustellen, z.B. mit jenen des politischen Teilsystems. Das bedeutet, dass die Verknüpfung zwischen wissenschaftlicher und politischer Logik eingespielt und erprobt ist bzw. dass die Kommunikationscodes von Ökonomie und Politik längst allgemein in die akademische Kommunikation über Selbstorganisation eingezogen sind – vorausgesetzt, sie waren dort traditionell weniger prominent vertreten.

Weitere Aufklärung bringt die Diskussion des besonderen Gesprächssettings bei den geführten Interviews. Im Rahmen eines Experteninterviews mit einem männlichen Interviewer deutscher Herkunft sind die gestellten Fragen mutmaßlich als eine Denkaufgabe aufgefasst worden, nicht aber als eine politische Forderung oder gar Anklage, insbesondere da die drei Nachfragen über das Beispiel einer bereits existierenden fakultäts-eigene Aktivität eingeleitet wurden. Eine solche Rahmung der gestellten Fragen war beabsichtigt. Es ist zu vermuten, dass eine größere Ablehnung angeregt worden wäre, wenn die Interviewten befürchteten, hinter der Frage stünde die Absicht, die Fakultät ggf. zu kritisieren. Bei den Interviews mit der Kerngruppe hat sich ein Gesprächssetting von Co-Expertentum besonders gut herstellen lassen, was ein weiterer Grund dafür sein könnte, dass diese Gruppe am offensten mit den hier diskutierten Interviewfragen umgehen konnte.

### ***Akzeptanz politischer Ansprüche mittels ihrer Verknüpfung mit Reputation***

Das Anliegen der Gleichstellung wird in Bezug auf Frauen positiver aufgegriffen als in Bezug auf sozial Schwache. Offenheit für den Benachteiligungsausgleich bezüglich sozial Schwacher findet sich am ehesten bei Pädagogen und zwar deswegen, weil sie leicht fachwissenschaftliche Bezüge herstellen können, etwa indem sie auf Problematiken eingehen, welche die PISA-Studie aufgezeigt habe u.ä. Finden sich aber Anhaltspunkte, welche Gleichstellungsforderung warum am positivsten aufgegriffen wird? Antworten darauf zeigen sich am deutlichsten, wenn Verknüpfungspunkte zwischen unterschiedlichen Begründungsordnungen untersucht werden. In der oben andiskutierten systemtheoretischen Perspektive (vgl. auch 3.5 und Abbildung 25) sind dies die Anschlussstellen zwischen politischen und wissenschaftlichen Programmen. Programme sind an dieser Stelle verstanden als inhaltliche Kommunikationsregeln, an denen sich zeigt, woran sich der binäre Kommunikationscode, hier z.B. Wahrheit/Unwahrheit, praktisch zeigt. In der Wissenschaft zeigt er sich z.B. an der Leitung von Forschungsprojekten oder an einer Vielzahl anerkannter Publikationen u. a. m., was im Rahmen eines Berufungsverfahrens den Ausschlag gibt. Eine solche Anschlussstelle verbindet die traditionellen wissenschaftlichen Reputationskriterien mit Kriterien, die eigentlich eher dem politischen funktionalen Teilsystem zugehören. Solche Verknüpfungspunkte gibt es keinesfalls nur in einer systemtheoretischen Perspektive, vielmehr

lassen sie sich sogar genauer beschreiben, wenn man die systemtheoretische Perspektive ablegt und sie mit Konzepten wie Vorstellungsfiguren, Systemen von Logik o.ä. beobachtet. Ein Anschauungsbeispiel findet sich in der folgenden Passage:

*„Man muss bei Berufungen noch deutlicher darauf achten, wenn eine Frau zehn Publikationen weniger hat, dafür aber ein Kind, dann ist das einfach gleichwertig. Das ist so, wenn sie dann wissenschaftlich ausgewiesen ist. Das muss man noch rigider umsetzen.“ [Interview P1am]*

Die Verbindung bildet sich hier über die Vorstellungsfigur der herausragend leistungsfähigen Persönlichkeit, mit der die Logik der wissenschaftlichen Exzellenz (hier gemessen an der Publikationszahl) mit der des Benachteiligungsausgleichs (Gesellschaft weist vorrangig den Frauen die Arbeit und Verantwortung für Kindererziehung zu) in Einklang gebracht wird. Ähnliche Verbindungen werden bei der Thematik des Benachteiligungsausgleichs für Migrationshintergründe hergestellt. Rund die Hälfte der Interviewten interpretiert dabei die Interviewfrage unter der Hand um<sup>299</sup> und argumentiert anschließend auf der Ebene, dass sich die Attraktivität einer Fakultät an deren Fähigkeit messen lasse, besonders viele Ausländer (im Einzelfall auch die zu knapp verfügbaren Professorinnen) anzuziehen.

Eine ähnliche Verknüpfung findet sich noch häufiger: Fast alle Physiker – Männer wie Frauen – bringen das Bemühen um Studentinnen, aber auch um Ausländer, mit dem fachwissenschaftlichen Eigennutz in Verbindung. Worum es sachlich gesehen geht, bringt der folgend zitierte Studierendenvertreter am besten auf den Punkt, hier bezogen auf das Thema Frauenförderung:

*„Also es ist ja ganz klar so, dass die Fakultät für Physik auch ein Interesse daran hat, genug Nachwuchs zu kriegen, genug Erstsemester, dann konkret. Und die Zahlen sind ziemlich deutlich rückläufig gewesen in den letzten Jahren. Und ich glaube, das Interesse, das begründet sich weniger aus den, daraus dass Mittel gekürzt würden, wenn es zu wenige sind, sondern, zumindest aus gleichen Teilen begründet sich das daraus, aus Eigeninteresse. Wenn man keinen Nachwuchs hat, dann gibt es keine Diplomanden, dann muss man selber die Arbeit machen, als forschender Professor, vielleicht, und es heißt, allein wenn man vernünftig forschen will in einer Arbeitsgruppe, dann braucht man Diplomanden dazu.“ [Interview P4ab]*

---

<sup>299</sup> Die Frage, ob Gaststudenten aus dem Ausland zunächst temporär an eine deutsche Hochschule kommen, ist nicht unmittelbar eine Frage des Benachteiligungsausgleichs – anders als die Frage nach der Bildungsbeteiligung von Jugendlichen mit einem Migrationshintergrund, die überwiegend Schulen in Deutschland besucht haben. Der Unterschied lässt sich sprachlich nur umständlich klären, etwa durch die Verwendung unscharf umrissener soziologischer Begriffe wie „Migrationshintergrund“. Umgangssprachlich gelten auch Menschen mit einem Migrationshintergrund als Ausländer, wenn sie eine deutsche Staatsbürgerschaft haben. In der Interviewfrage habe ich überwiegend die Bezeichnungen „Nicht-Deutsche“ und „Migrationshintergrund“ parallel verwendet, um umgangssprachlich verständlich zu bleiben. Die Kategorie „Migrationshintergrund“ ist dafür prädestiniert, Gegenfragen nach ihrer Messbarkeit zu provozieren, was im Rahmen der geführten Experteninterviews unproduktiv gewesen wäre. Deshalb habe ich in den Interviews nicht korrigierend eingegriffen, wenn die Lage von „Bildungsausländern“ statt von „Bildungsinländern“ und Deutschen mit Migrationshintergrund thematisiert wurde. Die Vernachlässigung der letzteren beiden auch statistisch nicht ohne Weiteres zu erfassenden Gruppen herrscht nämlich auch in der hochschulpolitischen Fachdiskussion vor, vgl. Friedrichsmeier 2001.

Insgesamt scheint es vielversprechend zu sein, Gleichstellungsanliegen über wissenschafts- bzw. reputationsförderliche Verknüpfungspunkte voranzubringen. Jedenfalls gehe ich davon aus, dass die geringere Akzeptanz des Anliegen eines Benachteiligungsausgleichs für sozial Schwache mit einem Fehlen solcher Verknüpfungspunkte zusammenhängt. Abstrakt gesehen steht dem auch nichts im Wege: Wenn man bei einem Berufungsverfahren neben der Zahl der Publikationen u.s.w. berücksichtigen kann, ob im Gesamtlebenslauf besondere Schwierigkeiten zu bewältigen waren, dann sollte dies nicht nur bei der Erziehung eines Kindes möglich sein, sondern auch bei der Frage, ob sich ein Bewerber aus einer bildungsfernen Sozialhilfefamilie bis zur jeweiligen akademischen Stufe durchgekämpft hat. Wenn eine hohe Zahl ausländischer Studierender oder Promovenden die Attraktivität einer Fakultät indiziert, dann lässt sich dies auch für andere Herkunftsgruppen behaupten. Anders als beim Thema der Frauenförderung und etwas eingeschränkter bei der Thematik des Braingain – also des Abwerbens hoch qualifizierter ausländischer Fachkräfte –, fehlt beim Thema der sozial schwachen Herkunftsgruppen bisher eine entsprechende politische Unterstützung. Außerdem liegt auf der Hand, dass sich eine Verknüpfung zwischen bildungsferner sozial schwacher Herkunft und akademischer Leistungsfähigkeit besonders schlecht herstellen lässt. Bildungsferne und akademische Reputation sind ihrer Wortbedeutung nach Gegensätze. Damit hängt das Problem zusammen, dass eine sozial schwache, bildungsferne Herkunftsgruppe in gewisser Weise nie gleichermaßen auf Vertretung innerhalb der Professorenschaft bauen können wird. Berufene Frauen bleiben Frauen und auch Nicht-Deutsche behalten regelmäßig ihren Status, in der Sicht anderer sogar oft unabhängig von ihrer tatsächlichen Staatsbürgerschaft. Wer aber Professor geworden ist, gehört nicht zu den sozial Schwachen und ist durch seine akademische Laufbahn seinem bildungsfernen Herkunftsmilieu automatisch kulturell entfremdet, bzw. wie Bourdieu schreibt, müssen sich die Schüler und Studenten

*„Kenntnisse und Techniken aneignen, die niemals ganz frei von gesellschaftlichen Wertvorstellungen sind und oftmals im Gegensatz zu denen der eigenen Herkunftsklasse stehen. Für Kinder von Arbeitern, Bauern, Angestellten und Einzelhändlern bedeutet Schulbildung immer zugleich Akkulturation.“*

*(Bourdieu/Passeron 1971: 40)*

Auf jeden Fall ist die hier festgestellte Offenheit für die Diskussion wissenschaftsfremder, politisch-sozialer Anliegen und die Tendenz zur Hinnahme staatlicher Vorgaben nicht mit einer Offenheit für die Übertragung neuer, zusätzlicher Aufgaben verbunden. Schließlich sehen die meisten interviewten Experten schon heute ihre Fakultäten mit Steuerungsanforderungen überlastet an, hier geäußert durch einen Geschäftsführer aus der Physik:

*„So dass man den Eindruck hat, dass die wesentlichen Aufgaben zu kurz kommen. Weil man viel zu sehr mit diesen neuen Dingen beschäftigt ist. Seien das die neuen Studiengänge, sei es die Mittelverteilung, das Berichtswesen, die Frauenförderung, alles was da so kommt, es ist einfach im Moment ein bisschen viel. Und das, was dabei zu kurz kommt, ist die Auseinandersetzung mit diesen Dingen und die Reflexion, ob das etwas ist, was wir wirklich wollen. Ob das, welches Ziel wir damit eigentlich erreichen wollen und wie wir das umsetzen können, sondern man ist in*

*so einer Situation, dass man immer nur hinterher hechelt hinter den Dingen, die da von außen kommen. [Interview Pai]*

Auffällig ist jedenfalls, dass kaum grundsätzliche Abwehr von nicht aus dem Wissenschaftssystem selbst stammenden Ansprüchen zu finden ist. Sie wäre nicht nur bei der diskutierten Figur der Traditionalisten zu erwarten gewesen, sondern in systemtheoretischer Sicht für jegliche Teilsysteme konstitutiv, also auch für das Wissenschaftssystem. Reputation, systemtheoretisch gesehen ein „Symptom für Wahrheit“ und damit mit einer zentralen Steuerungsfunktion für das Wissenschaftssystem (Weingart 2001: 234), ist mutmaßlich die wichtigste Anschlussmöglichkeit, über die z.B. politische Ansprüche in das Wissenschaftssystem Eingang finden. Weingart beschreibt dies anhand von Beispielen, in denen Medienprominenz von Wissenschaftlern genutzt wurde, worauf Kollegen mit einer Mischung aus Anerkennung und Verächtlichkeit für Medienprominenz reagierten (232). Die Folge sei ein Verlust der „sozialen Distanz“, auf die Wissenschaft aufbaue (29). Die jüngeren Hochschulreformen haben dies aktiv gefördert, u. a. indem an den alten Teilsystemgrenzen zahlreiche Institutionen und neuartige Organisationen eingerichtet wurden (z. B. Hochschul- und Akkreditierungsräte, Beratungs- und Consultingfirmen, Stabsstellen der Hochschulleitungen, Förderprogramme und Wettbewerbe). Dadurch sind neue Verknüpfungsmöglichkeiten entstanden, die auch Einzelpersonen nutzen: Eine hohe Stellung in einem Teilsystem kann als „Nominierung“ für höhere Stellung bzw. Prominenz in einem anderem gelten (Peters 1996). Wie eine Studie von Metz-Göckel et al. ausführlich nachzeichnet, gibt es dadurch die Möglichkeit von Switch- bzw. Crossover-Positionen, von denen aus parallel das politische und das akademische System genutzt werden können (Zimmermann et al. 2004). Quereinsteiger können sogar die Legitimität z. B. im politischen Teilsystem erhöhen (119), zentral ist aber, die tendenzielle Unterschiedlichkeit der Spielregeln in den Bereichen auseinander halten zu können (130) – traditionelle regulative Prinzipien wie Reputation, Kollegialitätsnorm u. a., denen im Rahmen dieser Arbeit nachgegangen wurde, verschwinden also keineswegs, sondern sind mutmaßlich auch in Zukunft bei der Reform von Hochschulsteuerung zu berücksichtigen. Wie das Beispiel der Ad hoc-Gremien zeigt (4.5.2), sind akademische Selbstverwaltung und Flexibilität kein kategorialer Gegensatz.

## 5. Gesamtbetrachtung und Ausblick

### 5.1. Ergebnisse

In der hier vorgelegten Untersuchung fand sich, dass Fakultäten ihre zentrale Entscheidungsbühne, den Fakultätsrat, effizient entlasten, indem sie mit Ad hoc-Kommissionen arbeiten. Statt frühzeitig Kreativität zu unterbinden, erlauben die Fakultäten ihren Selbststeuerungsexperten in solchen Gremien zunächst eine sehr freie Kommunikation – freilich ohne die Vorzüge dieses Vorgehens vollständig zu erkennen. Wäre allen Beteiligten die Entscheidungsbedeutung der Ad hoc-Gremien bewusst, wäre deren flexible Produktivität durch ein Mehr an Teilnehmern, Themen und kritischer Aufmerksamkeit vermutlich schnell wieder gefährdet. Die empirischen Befunde legen auch an anderen Stellen die Deutung nahe, dass Fakultäten implizit Marchs Empfehlungen für organisierte Anarchien folgen (vgl. 2.5). So sind u. a. Reputationsaspekte wirksam, weshalb auch wesentliche Charakteristika von Mintzbergs Adhocracy, dem für kreativitätsförderliche Arbeit idealen Organisationstypus (2.9), gefunden wurden. Organisationsprinzipien auf der Höhe einer Wissensgesellschaft (2.3, 2.8) werden also auf der Basisebene der Hochschulorganisation z. T. längst praktiziert und umgesetzt. Eine große Flexibilität in Organisationsfragen ist bereits über informelle Mechanismen vorhanden. Sie muss deshalb auch nicht erst über eine bürokratische äußere Form eingeführt werden, bspw. über die Implementierung einer so genannten Matrixorganisation. Ähnliches gilt für die Position des Dekans. Seine Entlastung lässt sich u. a. über Dekanatssekretärinnen, Geschäftsführer, Tür-Flur-Gespräche oder die Männer von Gewicht feststellen. Der Dekan, der an Fakultäten die personalisierte Institution darstellt, über die Entscheidungen sichtbar in Szene gesetzt und überhaupt erst vom sonstigen Organisationsalltag abgegrenzt werden, wäre sonst überfordert und würde ggf. zu einem Engpass in der Fakultätsorganisation. Gleichzeitig zeigte sich für die beiden herausgehobenen Entscheidungsorte – Fakultätsrat und Dekan – dass sie eine wichtige Funktion haben, obwohl wesentliche Prozesse ohne sie funktionieren. Für das Gefühl, eine organisierte zusammengehörige Einheit darzustellen, erfüllen sie eine zentrale, allerdings sehr an den Bedürfnissen der Professoren orientierte Rolle.

Auch an vielen anderen Stellen zeigte sich eine ausgeprägte Flexibilität in der Fakultätsorganisation, die man so gar nicht formal vorschreiben könnte. Wer neue Ideen mit Engagement verfolgt, wird der Beobachtung der Beteiligten zufolge dabei i. d. R. kaum ausgebremst. Reputation u. a. traditionelle Mechanismen sind nicht aufgehoben, können aber in begrenztem Umfang umgangen werden und wirken deshalb nicht als absolute Blockaden. Gleichzeitig erfüllen sie eine regulative Funktion und sind für das an den Fakultäten praktizierte System von Checks and Balances unverzichtbar.

Das Bild einer eingespielten Konstellation verschiedener Elemente, die auf eigenwillige Art zusammen funktionieren und miteinander verzahnt sind, ergibt sich allerdings teilweise bereits als ein Effekt der hier eingeschlagenen Untersuchungsrichtung, die nämlich an der Rekonstruktion solcher Verzahnungen interessiert war und nach einer Topografie gesucht wurde. Die Interviewten selbst berichten im Unterschied dazu auch über verschiedene Fehlschläge und Frustrationserfahrungen. Ferner ist der empirische Befund flexibler regulativer Strukturen ist nicht ganz überraschend, da ich

weiche Steuerungsmechanismen bei der Untersuchung berücksichtigt habe. Bspw. habe ich nicht nur die Allokation von Geldern im Kontext von leistungsbezogener Mittelverteilung oder die Umsetzung von Gesetzen betrachtet, sondern auch organisationskulturelle Effekte, Groupthink, Vorstellungsfiguren zur Signifikation von Akteuren, Ressourcen u. ä. m. Bei Letzteren ist von vornherein klar, dass ihre Wirkung diffus und somit auch flexibel ist.

Wichtiger ist mir deshalb der Befund, dass gängige Steuerungsinstrumente z.T. nicht in jener Form wirksam sein *können*, die überwiegend unterstellt wird (vgl. Kapitel 3). Wichtigstes Beispiel dafür ist die Problematik der Wirksamkeit von Anreizsystemen, weil nämlich die Anreize von den zu Steuernden gar nicht detailliert wahrgenommen werden. Deutlich wurde, dass die Aufmerksamkeit für die jeweils letzte Zielvereinbarung oder Details der jeweils aktuellen Mittelverteilung bei den Betroffenen schon nach kurzer Zeit massiv abnimmt. Auch die scheinbar harte und eindeutige Wirkung von neuen Steuerungsinstrumenten verläuft also letztlich nur vermittelt über vielfältige weiche und unscharfe Mechanismen und wird über subjektive Wahrnehmungen der Betroffenen gebrochen. Die Auswirkungen sind, wie ich zu zeigen versucht habe, im Detail sehr unterschiedlich – z.B. dass die Pädagogen anders als die Physiker gegen eine fakultätsinterne leistungsbezogene Mittelverteilung eingestellt waren – und benötigen deshalb die Einbettung in eine Gesamtsicht auch auf die weichen Prozesse, wie sie hier versucht wurde. Umgekehrt relativieren diese Ergebnisse Befürchtungen, die neue Steuerung werde dazu führen, dass sich Wissenschaftler künftig nur noch an kurzfristigen Anreizen orientieren. Auch dies ist nur gebrochen über verschiedene andere und z.T. entgegengesetzt wirkende Mechanismen zu erwarten.

Deutlich konnte die Untersuchung ferner die Bedeutung von positions- und perspektivabhängigen Eigenarten bestätigen. Zwischen der Sicht von Nebenbeteiligten, Männern von Gewicht und Geschäftsführern zeigten sich systematische Unterschiede. Ebenso systematische Unterschiede zeigten sich zwischen den beiden untersuchten Fächern, zwischen der Perspektive von Befragten auf sich selbst und auf andere Beteiligte und zwischen der Perspektive auf die eigene Vergangenheit und auf die eigene Zukunft. Alle diese gefundenen Unterschiede sollten bei empirischen Befragungen zu Hochschulsteuerung berücksichtigt werden: Offensichtlich ist es nicht dasselbe, ob man leistungsbezogener Mittelverteilung generell eine Wirkung zuspricht oder ob man diese für die letzte Entscheidung der eigenen Fakultät annimmt. Insbesondere Studien, die die Umsetzung von Hochschulsteuerung über die Annahme von Typen unterschiedlicher und fester Persönlichkeitsausprägungen erklären wollen (z.B. mit der Figur der Traditionalisten vs. Ökonomen) sollten die hier festgestellten Perspektiveneffekte berücksichtigen, um zumindest geeignete Kontrollfragen entwerfen zu können.<sup>300</sup>

---

300 Falls man überhaupt an dem problematischen Ansatz festhalten will, Organisationsvorgänge über Persönlichkeitsausprägungen zu erklären. M.E. besteht das Risiko, dass eine solche Personalisierung der Analyse allgemeine soziale Phänomene einer Teilgruppe von Beteiligten aufbürdet. Wie diskutiert fordern bereits allgemeine soziale Effekte bzw. Phänomene wie Groupthink, die generelle Begrenzung des Aufmerksamkeitsfokus oder informelle regulative Mechanismen die rationalistisch formulierten Steuerungskonzepte heraus. Dafür sollte allerdings keine isolierbare Personengruppe (Traditionalisten, Blockierer oder Lähmschicht) verantwortlich gemacht werden, selbst wenn solche Personen z.B. aufgrund ihrer Stellung in der Gesamtorganisation statistisch signifikant unterscheidbare Meinungen zu Steuerungsvorgängen haben.

Bei der Untersuchung wurden die Effekte der Beobachtungsperspektive nicht nur berücksichtigt, sondern sogar dazu benutzt, um bei Interviewten einen besonderen Reflexionsbedarf auszulösen. Auf diesem Weg offenbart sich eine bemerkenswerte Hellsicht an den Fakultäten über die eigene Selbstorganisation. In beiden Fächern und in allen Statusgruppen zeigten die Experten analytische Fähigkeiten von z.T. soziologischer wissenschaftlicher Qualität. Ansatzweise wenden sie sogar wichtige organisations- und sozialtheoretische Konzepte an. Die Übersetzung der empirischen Befunde in eine Theoriesprache reicht also nicht aus, um als Forscher den Vorteil einer sozialen Distanz gegenüber dem Wissen im Forschungsgegenstand selbst ausspielen zu können. Der Untersuchung bleibt primär der Vorteil, eine Einordnung und Auswertung der vielfältigen Effekte der Perspektive möglich machen zu können, indem sie die zusätzliche Distanz, die über eine theoretisch reflektierte Interviewvorbereitung und -auswertung möglich wird, nutzt.

Wie sich im Rahmen dieser Untersuchung zeigt, ist dieser Vorteil anscheinend insbesondere für die Aufklärung von Steuerungsverständnissen von Bedeutung. In Bezug auf Steuerungswirkungen scheint das Aufklärungspotenzial am größten zu sein. Zwar werden an den Fakultäten z.B. durchaus die kommunikativen und weichen Wirkungen von kommunikativen Instrumenten gesehen. Diese Beobachtung wird aber anscheinend durch die praxisfeldtypische Perspektive immer wieder herausgefordert. Wie bei allen Steuerungsinstrumenten treten nämlich die erwarteten Wirkungen selten vollständig ein (u.a. aufgrund der diskutierten psychologischen Effekte wie dem Fokussierungsbedarf zur Herstellung von Handlungsfähigkeit). Ausgesprochen deutlich ist der Befund, dass die Fakultätsexperten allgemein deutliche Steuerungswirkungen unterstellen, sich selbst aber gar nicht über Steuerung beeinflusst sehen. Wenn über Steuerungswirkungen reflektiert wird – etwa da Steuerungsinstrumente zu einem Profilierungsinstrument geworden sind, vgl. 3.1.2 – stellt sich automatisch<sup>301</sup> die Forderung nach härteren Wirkungsmechanismen ein. Denn das Paradoxon wird von den Beteiligten zum größeren Teil über die Idee bearbeitet, dann müsse in Zukunft wohl mit schärferen materiellen Konsequenzen gesteuert werden (vgl. 4.5.5).

Dieser Punkt verdient besondere Aufmerksamkeit, weil die starke Abneigung gegenüber einer eigenen Beeinflussung von außen auch ein deutlicher Hinweis darauf ist, dass die – in der Psychologie unterschiedlich diskutierte, vgl. 2.4 – Problematik der Verdrängung intrinsischer Motivation hier eine Rolle spielt: Anreizsysteme dürfen aus diesem Grund nicht als kontrollierend und einzwängend, sondern sollten als informierend und eigene Motive verstärkend erlebt werden. Wichtig ist also, dass der Wunsch, selbst nicht zu sehr kontrolliert zu werden, nicht zur Forderung von unproduktiver, weil die zentrale intrinsische Motivation gefährdender, Kontrollverstärkung führt. Insgesamt handelt sich um ein Beispiel für das etwas paradoxe Phänomen, dass ein Mehr an Transparenz zu einer Vereinseitigung führen kann – anders als nach der klassischen

---

301 Hier ist an die verhaltenswissenschaftliche Sichtweise gedacht, wonach in einer organisierten Anarchie Lösungen darauf warten, dass sich ein geeignetes Problem findet, damit sie sich über einen mehr oder weniger geeigneten Sprecher artikulieren können, vgl. 2.5. Die andere Möglichkeit der Verarbeitung ist eine Personalisierung bzw. das Setzen auf charismatische Legitimation, womit reflektiert wird, dass Hochschulen traditionell wesentlich über die Auswahl der ‚richtigen‘ Persönlichkeiten – insbesondere das Berufungsverfahren – koordiniert werden (vgl. 2.9).

Annahme der Aufklärung und übrigens auch in Einklang mit psychologischen Befunden. Das an den Fakultäten vorfindbare Steuerungsverständnis zu Instrumenten ist aus diesem Grund zwar in einzelnen Details sehr differenziert (4.5), in allgemeiner Form ist es aber im Vergleich zu den wichtigsten potenziellen Wirkungsannahmen (Kapitel 3) sehr unterkomplex.

Die Rekonstruktion regulativer Strukturen an den Fakultäten erfolgte in einem Raum, der über unterschiedliche Perspektiven unterschiedlicher Beteiligter, über den sachlichen Inhalt von Erzählungen und Berichten und die dabei eingesetzten Charakterisierungen und Soll-Vorstellungen in Bezug auf Akteure, Arenen sowie über Machtressourcen und Steuerungswirkungen aufgespannt wurde. Die Validität des gewählten Vorgehens zeigt sich insbesondere dort, wo sich die Rekonstruktion als gangbar zur Aufklärung von Widersprüchen erweist (4.1). Solche Widersprüche finden sich auf verschiedenen Ebenen. Im vorangehenden Kapitel diskutierte Beispiele sind die Kopräsenz ökonomistischer und traditionalistischer Argumente und die Kopräsenz von Steuerungsoptimismus und -skeptizismus. Auch das Fehlen grundsätzlicher Ablehnung gegenüber Fakultätsrat und von sozialen Forderungen, selbst wenn diese überwiegend nicht überzeugen, ist bemerkenswert und wurde deshalb von mir in die hier entwickelte Rekonstruktion von Organisationsvorstellungen einbezogen. Dabei ergeben sich für Reformpraxis wie -forschung gleichermaßen interessante Hinweise, hier etwa die, dass die Gruppe der Reformblockierer im Hochschulbereich vielleicht eher eine Vorstellungsfigur als ein tatsächlich relevanter Akteur ist (4.5).

Der hier gemachte Versuch, die Forschungsdefizite bezüglich der Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente auf Fakultätsebene auszuräumen, führt immer wieder zu Fragestellungen grundsätzlicher Art. Im folgenden Abschnitt greife ich einige solcher grundsätzlichen Aspekte noch einmal auf und stelle dabei auch das Gesamtanliegen dieser Arbeit in einen grundsätzlicheren Problemkontext. Die Geltung der verschiedenen Untersuchungsergebnisse, zu denen ich in den vorangehenden Kapiteln gekommen bin, hängt nicht von dieser weiteren Einordnung ab, sondern steckt ihrerseits einen Rahmen, innerhalb dessen eine Gesamtperspektive ihre Stimmigkeit nachzuweisen hat.

## **5.2. Kontextualisierung**

Seit etwa zwei Jahrzehnten werden für die Steuerung von Hochschulen Instrumente eingesetzt, die es davor kaum oder gar nicht gab: Zielvereinbarungen (3.3), leistungsbezogene Mittelverteilung (3.2), Evaluationsverfahren (3.4) und anderes mehr. Diese Instrumente und das zugehörige Steuerungsverständnis – Neues Steuerungsmodell, New Public Governance oder wie auch immer bezeichnet – kommen nicht originär aus dem Hochschulbereich, haben aber inzwischen die Hochschulen aller westlichen Industriestaaten erreicht. Nach verbreiteter Vorstellung müssen die neuen Instrumente noch besser an die Bedingungen von Hochschulen angepasst werden, wir benötigen demnach ein hochschuladäquates New Public Management. Aber an was für eine Art von Hochschulen sollen die neuen Governance-Instrumente angepasst werden, an die deutschen Universitäten in ihrer Verfasstheit zwischen 1975-1990? Oder an einen künftigen Universitätstypus, der irgendwo zwischen schlagkräftigem Dienstleistungsunternehmen und traditioneller Academia verortet ist? Wo immer man mit der Diskus-

sion von Hochschulsteuerung ansetzt, verfängt man sich schnell in Komplikationen. Populär ist deshalb, mit bescheidenerem Anspruch nach Best Practice-Erfahrungen zu suchen. Wenn man noch nicht weiß, wohin die Reformen führen sollen, könnte die Wissenschaft vielleicht immerhin auf dem Weg weiterhelfen. Aber was genau ist Best Practice und was sind erfolglose Reformverfahren? Beantworten kann das nur, wer weiß, wohin die Reformreise geht oder gehen sollte. Das scheinbar bescheidene wissenschaftliche Anliegen, Reformprozesse nur kritisch-analytisch zu begleiten und Erfolgsfaktoren zu identifizieren, ist regelmäßig das ideologischste Herangehen überhaupt: Es werden Maßstäbe angelegt, die nicht diskutiert oder reflektiert werden können, da über die Reformrichtung nicht grundsätzlich reflektiert wird. Unhinterfragt bleibt, von welchem Idealbild von Hochschule aus argumentiert wird. Wobei die Frage nach dem verwendeten Idealbild weitere Fragen auslöst. Es mangelt nämlich eher an positiv ausgestalteten Idealbildern für die Hochschulen. Mitten in der proklamierten Wissensgesellschaft haben die Hochschulen ein Imageproblem: Von allen Beteiligten wird eine „Hochschulkrise“ wahrgenommen und die Krise ist längst ein „Dauerzustand“ (Pasternack 2006: 12). In dieser Arbeit habe ich den Schluss gezogen, dass die Dauerkrise die äußere Form einer „Dauerreform“ angenommen hat, d. h. die Hochschulsteuerung wird auf absehbare Zeit ständig weiter reformiert.

Als tröstlich, aber auch als umso bedrohlicher lässt sich empfinden, dass die genannten Probleme nicht hochschulspezifisch sind. Allorts haben große gesellschaftliche Institutionen massive Imageprobleme und stecken in einer Dauerkrise. Die Krankenhäuser sind ein Beispiel für diesen Organisationstypus. Keiner will auf sie verzichten und das von ihnen beanspruchte Finanzvolumen ist jahrelangen Spar- und Kürzungsprogrammen zum Trotz nicht rückläufig. Die bekannte Tatsache, dass Krankheitsbetreuung in einer alternden Gesellschaft teurer wird, ändert nichts am gesellschaftlichen Druck auf die Krankenhäuser, die nach Sicht der Krankenkassen nicht genug Wettbewerb betreiben, zu schlecht gemanagt werden u. s. w. Auch die heftig reformierten Kommunalverwaltungen können sich auf diesem Weg von ihrem Negativimage kaum befreien (2.1). Mit einem Programm der Art „bessere Kommunalverwaltung ist weniger Kommunalverwaltung“ ist das Imageproblem natürlich sowieso auf Dauer gestellt, denn besser als „weniger“ ist immer das „noch weniger“ – indem Verwaltungen sich selbst zum Problem erklären, werden sie ihren Ruf nicht verbessern können. Andere Krisenkandidaten sind Parteien und Politiker, die nicht mehr so sehr wie eine Partei/ein Politiker ausschauen wollen; selbst die Gerichte erleben einen gewissen Autoritätsverlust, und sei es nur aufgrund der Gerichtsshows im Nachmittagsprogramm der Privatsender. Peer Pasternack meint, die Dauerkrise ergebe sich dadurch, dass Wissenschaft und die sie „alimentierende Umwelt“ unterschiedliche „Funktionslogiken“ haben (2006: 12). Warum erzeugt dies gegenwärtig Spannungen – schließlich gibt es die unterschiedlichen Funktionslogiken schon seit Jahrzehnten oder Jahrhunderten? Anders als von der soziologischen Systemtheorie aus erwartet werden müsste – Stichwort: funktionale Differenzierung – werden die Anwendungsgrenzen für unterschiedlich ausdifferenzierte Codes nicht mehr eingehalten. Hochschulen, Krankenhäuser und Kommunalverwaltungen werden an ökonomischen Kriterien gemessen, es kommt zu inhaltlichen Übergriffen über die Funktionssystemgrenzen hinweg. Sollte man diese Übergriffe deshalb zurückweisen, können wir überhaupt zurück zur Verfasstheit der

deutschen Universitäten zwischen 1975 bis 1990? Niemand will das in vollem Umfang. Etwas mehr Interdisziplinarität, Bildung von Forschergruppen u. a. m. wird durchaus gewünscht. Produktiv ist heute nämlich das Überschreiten von Grenzen, in die eingehegt sich Produktivität vorher entfaltete: Fabriken lagern aus, verschlanken, vielfältigen, statt primär die Economy of Scale wirken zu lassen; Krankenhäuser sollen ambulanter werden, Kommunalverwaltungen bürgernäher – und Hochschulen z. B. wirtschafts- und praxisnäher. Geophysiker und Genetiker sollen mit Archäologen eng zusammenarbeiten, Psychologen mit Maschinenbauern u. a. m. Produktiv ist also das Überschreiten von Grenzen, aber die Grenzüberschreitung entzieht den Bewertungsverfahren den Boden: Jede Bewertung beruht darauf, dass es Grenzen und innerhalb dieser identifizierbare Normalzustände gibt. Ohne gegeneinander abgeschottete Normalzustände – typisierte Vorstellungen davon, wie ein Krankenhaus zu sein hat, wie eine Kommunalbürokratie und wie eine Hochschule – verlieren sich die Bewertungsmaßstäbe. Die Produktivität, die sich aus der Überschreitung der Grenzen ergibt, kann nicht mehr nachweisen, dass sie produktiv ist. Am Beispiel der Finanzwirtschaft zeigt sich dies besonders deutlich. Produktiv war hier bis zur aktuellen Krise die Erfindung neuer Finanzprodukte, mit denen alte Grenzen und Regulierungen überschritten werden. Bilanzierungsregeln werden ausgehebelt, Kapitaldeckungsvorschriften umgangen u. a. m. Als Konsequenz daraus lässt sich nicht mehr ohne Weiteres entscheiden, was denn nun eine Spekulationsblase sein könnte und was eine neue Form der Produktivität. Einige der Bilanzierungsinnovationen, die das US-Unternehmen Enron 2001 in Insolvenz geführt haben, haben sich längst durchgesetzt und werden nach Abschluss der aktuellen Kapitalmarktkrise vielleicht wieder weltweit für Wirtschaftskoordination und weltweites Einkommen sorgen. Die Finanzmärkte reagieren derweil auf die selbst produzierten Bewertungsprobleme – noch nach Jahren wissen die Banken nicht, welche Risiken und Werte in ihren vorbildlich komplex geführten Büchern stehen – ganz ähnlich wie Krankenhäuser, Hochschulen und Kommunalverwaltungen: Die Bewertungssysteme werden vielfältigt. Ratingagenturen werden geratet, Akkreditierungsagenturen akkreditiert, Evaluationsverfahren evaluiert, Bilanzierungsverfahren bilanziert, Controlling wird ausgebaut und der Kennzahlenbestand vervielfacht. Im Zuge dessen kommt es auch zu echten Bewertungsinnovationen: Zwei Beispiele von der OECD sind die PISA-Tests und die Return-on-Invest-Rechnungen für öffentliche Bildungsinvestitionen. Allein, es wird nicht lange dauern, bis wieder neue Verfahren und Bewertungsmechanismen in Mode kommen.

### ***Dauerhafte Imageprobleme der Universitäten***

Wenn auf Grundlage der hier durchgeführten Fallstudie angenommen werden kann, dass es weit verbreitete und entsprechend einigermaßen stabile Vorstellungsfiguren gibt, so hat dies hochschulpolitische Konsequenzen. Wie diskutiert (4.5.2) fehlt es gegenüber dem Akteur „Ministerium“ an einer positiven Rollenzuschreibung. Solange sich keine konturierten Vorstellungen darüber herausbilden, was von den Wissenschaftsministerien positiv erwartet wird, kommen diese nicht aus ihrer Negativrolle heraus, egal welche Reformschritte sie unternehmen. Verschärfend kommt hinzu, dass es sich nicht um ein Legitimationsproblem allein der Wissenschaftsministerien handelt,

sondern vielmehr um eine Legitimationskrise der öffentlichen Hand insgesamt (vgl. 2.1), die sich in zumindest indirekter Form auch gegen die Hochschulen selbst richtet. Die staatlichen Legitimationsprobleme können offenbar über Neue Steuerung, Output-Orientierung u. ä. m. einerseits nur unzureichend aufgefangen werden, andererseits werden sie darüber sogar noch verschärft (1.4.3). Die Hochschulen betreffen diese Probleme nicht nur mittelbar finanziell, sondern auch direkt durch die Delegitimierung von Bürokratie und Mitbestimmung mittels der Repräsentationsgremien (Senat, Fakultätsrat) sowie allgemein in ihrer Eigenschaft als öffentliche Institutionen. Steuerungsinstrumente, die u. a. dadurch an Zustimmung gewinnen, dass sie die Chance anklingen lassen, man könne die Hochschulen gegenüber anderen Entwicklungen im öffentlichen Bereich abschirmen, reichen auch in diesem Fall nicht aus, um umfassende und international wirksame Trends abzupuffern. Sie verstärken die Trends sogar eher.

Wenn die dabei wirksamen Vorstellungsfiguren, wie von mir angenommen, tatsächlich relativ stabil sind, dann werden die Wissenschaftsministerien den Vorwurf, ihr Handeln sei durch sinnlos-bürokratische Übergriffe geprägt, auf absehbare Zeit nicht los – unabhängig davon, wie stark sie tatsächlich deregulieren und Kompetenzen beschneiden. Ähnliches gilt mutmaßlich auch für die Hochschulen, denn

*„umgekehrt sehen die Ministerien die Hochschulen und insbesondere die Professorenschaft als bornierte Verteidiger einer überlebten Idee von Wissenschaft, die oft genug nur noch dafür herhalten muss, die Privilegien des Berufsstands der Professoren zu legitimieren“ (Schimank 2006b: 9)*

Genau wie das Negativbild der Ministerien an den untersuchten Fakultäten mit dem allgemeinen Glaubwürdigkeitsverlust staatlicher Steuerung in Zusammenhang zu bringen ist, ist auch die Negativsicht gegenüber den Hochschulen kein Spezifikum von Ministerialbeamten. Das Imageproblem der Hochschulorganisation wird also aus demselben Großtrend gespeist, den man mit dem gesellschaftstheoretischen Konzept der Kontrollgesellschaft (2.8) fassen kann. Auch wenn die Ministerien deregulieren, wird ihnen zu viel Eingriff vorgeworfen. Auch wenn Universitäten umfassende Reformen durchführen, bleibt das Imageproblem, dort würden bequeme Privilegien verteidigt – weshalb sich das Ministerium seinerseits wiederum zu kontrollierenden Eingriffen in den Hochschulbereich genötigt sieht. Das Bild vom zu sehr eingreifenden Ministerium erhält dadurch neue Nahrung und die Gegenwehr der Hochschulen bestätigt ihrerseits das oben zitierte Negativbild gegenüber den Hochschulen. Dabei sind letztlich beide betroffen von derselben

*„Krise aller Einschließungsmilieus [...]. Eine Reform nach der anderen wird von den zuständigen Ministern für notwendig erklärt“ (Deleuze 1993: 255)*

Die maßgeblich rezipierten Steuerungstheorien der Neuen Institutionenökonomik bieten keine vollständige positive Identifikationsfolie, nicht nur Aufgrund der Negativität ihrer an den Homo Oeconomicus angelehnten Modellakteure (vgl. 2.1.1). Funktionierende Organisationen kommen letztlich ohne das als Gegenfolie verwendete Bürokratiemodell gar nicht aus (vgl. 2.1.2), so dass ein Reformschritt jene Kontrollprobleme aufwerfen kann, die dann mit dem nächsten behoben werden müssen. Hinzu kommen ungelöste Regulationsprobleme bzw. -widersprüche in der Wissensgesellschaft, weil in jener klassische ökonomische Regeln nicht mehr gelten, da die Knappheit ‚fehlt‘ (vgl. 2.3). Ein vollständiges Organisationsmodell ist nicht in Sicht. Die Tendenz zu sich ab-

wechselnden Modetrends der Steuerung verstärkt sich durch allgemeine Effekte wie den begrenzten Aufmerksamkeitsfokus (vgl. 2.4). An den Hochschulen und anderen Institutionen führt der „verkürzte Zeitrahmen“ (Sennett 2005: 43) zu Dauerreformen.

Jedenfalls lässt sich das Negativimage der Hochschulen als selbstblockiert (vgl. Krücken 2004: 337) o.ä. nicht durch die wissenschaftliche Beschreibung einzelner positiver Reformbeispiele widerlegen. Vorurteilsbildung gegen ‚weltfremde Akademiker‘ und der Prestigeverlust staatlicher Leistungen insgesamt sind nämlich mutmaßlich gekoppelt. Reformen, mit denen sich die staatlichen Hochschulen als reformfreudig und gegenüber gesellschaftlichen Ansprüchen aufgeschlossen darstellen, können dieses Problem deshalb nicht lösen, sondern nur temporär mit Teilerfolgen bearbeiten. Nach wenigen Jahren muss schon wieder eine neue Reform folgen, denn das grundsätzliche Imageproblem besteht weiter fort. Und muss nicht auch etwas ‚krank‘ sein, wo die ‚Reform-Doktoren‘ ein- und ausgehen, wo ständig reformiert wird, aber doch nie ein vorzeigbarer Neuzustand erreicht wird? Die Landespolitik hält Hochschulreform vielleicht auch deshalb für ein geeignetes Profilierungsfeld, um den eigenen hartnäckigen Legitimationsproblemen zu begegnen (vgl. 1.4.3 und 3.1.2) – und schafft dies ebenfalls nie dauerhaft. Im Ergebnis ergibt sich die Gefahr nicht nur einer Dauerreform, sondern auch von einem „Wirrwarr angesichts der großen Verfahrensmenge“ sowie von einem „System der Übersteuerung“ (Teichler 2002: 38-41). Autoren wie Georg Krücken beobachten schon längst Re-Regulierung im Zuge von De-Regulierung (2004b). Schließlich könnte die Verrechtlichung von Beziehungen zwischen Fakultäten, Hochschulen und staatlichen Stellen irgendwann auch zu höherem Rechtsberatungsbedarf und steigendem Klagerisiko führen, um hier nur einige der Gefährdungen aufzuzählen.

### ***Die zwei Seiten zeitgemäßer Steuerung***

Die prognostizierte Dauerreform lässt sich gut organisationstheoretisch begründen und einordnen. Lässt sie sich aber auch organisationswissenschaftlich lösen? Kann die Organisationsforschung, wenn schon nicht den besten Endzustand für modern reformierte Hochschulen, so doch immerhin die besten Prinzipien für das ständige weitere organisationale Lernen, für die optimale Organisationsentwicklung finden? Unter Stichworten wie „Organisationsentwicklung als Daueraufgabe“ u.ä. wird ein solches Versprechen offeriert, aber man kann dies genauso gut unter die Liste der bisherigen Reformtrends und Steuerungsmoden einordnen.<sup>302</sup> Bei eingehender kritischer Betrachtung handelt es sich eher um die Strategie von Münchhausen: Wenn man keinen festen Grund mehr unter den Füßen hat und im Sumpf zu versinken droht, zieht man sich einfach am eigenen Schopf heraus. Man bestimmt dabei nur, was die beste Technik des Herausziehens sein soll und lässt schlicht außer Acht, von welchem festen Grund aus wer wohin eigentlich ziehen könnte.

Einen solchen festen Boden, über den aus der Dauerreform ausgestiegen werden könnte, welche die Fakultätsmitglieder als Belastung empfinden (4.5.5), schlage ich

---

<sup>302</sup> Das Hochschulmanagement könnte allerdings verstärkt versuchen, als Garant stabiler Regeln des Organisationswandels aufzutreten, um die traditionell schwache Gesamtidentifikation der Lehrenden mit ihrer Hochschule zu erleichtern. Wie aber unterscheidet sich eine verlässliche ‚Stabilität des Wandels‘ von einer ständig neuen Trends folgenden Dauerreform?

nicht vor. Vielmehr zeigt diese Arbeit gerade die Notwendigkeit von Steuerungsoptimismus (vgl. z. B. 2.4f).

Experten unterstützen ihre administrative Spitze nur, solange sie den Eindruck haben, dass diese ihren Interessen dient (Mintzberg 1979: 363). Deshalb muss diese Spitze auch den Eindruck erwecken, dass sie die äußeren Legitimationsanforderungen aktiv bearbeitet – was m. E. gleichbedeutend mit ständigen Reformaktivitäten ist. Stärker berücksichtigt werden müsste allerdings auch die von den interviewten Fakultätsmitgliedern eingeforderte Pufferfunktion (4.5.2), so dass nicht jede neue Reformmaßnahme die Arbeitsebene belastet. Noch größer ist an den Fakultäten natürlich der Wunsch, dass das „chronische Aufgetautsein“ (Karl Weick) der Organisation einmal beendet werden könnte – ggf. auch nach vorangehenden harten Reformeinschnitten, damit man endlich in verlässlichen Strukturen der ‚eigentlichen‘ wissenschaftlichen Arbeit nachkommen könne (4.5.5). Liefere es also ohne die Ebene der Hochschulleitungen mit der Wissenschaft auf Fakultätsebene besser? Auch das trifft nicht zu. Kooperation, gerade wenn sie nur ad hoc und nicht über Output oder Verfahrensnormierungen gelingen kann (vgl. 2.9 und 4.5.2), benötigt symbolische Integration, sowohl über Gremien und die teilweise fiktive Kollegialitätsnorm als auch über Führungspersonen wie Dekan und Rektor (vgl. 4.5.2 und 4.5.6 zu den einen Mittelweg darstellenden Ad hoc-Gremien).

Für das Management der Hochschule ist es also leider nicht realistisch, aus der Dauerreform auszusteigen, indem es einmalig eine stabile Adaption Neuer Steuerungsinstrumente auswählt und diese anschließend per beteiligungsorientiertem Change Management und internem Marketing einführt. Neben dem Einfluss des diskutierten Großtrends – Stichwort: Kontrollgesellschaft –, liegt ein weiterer Grund in der Notwendigkeit, dass sich die Mitglieder als ‚zeitgemäß‘ gesteuert empfinden können – also als gesteuert auf der Höhe der immer wieder neuen Modetrends. Vorteile einer ‚zeitgemäßen‘ Steuerung sind z. B.:

- Das Vertrauen in eine zeitgemäße Führung schafft Vertrauen für ungehinderte Kommunikationsabläufe in untergeordneten Bereichen. Erst jenes Vertrauen ermöglicht, dass dort bestimmte Themen regelmäßig als irrelevant abgewiesen werden können („darum kümmert sich bei uns XY“), was Entlastung bringt.
- Befremdungs- und Problemempfindungen können auf die Leitungsebene projiziert und damit aus dem eigenen Arbeitsbereich entfernt werden.

Die Einführung von „Hochschulmanagern“ als einer dem akademischen Betrieb zuarbeitenden technischen Expertengruppe erleichtert die Aufrechterhaltung jener akademischen Prinzipien, die die Fakultäten für ihre Selbstregulation und Identifikation benötigen, z. B. die Freiheit der Wissenschaft, Kollegialitätsnorm und intrinsische Motivation der Wissenschaftler. Die Trennung von Motivation und Organisationszweck trägt im Übrigen zur Gesamtflexibilität einer Organisation bei.

Wenn sich die auf den Leitungsebenen zur Personifizierung von Steuerung eingesetzte Personengruppe professionalisiert, muss sie ihre Rollenzuschreibung allerdings in ein positives Selbstbild wenden. Eine professionelle Leitung muss sich also darüber legitimieren, dass sie die aus den Fakultäten abgewiesenen Probleme, also z. B. Imageprobleme der Hochschule, professionell bearbeitet. Um als professionell erkannt werden zu können, muss sie auch Steuerungsmoden aufgreifen.

Hochschulleitungen müssen nach meiner Auffassung also neue Trends des Hochschulmanagements aufgreifen. Allerdings könnten sie versuchen, dies auf professionelle Weise behutsam selbstbestimmt zu gestalten. Dazu dürften sie nicht einfach ungeprüft Legitimität versprechende institutionelle Elemente von anderen Organisationen kopieren – man denke an das Beispiel des LKA Berlin, dass sich Straftaten als eigene Leistung zurechnet (vgl. 2.6). Stattdessen könnten Hochschulleitungen bspw. den hier unter 4.5.1 ff diskutierten Effekt unterschiedlicher Perspektiven auf Steuerung reflektieren. In Erinnerung zu halten ist nämlich, dass man Steuerungsinstrumente nicht nur von einem Anwendungsbereich auf einen anderen übertragen kann, sondern auch von einem Anwendungsziel auf ein anderes: Controllinginstrumente, die für Privatunternehmen entwickelt wurden, können auf Hochschulen übertragen werden, aber auch die Anwendungsperspektive kann gewechselt werden. Knapp veranschaulichen möchte ich dies anhand der Idee, dass eine Hochschulleitung aktuelle Instrumente und Verfahren des Controllings nicht (nur) auf die eigenen Basiseinheiten anwendet. Eine Hochschulleitung könnte für ihr Controlling und mit Blick auf die relevanten Zahlungsflüsse anstelle der Studierenden oder der privaten Drittmittelgeber bspw. auch das Wissenschaftsministerium als maßgeblichen Kunden auffassen. Dann würde sie vorrangig dessen gegenwärtige und künftige Erwartungen in einem Kennzahlenmodell abbilden. Per Controlling könnte sich ein Hochschulmanagement professionell und kennzahlengestützt darauf einstellen, wie lange ein Wissenschaftsministerium mutmaßlich an einem bestimmten Reformschritt festhalten wird und wann es sich wieder über eine neue Maßnahme profilieren wird (vgl. 3.1.2). Ein solches Controlling würde z. B. die Halbwertszeit bestimmter Reformtrends kalkulieren. Der Aufwand, der in die jeweilige Trendbefolgung gesteckt wird, wäre dann an diese Halbwertszeit und an ein Modell der Erwartungsstruktur des Ministeriums anzupassen. Wenn eine Hochschule so vorgehen würde, hätte sie die Anwendungsperspektive des von ihr eingeführten Controllings selbstständig variiert, nämlich von einer Kundenperspektive auf Studierende zu einer Perspektive auf den Staat in der Rolle des ‚Marktes‘ oder ‚Kunden‘. Möglich ist also mehr Variation, als dass man für die Übernahme von Controllingverfahren für den Hochschulbereich lediglich die benutzten Messgrößen anpasst.

Worauf ich abziele ist der Gedanke, dass das Hochschulmanagement durchaus immer wieder neue Steuerungstrends und Instrumente aufgreifen muss, diese anschließend aber z. T. gezielt dafür einsetzen könnte, äußere Anforderungen gegenüber den Arbeitsebenen der eigenen Organisation wegzupuffern. Ob eine Hochschule gegenüber ihrem Ministerium mit einem Anreizsystem arbeiten sollte sei dahin gestellt, aber immerhin gibt es das Beispiel des Stifterverbands, der die üblichen Rollen vertauscht hat, indem er Wissenschaftsministerien gerankt und Hochschulgesetze einer Evaluation unterzogen hat.

### ***Differenzierung von Steuerungsinstrumenten nach Wirkungsannahmen***

Der entlang dieser Arbeit entwickelte Ansatz mündet allerdings in eine andere Idee. Diese besteht in dem an die Reformpraxis gerichteten Vorschlag, Steuerungsinstrumente nach dem Spektrum der zugehörigen Wirkungsannahmen zu sortieren. Leerlauf durch ständige Scheininnovationen soll dadurch gebremst werden, dass er sich anhand

von wirkungsbezogenen Sortierschemata rechtfertigen muss. Es geht also um eine spezifische und praxisadäquate Steigerung der Reflexivität und gerade nicht um einen vollständigen Lösungsansatz. Dieser Ansatz, den ich bereits in Abschnitt 2.2 diskutiert und anschließend in Kapitel 3 anhand ausgewählter Instrumente vorzuführen versucht habe, ist auch der Hintergrund dafür, dass die Diskussion theoretischer Perspektiven in dieser Arbeit relativ breiten Raum einnimmt (Kapitel 2).

Prinzipiell können die Sortiervorschläge aus der Organisationsforschung den beteiligten Akteuren dabei helfen, unproduktive Widersprüche zu vermeiden. Beispiel für einen solchen Widerspruch ist das oben diskutierte Paradoxon, dass persönliche Kontrollaversion zu der Forderung nach Kontrollverstärkung führen kann. Wenn Reformansätze über den Bezug zu Organisationstheorien sortiert werden, ist der eine oder andere Steuerungstrend einfacher als Wiederholung oder als Modewelle erkennbar. Auch die Reichweite der neu vorgebrachten Argumente kann realistischer eingeschätzt werden. Erleichtert wird ferner die Abstimmung verschiedener Instrumente untereinander und die Begrenzung der Eingriffstiefe. Dadurch ließe sich das Tempo von Modewellen der Steuerungstrends verlangsamen, ohne dass man so täte, als käme die Steuerungspraxis absehbar ohne Steuerungsillusionen und ohne den aus theoretischer Perspektive naiven Steuerungsoptimismus aus. Die Differenzen zwischen Theorie und Praxis lassen sich nämlich nicht prinzipiell aufheben (ausführl. dazu Friedrichsmeier 2008).

Die Zusammenschau der hier in dieser Arbeit diskutierten Organisationstheorien zeigt deutlich, dass es eine unaufhebbare Grenze für die Aufklärung der Organisation über ihr eigenes Funktionieren gibt. Wenn rationalistische Steuerungsinstrumente trotzdem für die Steuerungspraxis unverzichtbar bleiben, so sind Sortierungsvorschläge hilfreich, damit die Instrumente nicht einfach „at face value“ genommen werden. Eine umfassend organisationstheoretisch und nicht nur betriebswirtschaftlich aufgeklärte Hochschulsteuerung müsste entsprechend stärker auf eine Führung als „Management von Widersprüchen“ setzen. Eine Steuerungspraxis, die ihrerseits die Differenz von theoretischer und praktischer Perspektive anerkennt, wäre vor der Illusion gefeit, Hochschulen könnten über Kennzahlensysteme effektiv durchdrungen werden oder die – hier auch empirisch bestätigten – Steuerungsunschärfen und Abkoppelungsprozesse ließen sich über ein Controllingregime beseitigen. Die während der vergangenen rund 15 Jahre adaptierten Steuerungsinstrumente zeigen nämlich bereits auf der konzeptionellen Ebene erhebliche Widersprüche (2.9 und Kapitel 3). Die Aufklärung über Wirkungsweisen führt also auch dazu, dass einige Vorstellungen Neuer Steuerung revidiert werden müssen.

Wenn Reformen und die ihnen zugrunde liegenden Annahmen über Wirkungen konsequenter miteinander verbunden werden, ist der Spielraum für landespolitische Profilierung über Hochschulsteuerung (1.4.1) wahrscheinlich reduziert, allerdings nicht beseitigt. Die Steuerungspraxis könnte sich immerhin gegen „missionarisches und kommerzielles Oversell“ (Werner Jann) wappnen. Dafür ist allerdings wesentlich, dass sich die Sortierung und Einordnung von Steuerungsansätzen an dem grundlegenden Theoriebestand der Organisationsforschung orientiert, welcher sich nur langsam ändert. Anders sieht es aus, wenn die verwendeten Grundkategorien letztlich aus der Beobachtung der Reformmainstreams der vergangenen Jahre abgeleitet werden. Ein sol-

ches Vorgehen findet sich z.B. unter dem Stichwort „Governance-Perspektive“ (vgl. Schimank/Meier 2002) und es eignet sich auch hervorragend dazu, lokale Abweichungen vom internationalen Trend zu beobachten. Nur sind dann keine Beobachtungen quer zu eben jenem Trend möglich – etwa jene, dass moderne Qualitätshandbücher genau wie traditionelle Verwaltungsvorschriften mit der Normierung von Abläufen operieren oder dass die Einführung eines Hochschulrats nicht unbedingt die Kontrollfunktionen verändert, sondern lediglich ihre Wahrnehmung auf ein anders legitimes Gremium überträgt. Die Sortierung von Steuerungsansätzen anhand von möglichen Wirkungsweisen kann dem gegenüber zu einer perspektivisch erweiterten Problemwahrnehmung führen. Fakultäten, die neben materiellen Anreizen auch die kommunikativen und anderen Wirkungen ihrer Evaluationsverfahren, Zielvereinbarungen u. s. w. beobachten, können die Steuerungsinstrumente auch besser mit ihren etablierten „Checks and Balances“, z. B. der Kollegialitätsnorm (4.5.6), in Einklang bringen.

Der Sortiervorschlag passt zu der Strategie, die unter 2.9 mit der Fabel des Wettrennens von Hase und Igel veranschaulicht wurde. Ein Igel, der den Charakter des Wettrennens durchschaut, überlässt es dem Hasen, sich zu Tode zu rennen. Für die Begründung des Anspruchs, der Reformbedarf der Regulation und Steuerung im Wissenschaftsbereich sei gar nicht überdurchschnittlich groß, sondern z.T. sogar umgekehrt als Vorbild geeignet („Ick bün all dor“), fanden sich viele Argumente: Dazu gehört das Konzept der Wissensgesellschaft insgesamt (2.3) oder das zum NPM gehörende Anliegen, weniger Bürokratie und mehr Verantwortungsübernahme auf der Ausführungsebene zu erreichen (2.1.2).

Mit der empirischen Untersuchung habe ich versucht, die vorhandenen Wissenslücken bezüglich der für Hochschulsteuerung wesentlichen Umsetzungsebene zu verringern. Dabei ergeben sich sowohl Hinweise für eine praxisadäquatere Steuerung als auch Hinweise auf Widersprüche, die sich mit einer über Sortiervorschläge erweiterten Wahrnehmung von Wirkungsmechanismen ausräumen ließen. Wertvoll wäre es, diese Ergebnisse mit einer ähnlich angelegten Feldforschung auf der Ebene von Hochschulleitungen und Wissenschaftsministerien zu verbinden. Einen Teilbereich davon deckt die bereits zitierte Studie von Metz-Göckel et al. ab (Zimmermann et al. 2004), die auf ein weitere wichtige Desiderata verweist: Die empirische Untersuchung konkreter Wechselwirkungen mit anderen gesellschaftlichen Teilbereichen. Neue Steuerung an Hochschulen – bzw. in aktuell modischer Terminologie die new governance of science – ist schließlich kein auf die deutschen Hochschulen beschränktes Phänomen. Wie und wo die unter Legitimationsdruck geratenen Institutionen Steuerungsmythen u. ä. aufgreifen, lässt sich mit neo-institutionalistischen oder poststrukturalistischen Ansätzen bereits gut beschreiben. Wenn die in dieser Arbeit an verschiedenen Aspekten diskutierte These zutrifft, dass Hochschulsteuerung einer Dauerreform unterliegt, lohnt sich die weitere Untersuchung – darunter auch mit standardisierten Verfahren – umso mehr.

## Literatur

- Abels, Heinz (2004): *Einführung in die Soziologie*. 2. Aufl. Wiesbaden, VS.
- Achtziger, Anja/Gollwitzer, Peter M. (2007): Motivation und Volition im Handlungsverlauf. In: Heckhausen, Jutta/Heckhausen, Heinz [Hrsg.]: *Motivation und Handeln*. 3. Aufl., Heidelberg, Springer. S. 277-302.
- Adam, Markus (2000): Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 41. Jg. (H. 10), S. 272-274.
- Adams, Roy D./McCormick, Ken (1987): Private Goods, Club Goods, and Public Goods as a Continuum. In: *Review of Social Economy*, 45. Jg. (H. 2), S. 192-199.
- Akkreditierungsrat (2005): Beschluss des Akkreditierungsrates zum Verhältnis von Evaluation und Akkreditierung, 25.4.2005, Drs. 31/2003. Bonn, [http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Beschluesse\\_AR/Beschluss\\_Evaluation\\_und\\_Akkreditierung\\_2003.pdf](http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Beschluesse_AR/Beschluss_Evaluation_und_Akkreditierung_2003.pdf).
- Aristoteles (2002): *Die Nikomachische Ethik: Aus dem Griechischen und mit einer Einführung und Erl. vers. von Olof Gigon*. [Ethica Nicomachea]. 4. Aufl. München, DTV.
- Arrow, Kenneth J. (1971): Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In: Lamberton, Donald M. [Hrsg.]: *Economics of Information and Knowledge*, Baltimore, Penguin Books. S. 141-159.
- Baard, Paul P./Deci, Edward L./Ryan, Richard M. (2004): Intrinsic Need Satisfaction: A Motivational Basis of Performance and Well-Being in Two Work Settings. In: *Journal of Applied Social Psychology*, 34. Jg. (H. 10), S. 2045-2068.
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. In: *Verwaltungsführung, Organisation, Personal (VOP)*. 13. Jg. (H. 1), S. 6-11.
- Bargel, Tino/Ramm, Michael (1998): Attraktivität des Ingenieurstudiums. Zur Diagnose einer nachfragekrise und Folgerungen. In: *Hefte zur Bildungs- und Hochschulforschung*; 23, Konstanz, Arbeitsgruppe Hochschulforschung Universität Konstanz.
- Barley, Stephen R./Tolbert, Pamela S. (1997): Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. In: *Organization Studies*, 18. Jg. (H. 1), S. 93-117.
- Barnard, Chester I. (1962): *The functions of the executive*. 11. Aufl. Cambridge, Harvard University Press.
- Barthel, Thomas (2004): Prämiensysteme in Kommunalverwaltungen. Die aktuelle Praxis. In: *Neues Verwaltungsmanagement*, 7. Jg. (H. 8), [http://www.hsu-hh.de/gornas/index\\_FZlmZ8tcIycNOxPy.html](http://www.hsu-hh.de/gornas/index_FZlmZ8tcIycNOxPy.html), S. 1-17.
- Bartz, Olaf (2006): *Wissenschaftsrat und Hochschulplanung: Leitbildwandel und Planungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1957 und 1975*, [http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=981776116&dok\\_var=d1&dok\\_ext=pdf&filename=981776116.pdf](http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=981776116&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=981776116.pdf). Köln, Universität.
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (1997): *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus, Antworten auf Globalisierung*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (1995): Verwendungsforschung – Umsetzung wissenschaftlichen Wissens. In: Flick, Uwe/v. Kardorff, Ernst/Keupp, Heiner/v. Rosenstiel, Lutz/Wolff, Stephan [Hrsg.]: *Handbuch qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen*. 2. Aufl., Weinheim, Bertz. S. 416-419.
- Beckmann, Jürgen/Heckhausen, Heinz (2007a): Motivation durch Erwartung und Anreiz. In: Heckhausen, Jutta/Heckhausen, Heinz [Hrsg.]: *Motivation und Handeln*. 3. Aufl., Heidelberg, Springer. S. 105-142.

- Beckmann, Jürgen/Heckhausen, Heinz (2007b): Situative Determinanten des Verhaltens. In: Heckhausen, Jutta/Heckhausen, Heinz [Hrsg.]: *Motivation und Handeln*. 3. Aufl., Heidelberg, Springer. S. 73-103.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg [Hrsg.] (2007): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, VS.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (1980): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*. [The Social Construction of Reality]. Frankfurt a. M., Fischer.
- Berger, Ulrike/Bernhard-Mehlich, Isolde (2001): Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In: Kieser, Alfred [Hrsg.]: *Organisationstheorien*. 4. Aufl., Stuttgart, Kohlhammer. S. 133-168.
- Bernaut, Carine/Lebois, Audrey (2005): *Peer-to-peer et propriété littéraire et artistique. Etude de faisabilité sur un système de compensation pour l'échange des oeuvres sur internet*, <http://alliance.bugiweb.com/usr/Documents/RapportUniversiteNantes-juin2005.pdf>. Nantes, l'Institut de Recherche en Droit Privé de l'Université de Nantes.
- Betsch, Tilmann/Haberstroh, Susanne/Molter, Beate/Glöckner, Andreas (2004): Oops, I did it Again – Relapse Errors in Routinized Decision Making. In: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 93. Jg. (H. 1), S. 62-74.
- Bieling, Hans-Jürgen (2000): *Dynamiken sozialer Spaltung und Ausgrenzung. Gesellschaftstheorie und Zeitdiagnosen*. Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Bierhoff, Hans-Werner (1998): *Sozialpsychologie: Ein Lehrbuch*. 4. Aufl. Stuttgart, Kohlhammer.
- Bierhoff, Hans-Werner (2006): *Sozialpsychologie: Ein Lehrbuch*. 6. Aufl. Stuttgart, Kohlhammer.
- Bierhoff, Hans-Werner/Herner, Michael Jürgen (2002): *Begriffswörterbuch Sozialpsychologie*. Stuttgart, Kohlhammer.
- Birnbaum, Robert (2001): *Management Fads in Higher Education. Where They Come From, What They Do, Why They Fail*. San Francisco, Jossey-Bass.
- BLK, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (2004): *Strategie für lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland*. [Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, 115], [http://www.bmbf.de/pub/strategie\\_lebenslanges\\_lernen\\_blk\\_heft115.pdf](http://www.bmbf.de/pub/strategie_lebenslanges_lernen_blk_heft115.pdf) [Zugriff 7. 8. 2009]. Bonn, BLK.
- Blühdorn, Ingolfur (2006): Billig will Ich: Post-demokratische Wende und simulative Demokratie. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*. H. 4/2006, S. 72-83.
- Blumenthal, Julia v. (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15. Jg. (H. 4), S. 1163-1180.
- BMBF (2011): *Exzellenzinitiative für Spitzenforschung an Hochschulen (Mitteilung vom 2.03.2011)*, [www.bmbf.de/de/1321.php](http://www.bmbf.de/de/1321.php).
- BMBF, Bundesministerium für Bildung Wissenschaft Forschung und Technologie [Hrsg.] (1997): *Hochschulen für das 21. Jahrhundert*, Bonn, BMBF.
- Bödeker, Sebastian/Moldenhauer, Oliver/Rubbel, Benedikt (2005): *Wissensallmende: Gegen die Privatisierung des Wissens der Welt*. [AttacBasisTexte 15]. Hamburg, VSA.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang [Hrsg.]: *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Opladen, Leske+Budrich. S. 33-70.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik: kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. [Staatslehre und politische Verwaltung; 5]. Baden-Baden, Nomos.
- Bogumil, Jörg (2006): Ökonomisierung der Verwaltung: Auswirkungen zunehmender Vermarktlichung der Verwaltung auf die kommunale Steuerungsfähigkeit. In: *Neues Verwaltungsmanagement*, 06/06. [http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/ASammelbaenden/060420\\_Bogumil\\_konomisierungkor.pdf](http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/ASammelbaenden/060420_Bogumil_konomisierungkor.pdf), S. 1-32.

- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan/Gerber, Sascha (2007): *Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche. Abschlussbericht der Kurzstudie*, Bochum.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2006): Wirkungen lokaler Verwaltungsreformen: Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation. In: Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut [Hrsg.]: *Public Management: Grundlagen, Wirkung und Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag*, Berlin, Edition Sigma. S. 349-371.
- Bourdieu, Pierre (1987): *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*. [la distinction. Critique sociale du judgement]. 1. Aufl. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre (1992): *Homo academicus*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre (1993a): *Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft*. [Le sens pratique]. 1. Aufl. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre (1993b): *Soziologische Fragen*. [Questions de Sociologie]. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre (1995): *Sozialer Raum und »Klassen«*. *Leçon sur la leçon*. 3. Aufl. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre (1997): Die männliche Herrschaft. In: Dölling, Irene/Krais, Beate [Hrsg.]: *Ein alltägliches Spiel: Geschlechterkonstruktionen in der sozialen Praxis*, Frankfurt a. M., Suhrkamp. S. 153-216.
- Bourdieu, Pierre (1998): *Vom Gebrauch der Wissenschaft. Für eine klinische Soziologie des wissenschaftlichen Feldes*. [Les usages sociaux de la science]. Konstanz, Universitäts-Verlag Konstanz.
- Bourdieu, Pierre/Passeron, Jean-Claude (1971): *Die Illusion der Chancengleichheit: Untersuchungen zur Soziologie des Bildungswesens am Beispiel Frankreichs*. Stuttgart, Klett.
- Braun, Dietmar/Merrien, François-Xavier (1999a): Governance of Universities and Modernisation of the State: Analytical Aspects. In: Braun, Dietmar/Merrien, François-Xavier [Hrsg.]: *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, London, Kingsley. S. 9-33.
- Braun, Dietmar/Merrien, François-Xavier [Hrsg.] (1999b): *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, London, Kingsley.
- Breißig, Thomas (2001): *Entlohnung und Führen mit Zielvereinbarungen: Orientierungs- und Gestaltungshilfen für Betriebs- und Personalräte sowie für Personalverantwortliche*. 2. Aufl. Frankfurt a. M., Bund.
- Breitbach, Michael (2009): *Partizipation in Hochschulen – eine neue Herausforderung der jüngeren Hochschulreform*, [http://www.academics.de/wissenschaft/partizipation\\_in\\_hochschulen\\_eine\\_neue\\_herausforderung\\_der\\_juengeren\\_hochschulreform\\_36183.html](http://www.academics.de/wissenschaft/partizipation_in_hochschulen_eine_neue_herausforderung_der_juengeren_hochschulreform_36183.html), Gießen.
- Brenski, Carsten [Hrsg.] (2004): *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund*. [Speyerer Forschungsberichte; 233], Speyer, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Brüggemeier, Martin (2001): Public Management. In: Hanft, Anke [Hrsg.]: *Grundbegriffe des Hochschulmanagements*, Neuwied, Luchterhand. S. 377-383.
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Action in Organizations*. Chichester, Wiley.
- Budäus, Dietrich (1982): *Betriebswirtschaftliche Instrumente zur Entlastung kommunaler Haushalte*. [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 65]. Baden-Baden, Nomos.
- Bülow-Schramm, Magret (2000): Evaluation als Qualitätsmanagement: Ein strategisches Instrument der Hochschulentwicklung? In: Hanft, Anke [Hrsg.]: *Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien*, Neuwied, Luchterhand. S. 170-190.
- Bultmann, Torsten/Weitkamp, Rolf (1999): *Hochschule in der Ökonomie*. Marburg, BdWi.

- Bundesministerium der Finanzen – IA4 (2011): *Entwicklung der Steuer- und Abgabenquoten (Steuer- und Sozialbeitragsentnahmen des Staates)*, 12. Januar 2011, [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_53848/DE/BMF\\_\\_Startseite/Service/Downloads/Abt\\_\\_I/Steuer\\_\\_Abgabenquoten\\_\\_26012011,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__I/Steuer__Abgabenquoten__26012011,property=publicationFile.pdf), Berlin.
- Bundesministerium der Justiz (2007): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft. Berlin, <http://www.bmj.de/media/archive/1174.pdf>.
- Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung [Hrsg.] (2000): *Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern 2000: Stand: Mai 2000*, Berlin, Bundesministerium des Innern.
- Burgi, Martin (2006): Verwaltungsorganisationsrecht. In: Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk [Hrsg.]: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13. Aufl., Berlin, De Gruyter Recht. S. 213-284.
- Campbell, Donald T. (1976): Assessing the Impact of Planned Social Change. In: *Occasional Paper Series, Western Michigan University*, 8. Jg. <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED303512.pdf>.
- CHE [Hrsg.] (2005): *CHE-Checkup Nr. 36 (2/2005)*, Gütersloh, CHE.
- Clark, Burton R. (1983): *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, University of California Press.
- Coase, Ronald (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica*. 4. Jg. (H. 16), <http://www.cerna.enscm.fr/Enseignement/CoursEcoIndus/SupportsdeCours/COASE.pdf>, S. 386-405.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: *Administrative Science Quarterly*, 17/1. S. 1–25.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. (1990): Ein Papierkorbmodell für organisatorisches Wahlverhalten. In: March, James G. [Hrsg.]: *Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven*, Wiesbaden, Gabler. S. 329-372.
- Cohen, Michael D./March, James Gardner (1986): *Leadership and Ambiguity: The American College President*. 2. Aufl. Boston, Harvard Business School Press.
- Coombs, Clyde H. (1966): Theory and Methods of Social Measurement. In: Festinger, Leon [Hrsg.]: *Research Methods in Behavioral Sciences*, New York, Holt, Rinehart and Winston. S. 471-535.
- Crouch, Colin (2004): *Post-democracy*. Cambridge, Polity Press.
- Crozier, Michel (1971): *Le Phénomène bureaucratique: Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris, Ed. du Seuil.
- Csikszentmihalyi, Mihaly (2000): *Das Flow-Erlebnis. Jenseits von Angst und Langeweile: im Tun aufgehen*. [The Experience of Play in Work and Games]. 8. Aufl. Stuttgart, Klett-Cotta.
- D'Eramo, Marco (1998): *Das Schwein und der Wolkenkratzer. Chicago: eine Geschichte unserer Zukunft*. Reinbek, Rowohlt.
- de Boer, Harry/Enders, Jürgen/Schimank, Uwe (2007): On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In: Jansen, Dorothea [Hrsg.]: *New Forms of Governance in Research Organizations*, Dordrecht. S. 137-154.
- Deci, Edward L./Koestner, Richard/Ryan, Richard M. (1999): A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic rewards on Intrinsic Motivation. In: *Psychological Bulletin*, 125. Jg. (H. 6/1999), S. 627-668.
- Deich, Svenja (2005): Zielvereinbarungen. In: Preis, Ulrich [Hrsg.]: *Innovative Arbeitsformen*, Köln, Schmidt. S. 581-621.
- Deleuze, Gilles (1993): *Unterhandlungen 1972-1990*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Deleuze, Gilles/Guattari, Félix (2000): *Was ist Philosophie?* [Q'est-ce que la philosophie? (1991)]. Frankfurt a. M., Suhrkamp.

- Deleuze, Gilles/Negri, Antonio (1993): Kontrolle und Werden. In: Deleuze, Gilles [Hrsg.]: *Unterhandlungen 1972-1990*, Frankfurt a. M., Suhrkamp. S. 243-253.
- destatis [Hrsg.] (2007): *9-07-VÖ1300.xls (Lange Reihe zu den Finanzen der Hochschulen insgesamt, unveröffentlichtes Arbeitsmaterial)*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft/Fraunhofer Gesellschaft/Leibniz-Gemeinschaft/Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren/Hochschulrektorenkonferenz/Max-Planck-Gesellschaft/Wissenschaftsrat (2006): Gemeinsame Presseerklärung: Urheberrecht wissenschaftsfreundlich ausgestalten. Köln, 28. Juni 2006, [http://www.wissenschaftsrat.de/presse/allianz\\_28-06-06.pdf](http://www.wissenschaftsrat.de/presse/allianz_28-06-06.pdf).
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1991): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. [Hrsg.]: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press. S. 63-82.
- Donges, Patrick (2008): *Medialisierung politischer Organisationen. Parteien in der Mediengesellschaft*. 1. Aufl. Wiesbaden, VS.
- Dornbusch, Rudiger (1976): Expectations and Exchange Rate Dynamics. In: *Journal of Political Economy*. Jg. (H. 84/6), S. 1161–1176.
- Durkheim, Émile (1965): *Die Regeln der soziologischen Methode. herausgegeben und eingeleitet von René König*. [Les Règles de la méthode sociologique]. 2. Aufl. Neuwied, Luchterhand.
- Easton, David (1965): *A System Analysis of Political Life*. New York, John Wiley.
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried (2001): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, Alfred [Hrsg.]: *Organisationstheorien*. 4. Aufl., Stuttgart, Kohlhammer. S. 199-251.
- Eckensberger, Lutz H. (1998): Die Entwicklung des moralischen Urteils. In: Keller, Heidi [Hrsg.]: *Lehrbuch Entwicklungspsychologie*, Bern, Huber. S. 475-513.
- Engle, Randall W. (2002): Working Memory Capacity as Executive Attention. In: *Current Directions In Psychological Science*, 11. Jg. (H. 1/2002), S. 19-23.
- Engler, Steffani (2000): Zum Selbstverständnis von Professoren und der illusio des wissenschaftlichen Feldes. In: Kraiss, Beate [Hrsg.]: *Wissenschaftskultur und Geschlechterordnung. Über die verborgenen Mechanismen männlicher Dominanz in der akademischen Welt*, Frankfurt a. M., Campus. S. 121-151.
- Erichsen, Hans-Uwe (2005): Lassen sich die Verfahrensziele gleichberechtigt verknüpfen? In: HRK, Hochschulrektorenkonferenz [Hrsg.]: *Akkreditierung und Evaluation. Zwei Ziele, ein Verfahren? Beiträge zur Hochschulpolitik 3/2005*, Bonn, HRK. S. 61-66.
- Erichsen, Hans-Uwe/Badura, Peter (2002): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. [De-Gruyter-Lehrbuch]. 12. Aufl. Berlin, De Gruyter Recht.
- European Commission (2010): *Lisbon Strategy evaluation document*. [SEC(2010) 114 final. Brussels, 2.2.2010], [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf). Brussels, European Commission.
- evaNet (2005): *Empfehlungen zur Realisierung von Zielvereinbarungen*, [http://evanet.his.de/evanet/verfahren/PDFdok/Empfehlungen\\_zur\\_Realisierung\\_von\\_Zielvereinbarungen.pdf](http://evanet.his.de/evanet/verfahren/PDFdok/Empfehlungen_zur_Realisierung_von_Zielvereinbarungen.pdf).
- Fangmann, Helmut (2001): Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen. In: Hanft, Anke [Hrsg.]: *Grundbegriffe des Hochschulmanagements*, Neuwied, Luchterhand. S. 508-512.
- Foucault, Michel (1978): *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Berlin, Merve.
- Foucault, Michel (1995): *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*. [Surveiller et punir. La naissance de la prison]. 11. Aufl. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Foucault, Michel (1997): *Die Ordnung des Diskurses*. [L'ordre du discours]. Frankfurt a. M., Fischer.
- Foucault, Michel (1999): *Botschaften der Macht. Reader Diskurs und Medien*. Stuttgart, DVA.
- Foucault, Michel (2008): *Analytik der Macht*. 3. Aufl. Frankfurt a. M., Suhrkamp.

- Franz, Stephan (2004): Grundlagen des ökonomischen Ansatzes: Das Erklärungskonzept des Homo Oeconomicus. In: *International Economics*. Jg. (H. 2/2004), <http://www.uni-potsdam.de/u/makrooekonomie/docs/studoc/stud7.pdf>, S. 2-16.
- Freimuth, Joachim (2000): *Moderation in der Hochschule: Konzepte und Erfahrungen in der Hochschullehre und Hochschulentwicklung*. Hamburg, Windmühle.
- Frey, Bruno S. (1992): Tertium datur: Pricing, regulating and intrinsic motivation. In: *Kyklos*, 45. Jg. (H. 2), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-6435.1992.tb02112.x/pdf>, S. 161–184.
- Frey, Bruno S./Osterloh, Margit (1997): Sanktionen oder Seelenmassage? Motivationale Grundlagen der Unternehmensführung. In: *Die Betriebswirtschaft*, 57. Jg. (H. 4), S. 307-321.
- Friedrichsmeier, Andres (2001): Das Binnenpotenzial der Internationalisierung der Hochschule. Zur Lage von Studierenden mit Migrationshintergrund, [www.hochschulsteuerung.de/internationalisierung.pdf](http://www.hochschulsteuerung.de/internationalisierung.pdf).
- Friedrichsmeier, Andres (2003): Leistungsbezogene Mittelverteilung als Element von Hochschulentwicklung. *anstöße – Broschüre des ver.di Fachbereichs Bildung, Wissenschaft und Forschung*. Berlin.
- Friedrichsmeier, Andres (2005): Kontextsteuerung von Hochschulen mit Neuen Steuerungsinstrumenten: Diskrepanzen in Konzeption und Anwendung. In: Kruse, Elke/Küchler, Uwe/Kuhl, Maria [Hrsg.]: *Unbegrenztes Lernen – Lernen über Grenzen? Generierung und Verteilung von Wissen in der Hochschulentwicklung*, Münster, Lit. S. 229-241.
- Friedrichsmeier, Andres (2008): Hochschulsteuerung im Dialog zwischen Theorie, Forschung und Implementierung. In: Scholkmann, Antonia/Roters, Bianca/Ricken, Judith/Höcker, Marx [Hrsg.]: *Hochschulforschung und Hochschulmanagement im Dialog. Zur Praxisrelevanz empirischer Forschung über die Hochschule*, Münster, Waxmann. S. 89-102.
- Friedrichsmeier, Andres/Wannöffel, Manfred (2010): *Mitbestimmung und Partizipation. Das Management von demokratischer Beteiligung und Interessenvertretung an deutschen Hochschulen*. [Arbeitspapier 203], [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_arbp\\_203.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_203.pdf). Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung.
- Froschauer, Ulrike/Lueger, Manfred (2002): ExpertInnengespräche in der interpretativen Organisationsforschung. In: Bogner, Alexander [Hrsg.]: *Das Experteninterview*.
- Garfinkel, Harold (1967): *Studies in ethnomethodology*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Gebert, Diether/Rosenstiel, Lutz von (2002): *Organisationspsychologie*. 5. Aufl. Stuttgart, Kohlhammer.
- Genschel, Phillip/Zangl, Bernhard (2007): Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 20-21/2007, S. 10-16.
- Ghoshal, Sumantra (2005): Bad Management Theories Are Destroying good Management Practices. In: *Academy of Management Review*, 4. Jg. (H. 1), S. 75-91.
- Ghoshal, Sumantra/Moran, Peter (1996): Bad For Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory. In: *The Academy of Management Review*, 21. Jg. (H. 1), S. 13-47.
- Gibbons, Michael/Limoges, Camille/Nowotny, Helga/Schwartzman, Simon/Scott, Peter/Trow, Martin (1994): *The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. London, Sage.
- Giddens, Anthony (1997): *Die Konstitution der Gesellschaft*. [The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration]. 3. Aufl. Frankfurt a. M., Campus.
- Gigerenzer, Gerd (2007): *Bauchentscheidungen. Die Intelligenz des Unbewussten und die Macht der Intuition*. 3. Aufl. München, Bertelsmann.
- Glaser, Barney/Strauss, Anselm (1998): *Grounded Theory: Strategien qualitativer Forschung*. [The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research (1967)]. Bern, Hubner.
- Glaserfeld, Ernst von (1997): *Radikaler Konstruktivismus. Ideen, Ergebnisse, Probleme*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.

- Glötz, Peter (1996): *Im Kern verrotten? Fünf vor zwölf an Deutschlands Universitäten*. Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Goffman, Erving (1997): *Rahmen-Analyse. Ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrungen*. [Frame analysis]. 3. Aufl. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Gorz, André (2004): *Wissen, Wert und Kapital. Zur Kritik der Wissensökonomie*. [L'immatériel. Connaissance, valeur et capital]. Zürich, Rotpunkt.
- Groof, Jan de/Neave, Guy/Švec, Juraj (1998): *Democracy and Governance in Higher Education*. [Legislating for higher education in Europe; 2]. Den Haag, Kluwer.
- Grühn, Dieter/Hecht, Heidemarie/Rubelt, Jürgen/Schmidt, Boris (2009): *Der wissenschaftliche „Mittelbau“ an deutschen Hochschulen. Zwischen Karriereaussichten und Abbruchtendenzen*. [anstöße Campus der Zukunft]. Berlin, verdi Fachbereich Bildung, Wissenschaft und Forschung.
- 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 U.S.A.* [Management-Wissen aktuell; Bd. 2]. Münster, Lit.
- Habermas, Jürgen (1981a): *Theorie kommunikativen Handelns, Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1981b): *Theorie kommunikativen Handelns, Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1988): Die Idee der Universität – Lernprozesse. In: Eigen, Manfred/Gadamer, Hans-Georg/Habermas, Jürgen/Lepenies, Wolf/Lübbe, Hermann/Meyer-Abich, Klaus Michael [Hrsg.]: *Die Idee der Universität: Versuch einer Standortbestimmung*, Berlin, Springer. S. 139-173.
- Haeberer, Peter (2006): Modernes Verwaltungshandeln – Einbeziehung der Mitarbeiter in das Qualitätsmanagement. In: Hochschulrektorenkonferenz [Hrsg.]: *Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätssicherung als Prinzip der Hochschulsteuerung. Beiträge zur Hochschulpolitik, 1/2006 Band II*, Bonn, HRK. S. 86-92.
- Handel, Kai/Jaeger, Michael/Schmidlin, Janina (2005): Evaluation der formelgebundenen Mittelvergabe für die niedersächsischen Fachhochschulen. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 27. Jg. (H. 2), S. 72-89.
- Haney, Craig/Banks, William Curtis/Zimbardo, Philip G. (1973): Interpersonal dynamics in a simulated prison. In: *International Journal of Criminology and Penology*. H. 1/1973, S. 69–97.
- Haraway, Donna (1995): Ein Manifest für Cyborgs. In: Haraway, Donna [Hrsg.]: *Die Neuerfindung der Natur. Primaten, Cyborgs und Frauen*, Frankfurt a. M., Campus. S. 33-72.
- Hardin, Garret (1968): The Tragedy of the Commons. In: *Science*. H. 162/1968, <http://www.sciencemag.org/sciext/sotp/commons.dtl#essay>, S. 1243-1248.
- Harms, Jens/Reichard, Christoph [Hrsg.] (2003): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*, Baden-Baden, Nomos.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg (2005): *Neo-Institutionalismus*. 2. Aufl. Bielefeld, Transcript.
- Heckhausen, Heinz (1989): *Motivation und Handeln*. 2. Aufl. Berlin, Springer.
- Heckhausen, Jutta/Heckhausen, Heinz (2007): Motivation und Handeln: Einführung und Überblick. In: Heckhausen, Jutta/Heckhausen, Heinz [Hrsg.]: *Motivation und Handeln*. 3. Aufl., Heidelberg, Springer. S. 1-9.
- Heitmeyer, Wilhelm/Endrikat, Kirsten (2007): Die Ökonomisierung des Sozialen. Folgen für »Überflüssige« und »Nutzlose«. In: Heitmeyer, Wilhelm [Hrsg.]: *Deutsche Zustände, Folge 6*, Frankfurt a. M., Suhrkamp. S. 55-72.
- Hessisches Ministerium der Finanzen [Hrsg.] (2003): *Auszug aus dem Haushaltsplan 2003 des Landes Hessen (Produktionshaushalt der Universität Marburg)*, Wiesbaden, Hessisches Ministerium der Finanzen.

- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2002): *Presseinformation 119/2002*, 11. September 2002: Land Hessen finanziert Hochschulen ab 2003 nach Leistungskriterien. Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2005): *Rahmenzielvereinbarung zur Sicherung der Leistungskraft der Hochschulen in den Jahren 2006 bis 2010. Hochschulpakt*. Wiesbaden, [http://www.hmwk.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWK\\_15/HMWK\\_Internet/med/ec9/ec910fce-2fef-5a01-44b9-461bf5aa60df,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true.pdf](http://www.hmwk.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWK_15/HMWK_Internet/med/ec9/ec910fce-2fef-5a01-44b9-461bf5aa60df,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true.pdf).
- Hillmann, Karl-Heinz (1994): *Wörterbuch der Soziologie*. 4. Aufl. Stuttgart, Kröner.
- Hitzler, Ronald (1994): Wissen und Wesen des Experten. In: Hitzler, Ronald/Honer, Anne/Maeder, Christoph [Hrsg.]: *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*, Opladen, Westdeutscher Verlag. S. 13-30.
- Hobbes, Thomas (2000): *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*. [Leviathan or the matter, form and power of a commonwealth ecclesiastical and civil]. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Hödl, Erich/Zegelin, Wolf (1999): *Hochschulreform und Hochschulmanagement – eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion*. Marburg, Metropolis.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2005): Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft. In: Schuppert, Gunnar Folke [Hrsg.]: *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, Nomos. S. 195-219.
- Honer, Anne (1994): Das explorative Interview. Zur Rekonstruktion der Relevanzen von ExpertInnen und anderen Leuten. In: *Schweizerische Zeitung für Soziologie*. 20. Jg. (H. 3), S. 623-640.
- Honneth, Axel (2002): Organisierte Selbstverwirklichung. Paradoxien der Individualisierung. In: Honneth, Axel [Hrsg.]: *Befreiung aus der Mündigkeit. Paradoxien des gegenwärtigen Kapitalismus*, Frankfurt a. M., Campus. S. 141-158.
- HRK, Hochschulrektorenkonferenz (2004): Im Brennpunkt: Das Hochschul-Zulassungsrecht. Bonn, <http://www.hrk.de/de/brennpunkte/1946.php> [Zugriff 1.3.2008].
- HRK, Hochschulrektorenkonferenz [Hrsg.] (2005): *Akkreditierung und Evaluation. Zwei Ziele, ein Verfahren?* [Beiträge zur Hochschulpolitik 3/2005], Bonn, HRK.
- Jaeger, Michael (2006): *Leistungsorientierte Budgetierung: Analyse der Umsetzung an ausgewählten Universitäten und Fachbereichen/Fakultäten*. [Kurzinformationen HIS; A1/2006]. Hannover, HIS.
- Jaeger, Michael/Leszczynsky, 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], [http://www.his.de/pdf/pub\\_kia/kia200513.pdf](http://www.his.de/pdf/pub_kia/kia200513.pdf). Hannover, HIS.
- Janis, Irving L. (1989): *Crucial decisions: leadership in policymaking and crisis management*. New York, Free Press.
- Jann, Werner (2004): Instrumente, Resultate und Wirkungen – die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub? In: Jann, Werner [Hrsg.]: *Status-Report Verwaltungsreform: eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin, Ed. Sigma. S. 9-21.
- Jeanneney, Jean-Noël (2006): *Googles Herausforderung. Für eine europäische Bibliothek*. [Quand Google défie l'Europe. Plaidoyer pour un sursaut]. Berlin, Wagenbach.
- Jepperson, Ronald L. (1991): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. [Hrsg.]: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. S. 143-163.
- Kahlert, Heike (2001): Gleichstellungspolitik/Mainstreaming. In: Hanft, Anke [Hrsg.]: *Grundbegriffe des Hochschulmanagements*, Neuwied, Luchterhand. S. 146-151.
- Kant, Immanuel (2004): *Der Streit der Fakultäten; Philosophische Bibliothek, Bd. 522*. Hamburg, Meiner.

- Kanzler der Justus-Liebig-Universität Gießen [Hrsg.] (2007): *50. Jahrestagung der Kanzlerinnen und Kanzler der deutschen Universitäten 20. bis 22. September 2007 Gießen. Entscheidungen delegieren – Verantwortung tragen – Ressourceneinsatz optimieren: Grenzen und Chancen der Budgetierung von Personalmitteln*, Gießen.
- Kanzlerarbeitskreis Mittelverteilung und Zielvereinbarungen (2003): 10 Leitsätze für Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschule und Staat. Paderborn, <http://www.zit.upb.de/kanzlerin/10-leitsaetze.pdf> (Stand 5.9.2004).
- Kelle, Udo/Kluge, Susann (1999): *Vom Einzelfall zum Typus: Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*. [Qualitative Sozialforschung 4]. Opladen, Leske+Budrich.
- Keller, Andreas (2000): *Hochschulreform und Hochschulrevolte – Selbstverwaltung und Mitbestimmung in der Ordinarienuniversität, der Gruppenhochschule und der Hochschule des 21. Jahrhunderts*. [Reihe Hochschule; 4]. Marburg, BdWi.
- Kerr, Clark (1982): *The Uses of the University*. 3. Aufl. Cambridge, Harvard University Press.
- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1991): *Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht 12/1991*. Köln.
- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1992): *Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg. KGSt-Bericht 19/1992*. Köln.
- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993): *Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5/1993*. Köln.
- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1996): *Kommune und Wettbewerb: Erste Überlegungen und Empfehlungen. KGSt-Bericht Nr. 8/1996*. Köln.
- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1998): *Kontraktmanagement. Steuerung durch Zielvereinbarungen. Bericht Nr. 4/1998*. Köln.
- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (2001): *Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren. KGSt-Bericht Nr. 3/2001*. Köln.
- Kieser, Alfred (2001a): *Der Situative Ansatz*. In: Kieser, Alfred [Hrsg.]: *Organisationstheorien*. 4. Aufl., Stuttgart, Kohlhammer. S. 169-198.
- Kieser, Alfred (2001b): *Konstruktivistische Ansätze*. In: Kieser, Alfred [Hrsg.]: *Organisationstheorien*. 4. Aufl., Stuttgart, Kohlhammer. S. 287-318.
- Kieser, Alfred (2001c): *Management und Taylorismus*. In: Kieser, Alfred [Hrsg.]: *Organisationstheorien*. 4. Aufl., Stuttgart, Kohlhammer. S. 65-99.
- Kimmich, Dorothee/Thumfart, Alexander (2004): *Universität und Wissensgesellschaft: Was heißt Autonomie für die moderne Hochschule?* In: Kimmich, Dorothee/Thumfart, Alexander [Hrsg.]: *Universität ohne Zukunft?*, Frankfurt a. M., Suhrkamp. S. 7-35.
- Kirsch, Werner/Knyphausen, Dodo zu (1991): *Unternehmungen als »autopoietische« Systeme?* In: Staehle, Wolfgang H./Sydow, Jörg [Hrsg.]: *Managementforschung*, Berlin, de Gruyter. S. 75-101.
- Kluge, Friedrich [Hrsg.] (2002): *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*, 24. Aufl., Berlin, de Gruyter.
- Kluth, Winfried (2004a): *Die mittelbare Staatsverwaltung*. In: Stober, Rolf/Kluth, Winfried/Müller, Martin [Hrsg.]: *Verwaltungsrecht: Band 3*. 5. Aufl., München, C.H. Beck. S. 326-331.
- Kluth, Winfried (2004b): *Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsorganisationsrecht*. In: Stober, Rolf/Kluth, Winfried/Müller, Martin [Hrsg.]: *Verwaltungsrecht: Band 3*. 5. Aufl., München, C.H. Beck. S. 100-174.
- Knodt, Michèle (2000): *Europäisierung à la Sinatra: Deutsche Länder im europäischen Mehrebenen-system*. In: Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate [Hrsg.]: *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt a. M., Campus. S. 237-264.
- Kohlberg, Lawrence (1995): *Die Psychologie der Moralentwicklung*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.

- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2005): *Mitteilung der Kommission: Das intellektuelle Potenzial Europas wecken: So können Universitäten ihren vollen Beitrag zur Lissabonner Strategie leisten*; 20. 4. 2005, Brüssel.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997): *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage*. Bonn, <http://www.bayern.de/imperia/md/content/stk/allgemein/bericht3.pdf>.
- König, Karsten (2007): *Kooperation wagen. Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen*. [HoF-Arbeitsberichte 1/07]. Wittenberg, HoF Wittenberg.
- König, Karsten/Anger, Yvonne/Franz, Anja/Keune, Denis/Pieper, Wolfgang/Ponier, Lydia/Trautwein, Peggy (2007): *Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen*. [HoF-Arbeitsberichte 1/07]. Wittenberg, HoF.
- König, Klaus (2000): *Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung*. [Speyerer Forschungsberichte, Nr. 209]. Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- König, Klaus (2002): *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*. Berlin, Duncker und Humblot.
- Kortendieck, Georg (2006): *Bildung – ein Vertrauensgut. Über das Verhältnis von Betriebswirtschaft und Erwachsenenbildung*. In: *Erwachsenenbildung. Vierteljahresschrift für Theorie und Praxis*. 52. Jg. (H. 3), S. 114-118.
- Kramer, Roderick M. (1999): *Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspectives, Enduring Questions*. In: *Annual Review of Psychology*, 50. Jg. (H. 2), S. 569-598.
- Krause, Detlef (1999): *Luhmann-Lexikon. Eine Einführung in das Gesamtwerk von Niklas Luhmann*. 2. Aufl. Stuttgart, Ferdinand Enke.
- Krech, David/Crutchfield, Richard S./Ballachey, Egerton L. (1962): *Individual in society: a textbook of social psychology*. New York, McGraw-Hill.
- Kreckel, Reinhard (2004): *Vielfalt als Stärke. Anstöße zur Hochschulpolitik und Hochschulforschung*. Bonn, Lemmens.
- Krippendorff, Ekkehart (1996): *Die Idee der Universität*. In: *Prokla*, 104. Jg. (H. 3), S. 431-439.
- Krücken, Georg (2004a): *Hochschulen im Wettbewerb – eine organisationstheoretische Perspektive*. In: Böttcher, Wolfgang/Terhardt, Ewald [Hrsg.]: *Organisationstheorie: Ihr Potential für die Analyse und Entwicklung von pädagogischen Feldern*, Wiesbaden, VS. S. 286-301.
- Krücken, Georg (2004b): *Wettbewerb als Reformpolitik: De- oder Reregulierung des deutschen Hochschulsystems?* In: Stykow, Petra/Beyer, Jürgen [Hrsg.]: *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung: Reformfähigkeit und die Möglichkeiten rationaler Politik. Festschrift für Helmut Wiesenthal*. 1. Aufl., Wiesbaden, VS. S. 337-358.
- Kruger, Justin/Burrus, Jeremy (2004): *Egocentrism and focalism in unrealistic optimism (and pessimism)*. In: *Journal of Experimental Social Psychology*, 40. S. 332-340.
- Krull, Wilhelm (1999): *Forschungsförderung in Deutschland. Bericht der internationalen Kommission zur Systemevaluation der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft*. Hannover, <http://www.blk-bonn.de/papers/forschungsforderung.pdf> [Zugriff 1. 7. 2008].
- Kühl, Stefan (1998): *Wenn die Affen den Zoo regieren. Die Tücken der flachen Hierarchie*. 5. Aufl. Frankfurt a. M., Campus.
- Kühl, Stefan (2000): *Das Regenmacher-Phänomen. Widersprüche und Aberglaube im Konzept der lernenden Organisation*. Frankfurt a. M., Campus.
- Kühne, Ulrich (1997): *Wie erklärt man mit unsichtbaren Händen?* In: Krause, Ulrich/Stöckler, Manfred [Hrsg.]: *Modellierung und Simulation von Dynamiken mit vielen interagierenden Akteuren*, Bremen, Universität Bremen. S. 75-86.

- Lanzendorf, Ute/Orr, Dominic (2006): Hochschulsteuerung durch Kontrakte – wozu und wie? Unterschiedliche Stellenwerte von Wettbewerb, Autonomie und Indikatoren im europäischen Vergleich. In: *die hochschule*, 15. Jg. (H. 2), S. 80-97.
- Latour, Bruno/Woolgar, Steve (1986): *Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts*. [1979]. 1. Aufl. Princeton, Princeton University Press.
- Laudel, Grit (2006): The art of getting funded: how scientists adapt to their funding conditions. In: *Science and Public Policy*, 33. Jg. (H. 7/2006), [http://repp.anu.edu.au/papers/2006\\_ArtGettingFunded.pdf](http://repp.anu.edu.au/papers/2006_ArtGettingFunded.pdf), S. 489-504.
- Laux, Eberhard (1998): Privatwirtschaftliche Vorbilder für den öffentlichen Sektor? In: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter [Hrsg.]: *Öffentliches und privates Management. Fundamentally alike in all unimportant respects?*, Opladen, Leske+Budrich. S. 71-78.
- Le Grand, Julian (2003): *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. New York, Oxford University Press.
- Leibfried, Stephan [Hrsg.] (2010): *Die Exzellenzinitiative. Zwischenbilanz und Perspektiven*, Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- Lerner, Melvin J. (2003): The Justice Motive: Where Social Psychologists Found It, How they Lost It, and Why They May Not Find It Again. In: *Personality and Social Psychology Review*, 7. Jg. (H. 4), S. 388-399.
- Lerner, Melvin J./Miller, Dale T. (1978): Just world research and the attribution process: Looking back and ahead. In: *Psychological Bulletin*, 85. Jg. (H. 5), S. 1030-1051.
- Lerner, Melvin J./Miller, Dale T./Holmes, John G. (1976): Deserving and the emergence of forms of justice. In: Berkowitz, Leonard [Hrsg.]: *Advances in experimental social psychology*, Vol. 9, New York, Academic Press. S. 133-162.
- Leszczensky, Michael/Jaeger, Michael/Orr, Dominic (2004): *Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Berlin*. [HIS-Kurzinformation A4/2004]. Hannover, HIS.
- Levinthal, Daniel/March, James G. (1990): Ein Modell für adaptives organisatorisches Suchverhalten. In: March, James G. [Hrsg.]: *Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven*, Wiesbaden, Gabler. S. 209-244.
- Lewin, Kurt (1946): Action research and minority problems. In: *Journal of Social Issues*, 4. Jg. (H. 2), S. 34-46.
- Liebig, Brigitte/Nentwig-Gesemann, Iris (2002): Gruppendiskussion. In: Kühl, Stefan [Hrsg.]: *Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt. S. 141-174.
- Link, Jürgen (1996): *Versuch über den Normalismus. Wie Normalität produziert wird*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Löffler, Elke (2003): Ökonomisierung ist nicht gleich Ökonomisierung: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus international vergleichender Sicht. In: Harms, Jens/Reichard, Christoph [Hrsg.]: *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*. 1. Aufl., Baden-Baden, Nomos. S. 75-101.
- Lüder, Klaus/Budäus, Dietrich (1976): *Effizienzorientierte Haushaltsplanung und Mittelbewirtschaftung. Studie zum Problem der Erzeugung von Anreizen für die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel durch die Titelverwalter*. Göttingen, Schwartz.
- Luhmann, Niklas (1971): Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers. In: Mayntz, Renate [Hrsg.]: *Bürokratische Organisation*. 2. Aufl., Köln, Kiepenheuer&Witsch. S. 36-55.
- Luhmann, Niklas (1972): *Funktion und Folgen formaler Organisation*. 2. Aufl., Berlin.
- Luhmann, Niklas (1978): Soziologie der Moral. In: Luhmann, Niklas/Pförtner, Stephan H. [Hrsg.]: *Theorie der Technik und Moral*, Frankfurt a. M., Suhrkamp. S. 8-116.
- Luhmann, Niklas (1984): *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.

- Luhmann, Niklas (1987): *Soziologische Aufklärung: 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1988a): *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1988b): Organisation. In: Küpper, Willi/Ortmann, Günther [Hrsg.]: *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*, Opladen, Westdeutscher Verlag. S. 165-215.
- Luhmann, Niklas (1989): *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. 3. Aufl. Stuttgart, Enke.
- Luhmann, Niklas (1990): *Soziologische Aufklärung: 5. Konstruktivistische Perspektiven*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1992a): *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1992b): Organisation. In: Küpper, Willi/Ortmann, Günther [Hrsg.]: *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*, Opladen, Westdeutscher Verlag. S. 165-185.
- Luhmann, Niklas (1994): *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*. 4. Aufl. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1995): *Soziologische Aufklärung: 6. Die Soziologie und der Mensch*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1998): *Die Gesellschaft der Gesellschaft. Erster Teilband*. 1. Aufl. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2006): *Organisation und Entscheidung*. 2. Aufl. Wiesbaden, VS.
- Luks, Fred (1999): Post-normal science and the rhetoric of inquiry: deconstructing normal science? In: *Futures*, 31. Jg. (H. 7), S. 705-719.
- Maasen, Sabine (1999): *Wissenssoziologie*. Bielefeld, Transcript.
- Marazzi, Christian (1999): *Fetisch Geld. Wirtschaft, Staat Gesellschaft im monetaristischen Zeitalter*. Zürich, Rotpunkt.
- March, James G. (1976): The Technology of Foolishness. In: March, James G./Olsen, Johan P. [Hrsg.]: *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget. S. 69-81.
- March, James G. (1978): American Public School Administration: A Short Analysis. In: *The School Review*, 82. Jg. (H. 2), S. 217-250.
- March, James G. (1990a): Die Technologie der Torheit. In: March, James G. [Hrsg.]: *Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven.*, Wiesbaden, Gabler. S. 281-295.
- March, James G. (1990b): Eine Chronik der Überlegungen über Entscheidungsprozesse in Organisationen. In: March, James G. [Hrsg.]: *Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven.*, Wiesbaden, Gabler. S. 1-23.
- March, James G. (1994): *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York, The Free Press.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1983): Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. In: *The American Political Science Review*, 77. Jg. (H. 2), S. 281-296.
- March, James G./Sevón, Guje (1990): Unterhaltung, Information und Entscheidungsfindung. In: March, James G. [Hrsg.]: *Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven.*, Wiesbaden, Gabler. S. 479-494.
- March, James G./Shapira, Zur (1990): Risiko und Risikoübernahme aus Sicht des Managements. In: March, James G. [Hrsg.]: *Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven.*, Wiesbaden, Gabler. S. 89-112.

- Marginson, Simon (2007): Five Somersaults in Enschede: Rethinking Public/Private in Higher Education for the Global Era. In: Enders, Jürgen/Jongbloed, Ben [Hrsg.]: *Public-Private Dynamics in Higher Education. Expectations, Developments and Outcomes*, Bielefeld, transcript. S. 187-219.
- Marx, Karl (1974): *Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie*. 2. Aufl. Berlin, Dietz.
- Matiaske, Wenzel/Weller, Ingo (2007): Kann weniger mehr sein? Theoretische Überlegungen und empirische Befunde zur These der Verdrängung intrinsischer Motivation durch externe Anreize. In: Moldaschl, M. [Hrsg.]: *Verwertung immaterieller Ressourcen. Nachhaltigkeit von Unternehmensführung und Arbeit*, München, Hampp. S. 237-263.
- Matthews, Karen A. (1982): Psychological Perspectives on the Type A Behavior Pattern. In: *Psychological Bulletin*, 91. Jg. (H. 2), S. 293-323.
- Maurer, Hartmut (2002): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. Aufl. München, Beck.
- Max -Planck-Gesellschaft (2003): Berlin Declaration on Open Access to Knowledge in the Sciences and Humanities. *Conference on Open Access to Knowledge in the Sciences and Humanities, 20 - 22 Oct 2003*. Berlin, <http://oa.mpg.de/openaccess-berlin/berlindeclaration.html>.
- May, Christopher (2006): *Digital Rights Management: The Problem of Expanding Ownership Rights*. Oxford, Chandos.
- Mayntz, Reante [Hrsg.] (1971): *Bürokratische Organisation*, 2. Aufl., Köln, Kiepenheuer & Witsch.
- Mayntz, Renate (1985): Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung. In: Bonß, Wolfgang/Hartmann, H [Hrsg.]: *Entzauberte Wissenschaft. Zur Relativität und Geltung soziologischer Forschung. Soziale Welt, Sonderband 3*, Göttingen, Schwartz. S. 65-76.
- Mayntz, Renate (2009): Governancetheorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen. In: Grande, Edgar/May, Stefan [Hrsg.]: *Perspektiven der Governance-Forschung*, Baden-Baden, Nomos. S. 9-19.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz.W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz.W. [Hrsg.]: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a. M., Campus.
- Mayring, Phillip (2003): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 8. Aufl. Weinheim, Beltz.
- McKinlay, Alan/Starkey, Ken [Hrsg.] (1998): *Foucault, Management and Organization Theory*, London, Sage.
- Merton, Robert K. (2010): Der Matthäus-Effekt in der Wissenschaft, II. Kumulativer Vorteil und der Symbolismus des intellektuellen Eigentums. In: *Berliner Journal für Soziologie*, 20. Jg. (H. 3), S. 285–308.
- Merton, Robert King (1973): The Normative Structure of Science. In: Merton, Robert King/Storer, Norman W. [Hrsg.]: *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations*, Chicago, University of Chicago Press. S. 267-278.
- Metz-Göckel, Sigrid (2008a): Hochschulsteuerung als Ko-Produktion von Erkenntnissen. Bemerkungen zum produktiven Verhältnis von Wissenschaft und Verwaltung. In: Scholkmann, Antonia/Roters, Bianca/Ricken, Judith/Höcker, Marx [Hrsg.]: *Hochschulforschung und Hochschulmanagement im Dialog. Zur Praxisrelevanz empirischer Forschung über die Hochschule*, Münster, Waxmann. S. 139-169.
- Metz-Göckel, Sigrid (2008b): Theoretische Skizzen zur Hochschule in der Wissensgesellschaft. In: Kehm, Barbara [Hrsg.]: *Hochschule im Wandel. Die Universität als Forschungsgegenstand. Festschrift für Ulrich Teichler*, Frankfurt a. M., Campus. S. 207-229.
- Metz-Göckel, Sigrid/Auferkorte, Nicole/Zimmermann, Karin (2005): Schneeflocken oder eigener Forschungstyp? Innerinstitutionelle Forschung als Profilbildung der Hochschule. In: Craanen, Michael/Huber, Ludwig [Hrsg.]: *Notwendige Verbindungen. Zur Verankerung von Hochschuldidaktik in Hochschulforschung*, Bielefeld, Webler. S. 121-135.

- Meuser, Michael (1989): *Gleichstellung auf dem Prüfstand. Frauenförderung in der Verwaltungspraxis*. Pfaffenweiler, Centaurus.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus [Hrsg.]: *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen.*, Opladen, Westdeutscher Verlag. S. 441-471.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1997): Das Experteninterview. Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung. In: Friebertshäuser, Barbara/Prenzel, Annedore [Hrsg.]: *Handbuch qualitative Methoden in der Erziehungswissenschaft*, Weinheim, Juventa. S. 481-191.
- Meyer, John W. (1992): Conclusion. In: Meyer, John W./Scott, W. Richard [Hrsg.]: *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, Newbury Park, Sage. S. 262-282.
- Meyer, John W. (1994a): Rationalized Environments. In: Scott, W. Richard/Meyer, John W. [Hrsg.]: *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, Sage. S. 28-54.
- Meyer, John W. (2009): *World Society*. Oxford, Oxford Univ. Press.
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations. Formal Structure as myth and ceremony. In: *American Journal of Sociology*, 83. S. 340-363.
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1991): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: Powell, Walter W./Dimaggio, Paul J. [Hrsg.]: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. S. 41-62.
- Meyer, Thomas (1994b): *Die Transformation des Politischen*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Meyer, Thomas (2003): Die Theatralität von Politik in der Mediendemokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 53/2003, S. 12-19.
- Michaelis, Elisabeth (2002): *Zielvereinbarungen in Hochschulen: Eine Materialsammlung (Stand 11.2.2005)*, [http://evanet.his.de/old\\_evanet/forum/pdf-position/MichaelisPosition.pdf](http://evanet.his.de/old_evanet/forum/pdf-position/MichaelisPosition.pdf).
- Milgram, Stanley (1974): *Obedience to Authority. An Experimental View*. New York, Harper.
- Miller, Todd Q./Turner, Charles W./Tindale, R. Scott/Posavac, Emil J./L.Dugoni, Bernhard (1991): Reasons for the Trend Toward Null Findings in Research on Type A Behavior. In: *Psychological Bulletin*, 110. Jg. (H. 3), S. 469-485.
- Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen [Hrsg.] (2003): *Schulsponsoring heute: Ein Leitfaden für Schulen, Schulträger und Unternehmen*.
- Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (2001): Bericht zum Staatshaushaltsplan für 2002 und 2003. Stuttgart.
- Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (2007): Solidarpakt II. Vereinbarung des Landes Baden-Württemberg mit den Hochschulen und Berufsakademien des Landes Baden-Württemberg vom 2. März 2007. Stuttgart, [http://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/pdf/hochschulen/Solidarpakt\\_II.pdf](http://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/pdf/hochschulen/Solidarpakt_II.pdf).
- Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur Rheinland-Pfalz (2005): Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept. Mehr Finanzverantwortung für die Hochschulen – der rheinland-pfälzische Weg. Auflage 2005. Mainz, <http://www.mbwjk.rlp.de/fileadmin/Dateien/Downloads/Wissenschaft/hochschulfinanz.pdf>.
- Minssen, Heiner (2003): *Kontextsteuerung von Hochschulen? Folgen der indikatorisierten Mittelzuweisung. Endbericht des Projektes "Kontextsteuerung von Hochschulen", finanziert vom Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes NRW*. Berlin, Duncker & Humblot.
- Minssen, Heiner/Molsich, Beate/Wilkesmann, Uwe/Andersen, Uwe (2003): *Kontextsteuerung von Hochschulen? Folgen der indikatorisierten Mittelzuweisung. Endbericht des Projektes „Kontextsteuerung von Hochschulen“, gefördert durch das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes NRW*. Bochum, Ruhr-Universität.

- Mintzberg, Henry (1979): *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*. Eaglewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry (1995): *Die strategische Planung: Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung*. [The rise and fall of strategic planning]. München, Hanser.
- Mintzberg, Henry (2003): *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. 4. Aufl. Harlow, Pearson Education.
- Moldaschl, Manfred/Schwarz, Christine (2006): Die Farben der Evaluierung. Eine Verteidigung der Evaluierung gegen ihre Befürworter. In: Welte, Heike/Auer, Manfred/Meister-Scheytt, Claudia [Hrsg.]: *Management von Universitäten. Zwischen Tradition und (Post-)Moderne*. 2. Aufl., München, Rainer Hampp. S. 399-422.
- Morrow, James D. (1994): *Games theory for political Scientists*. Princeton, Princeton University Press.
- Moulier-Boutang, Yann (2001): Marx in Kalifornien: Der dritte Kapitalismus und die alte politische Ökonomie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. B52-53/2001, S. 29-37.
- Müller-Böling, Detlef (1994a): Abbau staatlicher Reglementierung: Stärkung der Hochschulselbstverwaltung: Vortrag bei der Sommerschule der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft am 29. August 1994. *CHE Arbeitspapier Nr. 4*. Gütersloh.
- Müller-Böling, Detlef (1994b): Von der Gelehrtenrepublik zum Dienstleistungsunternehmen? Hochschulen als Vorstellungsstereotypen. In: *Forschung&Lehre*. S. 272-275.
- Müller, Hans-Peter (1992): *Sozialstruktur und Lebensstile. Der neuere theoretische Diskurs über soziale Ungleichheit*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Müller, Ulrich/Ziegele, Frank (2003): Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Zukunftsperspektiven. *CHE Arbeitspapier Nr. 45*. Gütersloh.
- Münch, Richard (2007): *Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Musgrave, Richard Abel (1957): A Multiple Theory of Budget Determination. In: *Finanzarchiv*. Jg. (H. 17(3)), S. 333-343.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (2000): *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2. Aufl. Opladen, Leske+Budrich.
- Nassehi, Armin (2006): Die paradoxe Einheit von Inklusion und Exklusion. Ein systemtheoretischer Blick auf die Phänomene. In: Bude, Heinz/Willisch, Andreas [Hrsg.]: *Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige*, Hamburg, Hamburger Edition. S. 46-69.
- Neuberger, Oswald (1994): Zur Ästhetisierung des Managements. In: Schreyögg, Georg/Conrad, Peter [Hrsg.]: *Managementforschung 4*, Berlin, de Gruyter. S. 1-70.
- Neuberger, Oswald (1995): *Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen*. Stuttgart, Enke.
- Nickel, Sigrun (2001): Zielvereinbarungssysteme – intern. In: Hanft, Anke [Hrsg.]: *Grundbegriffe des Hochschulmanagements*, Neuwied, Luchterhand. S. 512-519.
- Nickel, Sigrun (2007): *Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen, Leitungsstrukturen, Staatliche Steuerung*. Mering, Rainer Hampp.
- Nickel, Sigrun/Zechlin, Lothar (2000): Zielvereinbarungen als partizipatives Management – ein Anwendungsbeispiel. In: Hanft, Anke [Hrsg.]: *Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien*, Neuwied, Luchterhand. S. 153-169.
- Niskanen, William A. (1996): *Bureaucracy and public economics*. [The John Locke series]. reprint Aufl. Cheltenham, Elgar.
- Nowotny, Helga/Scott, Peter/Gibbons, Michael (2004): *Wissenschaft neu denken: Wissen und Öffentlichkeit in einem Zeitalter der Ungewißheit*. [Re-thinking science]. Weilerswist, Velbrück.
- Nullmeier, Frank (2001): Wettbewerb und Konkurrenz. In: Blanke, Bernhard [Hrsg.]: *Handbuch zur Verwaltungsmodernisierung*, Opladen, Leske+Budrich. S. 92-104.

- Odiorne, George Stanley (1965): *Management by objectives: a system of managerial leadership*. New York, Pitman.
- OECD (2004): OECD-Grundsätze der Corporate Governance. Neufassung 2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/57/19/32159487.pdf>.
- OECD, Organisation of Economic Cooperation and Development (1991): *Choosing Priorities in Science and Technology*. Paris, OECD.
- OECD, Organisation of Economic Cooperation and Development [Hrsg.] (2008): *Bildung auf einen Blick 2008: OECD Indikatoren*, Bonn, Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Oevermann, Ulrich (1979): Die Methodologie einer "objektiven Hermeneutik" und ihre allgemeine forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften. In: Soeffner, Hans-Georg [Hrsg.]: *Interpretative Verfahren in den Sozial- und Textwissenschaften*, Stuttgart, Metzler. S. 352-434.
- Opitz, Sven (2004): *Gouvernementalität im Postfordismus. Macht, Wissen und Techniken des Selbst im Feld unternehmerischer Rationalität*. [Argument Sonderband, 297]. Hamburg, Argument.
- Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (2000a): Organisation, Strukturation, Gesellschaft. Die Rückkehr der Gesellschaft in die Organisationstheorie. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus [Hrsg.]: *Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft*, Wiesbaden, Westdt. Verl. S. 15-34.
- Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (2000b): Organisation als reflexive Strukturation. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus [Hrsg.]: *Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft*, Wiesbaden, Westdt. Verl. S. 315-354.
- Osterloh, Margit/Frey, Bruno S. (2002): *Managing Motivation: Wie Sie die neue Motivationsforschung für Ihr Unternehmen nutzen können*. Wiesbaden.
- Osterloh, Margit/Frey, Bruno S. (2008): *Anreize im Wissenschaftssystem*. Zürich, [https://www.uzh.ch/iou/orga/ssl-dir/wiki/uploads/Main/Anreize\\_final\\_12.9.08.pdf](https://www.uzh.ch/iou/orga/ssl-dir/wiki/uploads/Main/Anreize_final_12.9.08.pdf).
- Ostrom, Elinor (1999): *Die Verfassung der Allmende: jenseits von Staat und Markt*. [Governing the commons (1990)]. Tübingen, Mohr
- Paine, Thomas (1973): *Die Rechte des Menschen*. [Rights of Man]. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Palandt, Otto (2008): *Bürgerliches Gesetzbuch*. [Beck'sche Kurz-Kommentare; 7]. 67. Aufl. München, Beck.
- Pasternack, Peer (2003): Hochschulverträge und Zielvereinbarungen. Grundlagen, Modellreferenzen und Berliner Erfahrungen. In: *die hochschule*. Jg. (H. 1/2003), S. 136-159.
- Pasternack, Peer (2006): *Qualität als Hochschulpolitik? Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes*. Bonn, Lemmens.
- Pasternack, Peer (2007): QS, QE, QM. Qualität als Fluchtpunkt der Hochschulreform. In: *die hochschule*, 16. Jg. (H. 1), S. 17-25.
- Paul, Joachim (2004): Wann Kennzahlen schaden. In: *Harvard Businessmanager*. H. 6/2004, [http://www.pf-mi.de/angewandte\\_forschung\\_wissenschaft/wann\\_kennzahlen\\_schaden.htm](http://www.pf-mi.de/angewandte_forschung_wissenschaft/wann_kennzahlen_schaden.htm), S. 108-111.
- Pellert, Ada (1999): *Die Universität als Organisation – die Kunst, Experten zu managen*. [Studien zu Politik und Verwaltung; 67]. Wien, Böhlau.
- Pellert, Ada (2000): Expertenorganisationen reformieren. In: Hanft, Anke [Hrsg.]: *Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien*, Neuwied, Luchterhand. S. 39-55.
- Pellert, Ada (2001): Organisationsentwicklung. In: Hanft, Anke [Hrsg.]: *Grundbegriffe des Hochschulmanagements*, Neuwied, Luchterhand. S. 342-347.
- Pellert, Ada (2003): Politik als Reformhindernis? In: Lüthje, Jürgen/Nickel, Sigrun [Hrsg.]: *Universitätsentwicklung: Strategien Erfahrungen Reflexionen*, Frankfurt a. M., Peter Lang. S. 19-25.
- Peters, Birgit (1996): *Prominenz. Eine soziologische Analyse ihrer Entstehung und Wirkung*. Opladen, Westdt. Verl.

- Pfadenhauer, Michaela (2002): Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang [Hrsg.]: *Das Experteninterview*, Opladen, Leske+Budrich. S. 113-130.
- Pfeffer, Jeffrey/Salancik, Gerald R. (2003): *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. reprint Aufl. Stanford, Stanford Business Books.
- Piaget, Jean (1990): *Das moralische Urteil beim Kinde*. [Le jugement moral chez l'enfant]. 2. Aufl. München, DTV.
- Picot, Arnold/Dietl, Helmut/Franck, Egon (2008): *Organisation: Eine ökonomische Perspektive*. 5. Aufl. Stuttgart, Schäffer-Poeschel.
- Pieper, Marianne (2007): Biopolitik – Die Umwendung eines Machtparadigmas. Konzeptionelle Überlegungen zu Subjektivierungsprozessen und widerständigen Praktiken der Gegenwart. In: Pieper, Marianne/Atzert, Thomas/Karakayali, Serhat/Tsianos, Vassilis [Hrsg.]: *Empire und die biopolitische Wende. Die internationale Diskussion im Anschluss an Hardt und Negri*, Frankfurt a. M., Campus. S. 215-244.
- Pindyck, Robert S./Rubinfeld, Daniel L. (2001): *Microeconomics*. 5. Aufl. Upper Saddle River, Prentice Hall.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2004): *Public management reform: a comparative analysis*. 2. Aufl. Oxford, Oxford University Press.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul [Hrsg.] (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Preißler, Peter R. (2000): *Controlling. Lehrbuch und Intensivkurs*. 12. Aufl. München, Oldenbourg.
- Probst, Gilbert (1987): *Selbstorganisation*. Berlin, Parey.
- Rasmussen, Jens (1983): Skills, rules, and knowledge; signals, signs, and symbols, and other distinctions in human performance models. In: *IEEE Transactions on Systems, Man and Cybernetics*. Jg. (H. 13/3), S. 257-266.
- Rawls, John (1979): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. [A Theory of Justice]. 1. Aufl. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Rehberg, Karl-Siebert (1994): Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen. In: Göhler, Gerhard [Hrsg.]: *Die Eigenart der Institutionen: zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden, Nomos. S. 47-84.
- Resch, Christine (2008): Rationalisierung von Kopfarbeit. Über die Geschichte der „Wissensgesellschaft“. In: *Forum Wissenschaft*, 25. Jg. (H. 2), S. 9-12.
- Reuke, Hermann (2006): Fortentwicklung der Verfahren: Erfahrungen und Konzepte – I: Evaluation. In: HRK, Hochschulrektorenkonferenz [Hrsg.]: *Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2006 Band II*, Bonn, HRK. S. 35-46.
- Rheinberg, Falko (2007): Intrinsische Motivation und Flow-Erleben. In: Heckhausen, Jutta/Heckhausen, Heinz [Hrsg.]: *Motivation und Handeln*. 3. Aufl., Heidelberg, Springer. S. 331-354.
- Rosa, Hartmut (2005): *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Rosenstiel, Lutz von (2003): *Grundlagen der Organisationspsychologie*. 5. Aufl. Stuttgart, Schäffer Poeschel.
- Roth, Gerhard (1992): Das konstruktive Gehirn: Neurobiologische Grundlagen von Wahrnehmung und Erkenntnis. In: Schmidt, Siegfried J. [Hrsg.]: *Kognition und Gesellschaft. Der Diskurs des Radikalen Konstruktivismus*, Frankfurt a. M., Suhrkamp. S. 277-336.
- Sandberg, Berit (2004): *Zielvereinbarungen als Kern des "Neuen Steuerungsmodells" – Kommentar*, [http://www.hrk.de/de/download/dateien/Sandberg\\_\\_Zielvereinbarungen.pdf](http://www.hrk.de/de/download/dateien/Sandberg__Zielvereinbarungen.pdf), Bonn.

- Sandberg, Berit (2006): Zielvereinbarungen als Kern des „Neuen Steuerungsmodells“ – Kommentar. In: Hochschulrektorenkonferenz [Hrsg.]: *Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung*, Bonn, HRK. S. 106-113.
- Scharpf, Fritz W. (2005): Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats. In: Schuppert, Gunnar Folke [Hrsg.]: *Europawissenschaft*, Baden-Baden, Nomos. S. 705-741.
- Scharpf, Fritz W./Reisert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): *Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. [Monographien: Ergebnisse der Sozialwissenschaften; 1]. Kronberg, Scriptor.
- Scheffer, David/Heckhausen, Heinz (2007): Eigenschaftstheorien der Motivation. In: Heckhausen, Jutta/Heckhausen, Heinz [Hrsg.]: *Motivation und Handeln*. 3. Aufl., Heidelberg, Springer. S. 45-72.
- Schimank, Uwe (2004): Handeln in Institutionen und handelnde Institutionen. In: Jaeger, Friedrich/Straub, Jürgen [Hrsg.]: *Handbuch der Kulturwissenschaften. Bd. 2: Paradigmen und Disziplinen*, Stuttgart, Metzler. S. 293-307.
- Schimank, Uwe (2006a): Contra Leistungsindikatoren. In: Hochschulrektorenkonferenz [Hrsg.]: *Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung*, Bonn, HRK. S. 215-218.
- Schimank, Uwe (2006b): Zielvereinbarungen in der Misstrauensfalle. In: *die hochschule*, 15. Jg. (H. 2), S. 7-17.
- Schimank, Uwe (2008): Hochschule als Institution: Gussform, Arena und Akteur. In: Zimmermann, Karin/Kamphans, Marion/Metz-Göckel, Sigrid [Hrsg.]: *Perspektiven der Hochschulforschung*, Wiesbaden, VS. S. 157-163.
- Schimank, Uwe/Meier, Frank (2002): Förderinitiative des BMBF: Science Policy Studies. Expertise zum Thema: Neue Steuerungssysteme an Hochschulen. Abschlussbericht – 31. 5. 2002. Hagen, <http://www.sciencepolicystudies.de/dok/expertise-schimank.pdf>.
- Schmidt, Robert F./Thews, Gerhard/Lang, Florian [Hrsg.] (2000): *Physiologie des Menschen*, 28. Aufl., Berlin, Springer.
- Schmidt, Verena (2005): *Gender Mainstreaming – an Innovation in Europe? The Institutionalisation of Gender Mainstreaming in the European Commission*. Opladen, Barbara Budrich.
- Schmook, Renate/Damm, Sybille/Frey, Dieter (1997): *Psychosoziale Faktoren in der Genese und Rehabilitation des Herzinfarkts* 2. Aufl., Göttingen, Hogrefe: 455-478.
- Schröder, Thomas (2004): Der Einsatz leistungsorientierter Ressourcensteuerungsverfahren im deutschen Hochschulsystem. Eine empirische Untersuchung ihrer Ausgestaltung und Wirkungsweise. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 26. Jg. (H. 2), S. 28-58.
- Schumpeter, Joseph Alois (1993): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 7. Aufl. Tübingen, Francke.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008): Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“. In: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael [Hrsg.]: *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden, VS. S. 13-40.
- Schütz, Alfred (1972): *Gesammelte Aufsätze*, Bd. 2. 2. Aufl. Den Haag, Nijhoff.
- Schütz, Alfred (1991): *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie*. [1932]. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Schwartz, Barry (2004): The tyranny of choice. In: *Scientific American*. H. 4/2004, <http://www.swarthmore.edu/SocSci/bschwar1/Sci.Amer.pdf>, S. 71-75.
- Scott, W. Richard (1994): Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis. In: Scott, W. Richard/Meyer, John W. [Hrsg.]: *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, Sage. S. 55-80.
- Sedghi, Ami/Shepherd, Jessica (2011): Tuition fees 2012: what are the universities charging? In: *Guardian*, H. 23th June, <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2011/mar/25/higher-education-universityfunding> [Zugriff 1. 12. 2011].

- Selingo, Jeffrey/Brainard, Jeffrey (2006): The Rich-Poor Gap Widens for Colleges and Students. In: *The Chronicle of Higher Education*, 52. Jg. (H. 31/2006), S. A1.
- Sennett, Richard (2005): *Die Kultur des neuen Kapitalismus*. [The Culture of the New Capitalism]. 2. Aufl. Berlin, Berlin Verlag.
- Shapiro, Carl/Varian, Hal R. (1999): *Information Rules. A Strategic Guide to the Network Economy*. Boston, Harvard Business School Press.
- Simon, Herbert Alexander (1955): A Behavioral Model of Rational Choice. In: *Cowles Foundation Paper 98*, LXIX. <http://cowles.econ.yale.edu/P/cp/p00b/p0098.pdf>, S. 99-118.
- Simon, Herbert Alexander (1976): *Administrative behavior: a study of decision making processes in administrative organization*. 3. Aufl. New York, The Free Press.
- Simon, Hermann/Gathen, Andreas v. d. (2002): *Das Große Handbuch der Strategieinstrumente. Werkzeuge für eine erfolgreiche Unternehmensführung*. Frankfurt a. M., Campus.
- Smith, Adam (1976): *An Inquiry into the causes and the Nature of the Wealth of Nations*. reprint Aufl., [http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA\\_WealthNations\\_p.pdf](http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf). Oxford, Clarendon.
- Sodian, Beate (1998): Theorien der kognitiven Entwicklung. In: Keller, Heidi [Hrsg.]: *Lehrbuch Entwicklungspsychologie*, Bern, Huber. S. 147-169.
- Soros, George (1998): *Die Krise des globalen Kapitalismus: offene Gesellschaft in Gefahr* [The crisis of global capitalism]. Berlin, Fest.
- Stagge, Carsten (2000a): Kooperative Wege der Hochschulentwicklung: Moderationsmethode als Beteiligungsplacebo? In: Hanft, Anke [Hrsg.]: *Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien*, Neuwied, Luchterhand. S. 191-121.
- Stagge, Carsten (2000b): Kooperative Wege der Hochschulentwicklung: Moderationsmethode als Beteiligungsplacebo? In: Hanft, Anke [Hrsg.]: *Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien*, Neuwied, Luchterhand. S. 191-121.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (1982): *Fachserie 11 / Reihe 4.4 Bildung und Kultur: Personal an Hochschulen: 1980*, Wiesbaden, Kohlhammer.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2006): *Bildung im Zahlen Spiegel 2006*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2011a): *Fachserie 11 / Reihe 4.1 Bildung und Kultur: Studierende an Hochschulen: Wintersemester 2010/2011 Vorbericht*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2011b): *Fachserie 11 / Reihe 4.2 Bildung und Kultur: Prüfungen an Hochschulen: 2010*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2011c): *Fachserie 11 / Reihe 4.3.2. Bildung und Kultur: Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen: 2009*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2011d): *Fachserie 11 / Reihe 4.4 Bildung und Kultur: Personal an Hochschulen: 2010*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2011e): *Fachserie 11 / Reihe 4.5 Bildung und Kultur: Finanzen der Hochschulen: 2009*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2011f): *Preise: Harmonisierte Verbraucherpreisindizes, Deutschland. März 2011*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (2011g): *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung Lange Reihen ab 1970: 2010*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Stiensmeier-Pelster, Joachim/Heckhausen, Heinz (2007): Kausalattribution von Verhalten und Leistung. In: Heckhausen, Jutta/Heckhausen, Heinz [Hrsg.]: *Motivation und Handeln*. 3. Aufl., Heidelberg, Springer. S. 354-392.
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/Erhardt, Manfred/Meyer-Guckel, Volker/Winde, Mathias [Hrsg.] (2008): *Leitlinien für die deregulierte Hochschule. Kodex guter Führung. Positionen des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft*, 2. Aufl., Essen, Stifterverband/Heinz Nixdorf Stiftung.

- Stiglitz, Joseph E. (1999): Knowledge as a Global Public Good. In: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A. [Hrsg.]: *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford University Press. S. 308-325.
- Stockmann, Reinhard (2006): Evaluation in Deutschland. In: Stockmann, Reinhard [Hrsg.]: *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*. 3. Aufl., Münster, Waxmann. S. 15-46.
- Stückradt, Michael (2005): Bericht für Nordrhein-Westfalen anlässlich der 48. Jahrestagung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten in Deutschland vom 22. bis 24. September 2005 in Weimar. Aachen, <http://www.uni-weimar.de/cms/fileadmin/uni/files/ka/kanzlertagung/tagungsunterlagen/nrw.pdf>.
- Teichler, Ulrich (2002): Die Zukunft der Hochschulen in Deutschland. Was sich aus der Perspektive der Hochschulforschung dazu sagen lässt. In: *die hochschule*, 11. Jg. (H. 1), S. 29-45.
- Thomas, Alexander (1991): *Grundriß der Sozialpsychologie, Band 1: Grundlegende Begriffe und Prozesse*. Göttingen, Verlag für Psychologie.
- Thompson, Edward Palmer (1971): The Moral Economy of the English Crowd in the 18th Century. In: *Past & Present*, 50. Jg. (H. 1), S. 76-136.
- Thompson, James D. (1967): *Organizations in action: social science bases of administrative theory*. New York, MacGraw-Hill.
- Thüringer Kultusministerium (2007): Modell LUBOM–Thüringen–2008. Leistungs- und leistungsorientierte Verteilung und Zuweisung von Personalmitteln und Mitteln für Lehre und Forschung an die Hochschulen des Freistaats Thüringen. Kurzbeschreibung. Erfurt, [http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tkm/wissenschaft/modell-lubom-th\\_ringen-2008-stand-08-11-2007.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tkm/wissenschaft/modell-lubom-th_ringen-2008-stand-08-11-2007.pdf).
- Tietzel, Manfred (1981): Die Rationalitätsannahme in den Wirtschaftswissenschaften. Oder: Der homo oeconomicus und seine Verwandten. In: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft: Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaften*, 32, S. 115-138.
- Titscher, Stefan (2006): Pro Leistungsindikatoren. Indikatoren zur Bestimmung der Forschungs- und Lehrleistung. In: Hochschulrektorenkonferenz [Hrsg.]: *Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung*, Bonn, HRK. S. 205-214.
- Tondorf, Karin/Bahn Müller, Reinhard/Klages, Helmut (2002): *Steuerung durch Zielvereinbarungen: Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen*. [Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 17]. Berlin, edition sigma.
- Trinczek, Rainer (1995): Experteninterviews mit Managern. Methodische und methodologische Hintergründe. In: Brinkmann, Christian/Deeke, Axel/Völkel, Brigitte [Hrsg.]: *Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung*, Nürnberg, IAB. S. 59-67.
- Tropp, Gerhard (2002): *Kennzahlensysteme des Hochschul-Controlling. Fundierung, Systematisierung, Anwendung*. München, Bayrisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung.
- Türk, Klaus (2000): Organisation als Institution der kapitalistischen Gesellschaftsformation. In: Ortman, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus [Hrsg.]: *Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft*, Wiesbaden, Westdt. Verl. S. 124-176.
- Ulich, Eberhard (2005): *Arbeitspsychologie*. 6. Aufl. Stuttgart, Schäffer-Poeschel.
- UNESCO (2008): UNESCO Constitution. Paris, [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=15244&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).
- Universität Duisburg-Essen (2007): Evaluationsordnung der Universität Duisburg-Essen. Vom 2. Februar 2007 (Verköndungsblatt Jg. 5, 2007 S. 69). *Bereinigte Sammlung der Satzungen und Ordnungen Ziffer 3.55*. Duisburg, [http://www.uni-due.de/imperia/md/content/zentralverwaltung/bereinigte\\_sammlung/3\\_55.pdf](http://www.uni-due.de/imperia/md/content/zentralverwaltung/bereinigte_sammlung/3_55.pdf) [Zugriff 1.7.2008].
- Veblen, Thorstein Bunde (1971): *Theorie der feinen Leute. Eine ökonomische Untersuchung der Institutionen*. [The Theory Of The Leisure Class]. München, DTV.

- Vogl, Joseph (2010): *Das Gespenst des Kapitals*. 1. Aufl. Zürich, Diaphanes.
- Vogt, Thomas/Lauer, Felicia (2006): 49. Jahrestagung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten der Bundesrepublik Deutschland. Johannes Gutenberg-Universität Mainz 28.-30. September 2006. Tagungsband. Mainz, [http://www.uni-kanzler.de/Dateien/Tagungsband\\_komplett\\_final.pdf](http://www.uni-kanzler.de/Dateien/Tagungsband_komplett_final.pdf).
- Vollmuth, Hilmar J. (2004): *Controllinginstrumente*. 3. Aufl. Planegg, Haufe.
- Voss, Thomas (2002): Rational-Choice-Analyse organisationaler Steuerungsstrukturen. In: Maurer, Andrea/Schmidt, Michael [Hrsg.]: *Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen*, Frankfurt a. M., Campus. S. 169-191.
- Vught, Frans van (1989): Strategies and Instruments of Government. In: Vught, Frans van [Hrsg.]: *Governmental strategies and innovation in higher education*, London, Jessica Kingsley. S. 21-46.
- Walgenbach, Peter (2001): Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Kieser, Alfred [Hrsg.]: *Organisationstheorien*. 4. Aufl., Stuttgart, Kohlhammer. S. 319-353.
- Weber, Helmut (2003): Steuerungsinstrumente für autonome Hochschulen. Zielvereinbarungen Land – Hochschule einschließlich Budgetierung. „Der hessische Weg“. [unveröffentl. Manuskript des hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 13.2.2003]. Wiesbaden.
- Weber, Max (1918): *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland: Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*. München, Duncker und Humblot.
- Weber, Max (1951): *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. 2. Aufl. Tübingen, Mohr.
- Weber, Max (1986): *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*. 8. Aufl. Tübingen, Mohr.
- Weber, Max (1988): *Gesammelte politische Schriften*. 5. Aufl. Tübingen, Mohr.
- Weber, Max (2002): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl. Tübingen, Mohr.
- Weick, Karl E. (1976): Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: *Administrative Science Quarterly*, 21. Jg. (H. 1), S. 1-19.
- Weick, Karl E. (1989): Theory Construction as Disciplined Imagination. In: *Academy of Management Review*, 14. Jg. (H. 4), S. 516-531.
- Weick, Karl E. (1998): *Der Prozeß des Organisierens*. [Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft ; 1194]. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Weingart, Peter (2001): *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. 1. Aufl. Weilerswist, Velbrück.
- Weinstein, Neil D. (1980): Unrealistic Optimism about Future Life Events. In: *Journal of Personality and Social Psychology*, 39. S. 806-820.
- Widmer, Thomas (2006): Qualität der Evaluation. Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird. In: Stockmann, Reinhard [Hrsg.]: *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*. 3. Aufl., Münster, Waxmann. S. 85-112.
- Willke, Helmut (1992): *Ironie des Staates*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Willke, Helmut (1995): *Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme*. Stuttgart, Lucius & Lucius.
- Willke, Helmut (2001): *Systemisches Wissensmanagement*. 2. Aufl. Stuttgart, Lucius & Lucius.
- Wimmer, Rudolf (2004): *Organisation und Beratung. Systemtheoretische Perspektiven für die Praxis*. Heidelberg, Carl Auer.
- Wissenschaftsrat (1985): *Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem*. [Drs. 6736/85], <http://www.hopo-www.de/konzepte/wr-wettbewerb.html> [Zugriff 1.5.2011]. Köln.
- Wissenschaftsrat [Hrsg.] (1986): *Drittmittel der Hochschulen (Vorläufige Ergebnisse) 1970, 1975, 1980 bis 1985*, Köln, Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates.
- Wissenschaftsrat [Hrsg.] (1993): *Drittmittel der Hochschulen -Fortschreibung- 1970, 1980 bis 1990*, Köln, Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates.

- Wissenschaftsrat (2003): Strategische Forschungsförderung. Empfehlungen zu Kommunikation, Kooperation und Wettbewerb im Wissenschaftssystem. *Drs. 5654/03*. Essen, <http://www.wissenschaftsrat.de/texte/5654-03.pdf>.
- Wissenschaftsrat (2006): Empfehlungen zur Entwicklung und Förderung der Geisteswissenschaften in Deutschland. Teil 1: Stellungnahme. *Drs. 7068/06*. Bonn, <http://www.wissenschaftsrat.de/texte/7068-06.pdf>.
- Wissenschaftsrat (2008): Stellungnahme zur Denkschrift der Deutschen Forschungsgemeinschaft: Perspektiven der Forschung und ihrer Förderung XII (2007 - 20011). *Drs. 8476/08*. Rostock, <http://www.wissenschaftsrat.de/texte/8476-08.pdf> [Zugriff 1.7.2008].
- Wollmann, Hellmut (2004): Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich. In: Jann, Werner [Hrsg.]: *Status-Report Verwaltungsreform: eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin, Ed. Sigma. S. 36-50.
- WR, Wissenschaftsrat (1979): Empfehlungen zur Verteilung, Verwendung und Kontrolle des Mitteleinsatzes in den Hochschulen. Bonn.
- Yerkes, Robert M./Dodson, John D. (1908): The relation of strength of stimulus to rapidity of habit formation. In: *Journal of Comparative Neurological Psychology*. Jg. (H. 18), S. 459-482.
- Young, Oran R. (1979): *Compliance and Public Authority. A Theory with International Applications*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Zechlin, Lothar (2002): No Public Management. In: *Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik*, 2. Jg. (H. 4), [www.hrk.de/de/download/dateien/Vortrag\\_Zechlin.pdf](http://www.hrk.de/de/download/dateien/Vortrag_Zechlin.pdf), S. 139-143.
- Zechlin, Lothar (2006): Interne Zielvereinbarung. Von der Zielgenerierung zum Monitoring der Leistungserbringung: Ein Praxisbericht. In: Hochschulrektorenkonferenz [Hrsg.]: *Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung*, Bonn, HRK. S. 131-148.
- Zenthöfer, Jochen (2006): *Wettbewerbsföderalismus. Zur Reform des deutschen Bundesstaates nach australischem Vorbild*. Grasberg bei Bremen, Schmidt.
- ZEvA, Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover (2008): Leitfaden Institutionelle Evaluation des Qualitätsmanagements an Hochschulen, 17. März 2008. Hannover, <http://www.zeva.org/evaluation/InstEvQM.pdf> [Zugriff 1.7.2008].
- Ziegele, Frank (2001): *Grundlagen und Merkmale eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe in Hamburg. Ergebnisbericht*. [CHE-Arbeitspapier Nr. 29], <http://www.che.de/downloads/AP29.pdf>. Gütersloh, CHE.
- Ziegele, Frank (2002): Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 24. Jg. (H. 3), S. 106-121.
- Ziegele, Frank (2006a): Erfolgreich verhandeln. Bedingungen effizienter Zielvereinbarungen. In: *die hochschule*, 15. Jg. (H. 2), S. 18-33.
- Ziegele, Frank (2006b): Zielvereinbarungen als Kern des „Neuen Steuerungsmodells“. In: Hochschulrektorenkonferenz [Hrsg.]: *Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung*, Bonn, HRK. S. 77-105.
- Zimmer, Annette/Krimmer, Holger/Stallmann, Freia (2006): Winners among Losers: Zur Feminisierung der deutschen Universitäten. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 28. Jg. (H. 4/2006), S. 30-56.
- Zimmermann, Karin/Metz-Göckel, Sigrid/Huter, Kai (2004): *Grenzgänge zwischen Wissenschaft und Politik. Geschlechterkonstellationen in wissenschaftlichen Eliten*. Wiesbaden, VS.

## Abkürzungen

BAFöG	Unterstützungsleistung nach Bundesausbildungsförderungsgesetz
BiP	Bruttoinlandsprodukt
bmbf	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
CHE	Centrum für Hochschulentwicklung; von HRK und Bertelsmannstiftung getragener Consulting- und Fortbildungsanbieter
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft; von Bund und Ländern finanzierter Forschungsförderer
EU	Europäische Union
evaNet	Netzwerk Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung; 1999-2007 von HRK und HIS finanziertes Projekt
FH	Fachhochschule
FN	Fußnote
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
HIS	Hochschul-Informationen-System GmbH; getragen von Bund und Ländern zur Unterstützung von Hochschulen
HRK	Hochschulrektorenkonferenz; freiwilliger Zusammenschluss der staatlich anerkannten deutschen Hochschulen
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement; von Städten, Gemeinden und Kreisen getragener Fachverband
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder; freiwilliger Zusammenschluss der für Bildung, Erziehung, Forschung und Kultur zuständigen Minister bzw. Senatoren
LOM	Leistungsorientierte Mittelverteilung (vgl. 3.2)
MbO	Management by Objectives
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RBB	Rule Based Behavior (vgl. 2.4)
SBB	Script Based Behavior (vgl. 2.4)
SFB	Sonderforschungsbereich; DFG-finanziert
StBA	Statistisches Bundesamt
SWOT	Akronym für Stärken-Schwächen und Chancen-Risiko-Analyse
TuV	Technik und Verwaltung; durch Hochschulgesetze definierte Mitgliedergruppe
UN	Vereinte Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur; UN-Sonderorganisation
verdi	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft in Deutschland
ZV	Zielvereinbarung

## Abbildungen

1	Grund- und Drittmittel der Hochschulen als preisbereinigter Index.....	14
2	Anteil der Geber an den Drittmitteln der Hochschulen.....	15
3	Frauenanteile an deutschen Hochschulen.....	16
4	Steuereinnahmen und Grundmittel der Hochschulen als Anteil am BiP .....	27
5	Unterschiede zwischen Behörden und Privatunternehmen.....	39
6	Möglichkeiten der Reaktion auf Reformen nach Jann .....	45
7	Ökonomische Grundbegriffe.....	51
8	Ausbreitungs- vs. Begrenzungsstrategie .....	59
9	Motivgruppen nach Maslow .....	68
10	Handlungstypen nach Habermas.....	74
11	Flow-Erleben.....	83
12	Vorschlag zur Sortierung von Gerechtigkeitsregeln.....	87
13	Ursprünge der Institutionalisierung nach Berger/Luckmann.....	110
14	Institutionalisierungsformen.....	110
15	Einflusswege in neo-institutionalistischer Sicht .....	116
16	Autopoietische Sinnssysteme nach Luhmann .....	124
17	Funktionale Teilsysteme nach Luhmann.....	125
18	Charakteristika der Kontrollgesellschaft nach Deleuze .....	138
19	Reformanliegen und organisationssoziologische Besonderheiten .....	143
20	Organisationsstrukturtypen nach Mintzberg.....	145
21	Organisationsstruktur von Hochschulen.....	151
22	Verschiebungen im Clark'schen Dreieck nach Kreckel.....	155
23	Differenzierungsvorschläge für die Governance von Hochschulen (I) .....	158
24	Differenzierungsvorschläge für die Governance von Hochschulen (II) .....	159
25	Strukturtypen und die Medien der Abstimmung .....	160
26	Vorgabe von Inhalten über Steuerungsinstrumente.....	165
27	Neue Instrumente der Hochschulsteuerung (I) .....	166
28	Neue Instrumente der Hochschulsteuerung (II).....	167
29	Schwerpunkt des Zugriffs von Steuerungsinstrumenten.....	168
30	Ester Einsatz von Reforminstrumenten in den Ländern .....	170
31	Hochschulpolitische Schlagworte in Artikelüberschriften der duz (I) .....	171
32	Hochschulpolitische Schlagworte in Artikelüberschriften der duz (II).....	172
33	Ausprägungen von Modellen der leistungsbezogenen Mittelverteilung .....	175
34	Mit Modellen leistungsbezogener Mittelverteilung verbundene Anliegen.....	183
35	Wirkungsannahmen über leistungsbezogenen Mittelverteilung (I).....	188
36	Wirkungsannahmen über leistungsbezogenen Mittelverteilung (II) .....	190
37	Wirkungsannahmen über leistungsbezogenen Mittelverteilung (III) .....	192
38	Systemische und personalbezogene Perspektive auf Zielvereinbarungen .....	200
39	Wirkungsannahmen über Zielvereinbarungen .....	214
40	Dimensionen der Verortung einer Evaluation nach Widmer.....	217
41	Strategien zum Umgang mit dem Bewertungsproblem .....	221
42	Aufwand von Steuerungsinstrumenten .....	222
43	Ausrichtung von Steuerungsinstrumenten.....	223

44	Profile der Fächer Physik und Pädagogik .....	232
45	Statistik der geführten Interviews .....	232
46	Expertisezuschreibung an einer Pädagogikfakultät.....	246
47	Expertisezuschreibung an einer Physikfakultät .....	247
47	Durchschnittlich gegebene Erst- und Zweitempfehlungen .....	249
49	Dimensionen der Dualität von Struktur nach Giddens .....	254
50	Ausprägungen von Sozialstrukturen im Untersuchungsgegenstand.....	257
51	Zeichnungen der Interviewten .....	261
52	Topografie der Vorstellungen zu Organisierbarkeit .....	297
53	Bewertungsviereck für Steuerungsinstrumente .....	306

## Interviewleitfaden

### 1. Eigene Erfahrung mit neuen Instrumenten 10 min

#### Hauptfrage 1 (1.1.)

Ich habe hier eine Liste mit neueren Steuerungsinstrumenten. Können Sie mir jeweils kurz angeben, ob Sie mit den Instrumenten persönliche Erfahrungen gemacht haben? Maximal zu drei Instrumenten?

- Wofür kamen die Instrumente an der Fakultät zum Einsatz? (1.2.)
- Hatte das einen Effekt? (1.3.)
- Von wem kam die Idee, wer hat das aus welchen Gründen vorangetrieben? (1.4.)
- Berührt das Ihre Tätigkeiten/Ihr Handeln an der Fakultät? (1.5.)

### 2. Abweichen vom Alltagsgeschäft 10 min

#### Hauptfrage 1 (2.1.)

Ich würde gern beispielhaft zu etwas fragen, das etwas vom Alltagsgeschäft abweicht. An Ihrer Fakultät wurde [Schülerinnen-Schnupperwoche/Girlsday/Schülerinnen-Probestudium/Programm zur Förderung der Promotion von Frauen] eingeführt. Könnten Sie sich vorstellen, dass die Einführung dieser Maßnahme etwas mit Steuerung an der Hochschule und Steuerungsinstrumenten zu tun hat?

#### Hauptfrage 2 (2.2.)

Fällt Ihnen eine andere jüngere Entscheidung ein, die durch die Steuerungsinstrumente beeinflusst sein könnte?

Ggf. zur Überleitung: Was sonst waren Entscheidungen in den letzten Jahren? (2.3.)

### 3. Bild von Entscheidungsfaktoren 15 min

Ich möchte nun um einen Beitrag bitten, wie er in der Organisationsberatung häufiger eingesetzt wird: Könnten Sie mir in einer knappen Skizze darstellen, was in Ihrer persönlichen Sicht die wesentlichen Einflussgrößen für Entscheidungen sind. Wir haben eben über Entscheidungen gesprochen, wie würden Sie Ihre persönliche Perspektive auf einen typischen Entscheidungsfindungsprozess an Ihrer Fakultät skizzieren? (3.1.)  
Gestalthinweise: Kreis für Fakultät, Pfeile in verschiedenen Dicken oder Farben

- Entscheidungsvorbereitung, informelle Wege (3.2.)
- Von wo und von wem werden Anstöße für Ideen aufgegriffen? (3.3.)
- Lassen sich in der Fakultät unterschiedliche Gruppen skizzieren? (3.4.)
- Mittelbau, Studierende, exp./theo. Physik, Schul-/sonstige Pädagogik? (3.5.)
- Wer wird bei welchen Entscheidungen einbezogen? (3.6.)
- Wer hat besondere Kontakte oder Projekte? (3.7.)

4. *Beeinflussbarkeit und Legitimität*

10 min

Mir geht es im Folgenden um die Beeinflussbarkeit der Fakultät.

*Hauptfrage 1*

(4.1.)

Szenario: Stellen Sie sich vor, Sie betrachten den Ihnen bekannten, eigenen Fachbereich von außen, Seite der Politik oder der Gesellschaft. In diesem hypothetischen Szenario möchten Sie die Fakultät dazu bringen, auf sinnvolle Art Angebote zur Förderung des Studienerfolgs Nicht-Deutscher zu entwickeln (ggf. nachhelfen: Ausländerklassen oder Fachvokabularangebote für Nichtmuttersprachler, spezielle Umstellung der Lehramtsausbildung, Werbeveranstaltungen in Gesamtschulen.)

*Hauptfrage 2*

(4.2.)

Wäre ein entsprechendes Effektivitätskriterium in der für leistungsbezogenen Mittelverteilung genauso wirksam zur Beeinflussung?

*Folgefrage 3*

(4.3.)

Bei Bereitschaft, sich auf die Hauptfragen einzulassen: Gesetzt, mit Verweis auf niedrige Studierendenzahlen würde gefordert, auch Ihre Fakultät müsse sich um die Bildungsbeteiligung für Kinder aus sozial benachteiligten Schichten bemühen: Wäre ein entsprechendes Kriterium für die Mittelverteilung sinnvoll einsetzbar?

*Folgefrage 4*

Bei nicht vorhandener Bereitschaft, sich auf die Hauptfragen einzulassen: Wie stark ist die Fakultät beeinflussbar, von wem? (4.4.)

– Was kann von außen von der Fakultät Forderungen gefordert werden? (4.5.)

– Ist Anreizpolitik vereinbar mit der Wissenschaft? (4.6.)

– Was erwarten Sie für die nächsten Jahre? (4.7.)

5. *Eigenverortung, „wen würden Sie mir empfehlen?“*

5 min

*Hauptfrage 1*

(5.1.)

Wo würden Sie sich auf Ihrer Zeichnung verorten? Was hebt Sie heraus, was ist Ihre besondere Rolle?

*Hauptfrage 2*

(5.2.)

Wem wird an der Fakultät in besonderem Maße Kompetenz zugetraut in Fragen rund um Organisierbarkeit? Frage mit dem Motiv: Wen könnten Sie mir empfehlen als Gesprächspartner mit interessanter Einsicht in das Themengebiet?

Nachfrage: Bei Mittelbau, Studierenden, anderen Untergruppen? (5.3)