

Varianten der Messung von Organisationsführung – Das Beispiel des Effekts von Anreizsteuerung auf den Formalitätenaufwand der Hochschullehrer

Andres Friedrichsmeier

2012 veröffentlicht in: Willkesmann, Uwe/Schmid, Christian J. (Hrsg.): *Hochschule als Organisation*, Wiesbaden, VS. S. 165-190

Ausgangspunkt ist die Frage, wie sich die Veränderung der Organisationsführung deutscher Hochschulen empirisch untersuchen lässt. Studien, die an der Formalstruktur ansetzen, beschreiben diese Veränderung, indem sie z.B. den Einsatz neuer Steuerungsinstrumente erfassen. Der Beitrag diskutiert zunächst, wie geeignet dieses empirische Vorgehen nicht nur für deskriptive, sondern auch für analytische Zwecke ist. Als problematisch für die analytische Aussagekraft erweist sich dabei der Trend zur Flexibilisierung der Formalstruktur sowie die zunehmende Bedeutung der öffentlichen Legitimation und der Profilbildung für das Reformhandeln der Hochschulen. Um dennoch Unterschiede in der Organisationsführung von Hochschulen empirisch messen zu können, schlägt der Beitrag einen Zugang über subjektive Wahrnehmungen von Steuerungsbeteiligten vor. Um die Eignung dieses empirischen Herangehens zu prüfen, untersucht der Beitrag, welchen Effekt die so gemessene Steuerung auf den bürokratischen Aufwand von Hochschullehrern zeigt. Der dabei bestätigte Verstärkungseffekt widerspricht der verbreiteten Annahme, dass die moderne Anreizsteuerung im Hochschulbereich zunehmend formalitätenaufwendige bzw. bürokratische Detailsteuerung ablöst. Der gefundene Bürokratisierungseffekt lässt sich aber als Folge der eingangs diskutierten Trends des Flexibilisierung und der zunehmenden Legitimationsfunktion von Reformhandeln einordnen und ist eine plausible Folge jener beiden Entwicklungstrends, welche eingangs das Argument für das hier vorgestellte empirische Herangehen lieferten.

Der Beitrag basiert auf empirischen Ergebnissen des BMBF-geförderten Forschungsprojekts „Organisation und Öffentlichkeit von Hochschulen“ unter der Leitung von Frank Marcinkowski und Matthias Kohring (Universitäten Münster und Mannheim); er profitiert von Ideen und Anregungen der beiden Projektleiter und von Silke Fürst.

1 Eigentümlichkeit des Gegenstands: Formale Strukturreform, die Formalstrukturen flexibilisieren will

Organisationspraxis und -theorie sind sich weitgehend einig, dass sich die Organisationsführung der Hochschulen in Deutschland und den meisten anderen OECD-Staaten verändert (z.B. Leszczensky et al. 2004; OECD 2008). Dies geschieht seit mindestens zwei Jahrzehnten – wenn nicht sogar schon seit den 1970er Jahren (z.B. Birnbaum 2001) – und betrifft in vergleichbarer Form auch den sonstigen öffentlichen Sektor sowie die Privatwirtschaft (z.B. Sennett 2005). Schaut man auf die Hochschulen als Repräsentanten des öffentlichen Sektors, lassen sich die Veränderungen als Reformen bezeichnen, die im Kontext der Leitidee des New Public Management bzw. der deutschen Variante, dem Neuen Steuerungsmodell, stehen (vgl. Budäus 1994). Vergleicht man zusätzlich mit Organisationsreformen in Privatunternehmen, lassen sich die Reformen noch allgemeiner dem Leitbild der flexiblen Organisation zuordnen (vgl. z.B. Baecker 1992; Weik/Orton 1990). Bezeichnet wird mit Letzterem die Intention, prozessnormierende formale Führungstechniken durch flexiblere zu ersetzen.

Die in diesem Kontext zum Einsatz kommenden Führungstechniken sind ebenfalls formale. Zur Formalstruktur einer Hochschule gehört alles, was formal festgelegt wurde, d.h. in der Regel schriftlich dokumentiert wurde und ferner als Strukturentscheidung identifiziert wird. Dazu gehört die Grundordnung oder eine Zielvereinbarung. Die Zielvereinbarung ist ein an den Hochschulen erst weniger als zwei Jahrzehnten eingesetztes Führungsinstrument, das aus einer vertragsförmigen und auf einen konkreten Zeitraum bezogenen Vereinbarung von Arbeitszielen mit einer nachgeordneten Einheit besteht (Breisig 2001). Ein weiteres, oft eingesetztes neues Steuerungsinstrument ist die LOM (Leitungsorientierte Mittelverteilung, ein Zuteilungsschlüssel für Finanzzuweisung, der Gelder z.B. danach verteilt, welche Hochschule wie viele Absolventen und Drittmittel hat).

Letztlich ist das, was man als Formalstruktur interpretieren kann, auch heute noch stark vom Bürokratiemodell Max Webers geprägt (2002: 160-161). Instrumente der Organisationsführung werden besonders dann als ebensolche erkannt, wenn sie Weberianische Eigenschaften wie Aktenförmigkeit, sachaspektbezogene Systematisierung und prozessbezogene Operationalisierbarkeit aufweisen. Ein Beispiel dafür ist die schriftliche Definition der Kriterien, ab wann ein Ziel in einer Zielvereinbarung als erreicht gelten kann. Eine expressis verbis stattfindende Reform der Organisationsführung – hier die jüngere Hochschulreform – betrifft also notwendig die Formalstruktur.

Tendenziell zu beachten ist aber Folgendes: Aufgrund des Leitbilds der flexiblen Organisation interessiert sich die Organisationspraxis zunehmend für solche Führungs-

techniken, die vom alten Bürokratiemodell abweichen. Gemeinsames Anliegen der neuen Steuerungsinstrumente ist tendenziell, weniger prozessnormierend zu wirken, etwa indem materielle Anreize zur indirekten Verhaltensleitung eingesetzt werden oder indem die flexible Interventionsfähigkeit der Organisationsspitze in beliebige Organisationsbereiche hinein gestärkt wird (z.B. Ziegele 2002). Die hier interessierenden Reformen der Organisationsführung spielen sich also einerseits notwendigerweise auf der Ebene der Formalstruktur ab. Andererseits bewegt sich die von ihnen intendierte Steuerung zumindest teilweise auf Ebenen, die sich nicht in unser Verständnis von Formalstruktur einfügen, welches weiterhin durch das alte Bürokratiemodell geprägt ist.

Ein Beispiel für ein formales Steuerungsinstrument, das von seinem Eigenanspruch her auf einer anderen Ebene als der der Formalstruktur wirken soll, sind Leitbilder. Sie zielen auf die „Organisationskultur“, womit mehr oder weniger jener Bereich gemeint ist, der sich formalstrukturell nicht beschreiben lässt (z.B. Faust 2003: 165-173). Zumindest einige der neuen Instrumente der Hochschulsteuerung setzen also explizit auf Steuerungswirkungen jenseits der Formalstruktur. Ablesen lässt sich dies auch anhand von Klassifizierungen, die die wesentliche Bestandteile der neuen Steuerung als „indirekte Steuerung“ oder „Kontextsteuerung“ fassen (z.B. Jaeger 2009: 48; Minssen et al. 2003; zum Konzept der Kontextsteuerung Willke 1992: 341 f., 1995). Die dabei gemeinten Instrumente, darunter LOM und Zielvereinbarungen, sind konzeptionell darauf ausgelegt, ihre Wirkung indirekt über einen nicht weiter spezifizierten Kontext zu entfalten.

Wer die neue Organisationsführung von Hochschulen analysieren will, muss deshalb berücksichtigen, dass eine Organisation nicht allein über ihre formale Struktur funktioniert. Die hier interessierenden Steuerungsinstrumente berücksichtigen dies in gewisser Weise selbst, indem sie expressis verbis auf Kontextsteuerung oder erweiterte Flexibilisierung zielen. In der Organisationsforschung hat die Berücksichtigung des Geschehens jenseits der Formalstruktur eine lange Tradition. Die Formalstruktur hat, wissenssoziologisch gesehen, selbst nämlich keinen direkten Einfluss auf das Organisationsgeschehen. Direkt wirkt sich hingegen die alltagsweltliche Wirklichkeitsauffassung der Organisationsbeteiligten aus, da es den Rahmen für deren sinnbezogenes Handeln darstellt (Berger/Luckmann 1980: 26; Goffman 1997). Elemente der Formalstruktur bezeichnen nur einen kleinen Ausschnitt der „instrumentalen Objektivationen“ in der handlungsleitenden Routine- bzw. Alltagswelt, wobei „die Grenzen zwischen instrumentaler und zeichenhafter Verwendung gewisser Objektivationen fließend sind“ (Berger/Luckmann 1980: 38). Organisationsforschung, die dies berücksichtigt, interessiert sich deshalb für die Bildung von Erwartungserwartungen entlang eingespielter Abläufe, allgemeiner Wahrnehmungen und Eindrücke (z.B. Alvesson/Berg 1992; Weick 1995; Hatch 1997).

Konkret bedeutet das z. B., dass es steuerungswirksam ist, wenn wesentliche Teile der Professorenschaft den Eindruck haben, vom Rektor abhängig zu sein und ferner unterstellen, dass dieser sein Wohlwollen maßgeblich nach Publikationsoutput streue. Dies gilt, folgt man dem bekannten Thomas-Theorem (Thomas/Thomas 1928: 571-572), auch unabhängig davon, ob der beispielhaft genannte Rektor tatsächlich formale Entscheidungsmacht hat und ob er tatsächlich über den Publikationsoutput steuert. Derselbe Effekt kann sich auch steuerungsbegrenzend auswirken: Wenn z.B. die letzte Zielvereinbarung bereits etwas in Vergessenheit geraten ist und sich deshalb nur noch wenige Hochschulmitglieder alltagsweltlich bewusst sind, dass die Zielvereinbarung eine Erhöhung der Absolventenzahl vorsieht, ist die entsprechende Steuerungswirkung niedrig anzusetzen. Bei dem letzten

Beispiel handelt es sich nicht um eine rein theoretische Möglichkeit, sondern um eine, mit der auch real gerechnet werden sollte. So fanden Wilkesmann und Schmidt bei der Befragung eines repräsentativen Professorensamples heraus, dass bis zu 30% der Hochschullehrer über den Umsetzungsstand von LOM, Zielvereinbarungen und anderen abgefragten Steuerungsinstrumenten keine Auskunft geben konnten (Wilkesmann/Schmid 2011b). Vorstellbar ist, dass auch die antwortenden Hochschullehrer z. T. nur unvollständig oder falsch informiert waren. Ferner ist denkbar, dass jene Professoren, die sich an der Studie erst gar nicht beteiligten (14% der von Wilkesmann et al. Angeschriebenen beendeten den Fragebogen), tendenziell noch weniger über Hochschulsteuerung informiert waren. Wenn dem so ist, bedeutet das natürlich nicht, dass es keine Wirkung der neuen Steuerungsinstrumente gibt. Die genannten Ergebnisse weisen lediglich darauf hin, dass die Instrumente von einem nennenswerten Anteil der Hochschullehrer nur unscharf beobachtet werden. Ihre Wirkung ergäbe sich dann nicht allein aus formalen Details, etwa den jeweiligen Gewichtungsfaktoren der LOM, sondern aus einem allgemeineren und alltagsweltlichen Eindruck von Steuerung.

Welche konkreten Konsequenzen sich daraus für die empirische Forschung zur veränderten Organisationsführung ergeben, lässt sich nicht unmittelbar ableiten. Einerseits gehört der Forschungsgegenstand – darunter der Einsatz formaler Steuerungsinstrumente – offensichtlich zur Ebene der Formalstruktur. Andererseits kann es nicht hinreichen, die neue Steuerung und Organisationsführung allein auf der Ebene der Formalstruktur zu untersuchen, wenn zumindest einige der eingesetzten Instrumente jenseits der formalstrukturell abbildbaren Mechanismen funktionieren bzw. dies konzeptionell auch explizit sollen. Zu berücksichtigen ist deshalb, so die Ausgangsthese dieses Beitrags: Zu den Charakteristika der veränderten Organisationsführung und insbesondere von Kontextsteuerung gehört eine gewisse Skepsis gegenüber der Annahme, dass sich Steuerung über formalstrukturell beschreibbare Mechanismen vollziehen kann. Konzeptionell gesehen ist es also unbefriedigend, wenn sich empirisch ohne weitere Prüfung allein auf eine Messung der Formalstruktur beschränkt. Bevor ich ein alternatives empirisches Vorgehen zur Diskussion stelle, komme ich darauf zu sprechen, dass die Beschränkung auf die Formalstruktur nicht nur konzeptionell, sondern auch forschungspraktisch, also von der verfügbaren Datenlage her, unbefriedigend ist.

2 Forschungspraktische Probleme der vergleichenden Messung formaler Steuerung

Die jüngeren Veränderungen der formalen Organisationsführung der Hochschulen sind inzwischen gut beschrieben. In Deutschland gehört dazu insbesondere der nahezu flächendeckende Einsatz neuer Steuerungsinstrumente wie LOM und Zielvereinbarung (Jaeger et al. 2005: 13; Jaeger 2006: 57; Bogumil et al. 2011: 4), der Personalzuwachs in den zum Hochschulmanagement gehörenden Stabsstellen (Krücken et al. 2009: 17-19) oder der Rückgang formaler Kompetenzen von Mitbestimmungsgremien (Friedrichsmeier/Wannöffel 2010: 27-35).

Dessen ungeachtet rief die Dortmunder Tagung der Sektion Organisationssoziologie mit dem Titel ‚Hochschule als Organisation‘ dazu auf, eine erste große Zwischenbilanz zur Organisationswerdung der Hochschule zu ziehen. Weniger klar als der formalstrukturelle

Niederschlag der Veränderung ist also ihre Bilanz. Ausgehend von der Feststellung, dass es insbesondere an repräsentativen quantitativen Ergebnissen fehlt, interessiert sich dieser Beitrag für empirisch belastbare Aussagen zum Zusammenhang von Veränderungen der Hochschulorganisation und ihren Wirkungsfolgen. Wie also lässt sich der derzeitige Veränderungsstand an einzelnen Hochschulen in Variablen abbilden, die aussagekräftige Vergleiche zulassen, obwohl – wie allgemein angenommen – die Organisationsführung flexibilisiert und destandardisiert wird?

Die Formalstrukturen – also bspw. die Personalausstattung, der Einsatz von expliziten Steuerungsinstrumenten oder die schriftlichen Ordnungen – sind die offizielle Repräsentation der Organisation einer Hochschule. Erst über sie erkennt (und bekennt) sich die Hochschule als Organisation, sie sind ihr ‚face value‘. Ohne dieses ‚face value‘ erschiene sie wie eine bloße Ansammlung von Wissenschaftlern, Studierenden usw. Die Bestandteile der formalen Organisationsstrukturen sind wort-wörtlich Teil der Selbstbeschreibung und -darstellung der Organisation, lassen sich deshalb übersichtlich erfassen und sind teilweise über eine einfache Internetrecherche zugänglich, darunter Organigramm, Grundordnung, Zielvereinbarung, Finanzausstattung. Trotzdem hat es verschiedene Nachteile, wenn die Organisationsführung lediglich über solche Elemente der Formalstruktur untersucht wird. Ich beginne in diesem Abschnitt mit zwei auswertungstechnischen Nachteilen und gehe mit dem darauf folgenden Abschnitt zu konzeptionellen Schwierigkeiten über.

Der erste auswertungstechnische Nachteil resultiert aus einer gewissen Gleichförmigkeit (bzw. „Isomorphismus“, DiMaggio/Powell 1991) von Reformen an Hochschulen. Wenn alle Hochschulen, formal gesehen, dieselben Reformen durchführen, kann man sie nicht mehr anhand eben dieser Reformen vergleichen. Diese Sachlage zeigt sich auch tatsächlich in verschiedenen Studien zur Hochschulsteuerung. Nach Jaeger et al. (2005: 13) hatten z.B. im Jahr 2003 bereits 96 % der größeren Universitäten ein formelgebundenes Mittelverteilungssystem. Dieser Befund ist deskriptiv interessant, da er den Verbreitungsgrad der hier interessierenden Organisationstechniken beschreibt, ist aber wenig geeignet für analytische Betrachtungen, die über Vergleiche operieren. Wenn man Hochschulen danach differenzieren will, ob sie ein solches Mittelverteilungssystem einsetzen oder nicht, ist der hohe Verbreitungsgrad des Instruments ungünstig. Wer den Veränderungsstand an einzelnen Hochschulen an der Anwendung von namentlich abgefragten Steuerungsinstrumenten abliest, findet in der Regel zu wenig Varianz, die nicht direkt aus der unterschiedlichen Größe der Hochschulen resultiert. So messen Bogumil et al. (2011: 4) für alle von ihnen berücksichtigten Steuerungsinstrumente Umsetzungswerte von mindestens 88 %, mit der Ausnahme von den bei staatlichen Hochschulen nur regional erlaubten Studiengebühren (56 %) und den an kleinen Hochschulen unwahrscheinlicheren internen Zielvereinbarungen (75 %). Große Hochschulen haben in der Regel nicht nur größere Zentralverwaltungen und eine entsprechend größere Personalkapazität für die Implementierung formaler Instrumente, sondern auch mehr Fachbereiche und andere teilselbständige Untergliederungen, gegenüber denen formale Steuerungsinstrumente eingesetzt werden können. Entsprechend ist es zwar deskriptiv informativ, ob große Hochschulen eine größere Zahl formaler Steuerungsinstrumente einsetzen als kleine, aber ein starker Effekt der Größe stört das hier interessierende Anliegen, die Organisationsführung vergleichend zu messen.

Der nahe liegende Ausweg besteht darin, nicht die formale Implementierung eines Steuerungsinstruments abzufragen, sondern ein formales Maß seiner Eingriffstiefe. Hier

kommt der zweite auswertungstechnische Nachteil ins Spiel, der mit dem bereits angesprochenen Destandardisierungstrend zusammenhängt. Oberflächlich betrachtet ist er dem oben genannten ersten Nachteil eines ausgeprägten Isomorphismus von Hochschulreform direkt entgegen gesetzt. Der auswertungstechnische Nachteil besteht darin, dass Destandardisierung der objektiven Ermittlung von Wirkungsintensitäten den Boden entzieht. Das Problem besteht darin, dass z.B. Zielvereinbarungen (von Land zu Land und Hochschule zu Hochschule) unter unterschiedlichen Bezeichnungen mit inkommensurablen Modellarchitekturen eingesetzt werden und ferner mit unterschiedlichen Wirkungskonzepten operieren (Friedrichsmeier 2009: 214-259, 2003: 17-18). Hinzu kommt, dass die neuen Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich in unterschiedlicher zeitlicher Reihenfolge implementiert werden (Friedrichsmeier 2009: 210). Sie haben deshalb von Land zu Land oder von Hochschule zu Hochschule potenziell einen unterschiedlichen Stellenwert für die Gesamtsteuerung. Welches Land oder welche Hochschule besonders stark mit neuen Steuerungsinstrumenten arbeitet und welches nicht, sollte man entsprechend mit Blick auf die Gesamtsteuerung beurteilen. Will man hingegen die Gesamtsteuerung empirisch abbilden, indem man lediglich eine bestimmte Art des Einsatzes eines bestimmten Instruments berücksichtigt, ist keine neutrale Operationalisierung möglich. Ich möchte dies am Beispiel der Finanzsteuerung auf Länderebene veranschaulichen. Die im Folgenden in Anlehnung an Ziegele und Federkeil (2001) beschriebene Reformdynamik ist dazu danach zu befragen, welches neutrale Entscheidungskriterium eine aussagekräftige Operationalisierung erlauben würde und welches Land besonders weitreichende Reformen implementiert hat:

NRW erlaubte die Übertragbarkeit zwischen Haushaltstiteln bereits ab 1992 („Finzautonomie“), Niedersachsen hingegen erst 1995, aber dafür mit einer ab 2001 flächen-deckenden, weitreichenderen Regelung, die von NRW erst wieder ab 2003-2007 („Globalhaushalt“) eingeholt wurde. Baden-Württemberg praktizierte hingegen schon ab 2000 einen weitgehenden Globalhaushalt, allerdings mit größeren Einschränkungen im Personalbereich. Zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlicher Form ist ferner die Umstellung auf Doppik bzw. „Budgethaushaltsführung“ seit 2009 erfolgt, gleiches gilt für den Ausbau von Kosten- und Leistungsrechnung oder die LOM, welche NRW schon ab 1993 eingeführt hat, andere Länder hingegen später mit zumeist höheren umverteilten Budgetanteilen (bis zur nächsten der alle paar Jahre erfolgenden Re-Reformierung; vgl. Jaeger 2011: 30). Je nach Messzeitpunkt und Art der Operationalisierung der Reform der Finanzsteuerung erscheint mal das eine, mal das andere Land als besonders reformorientiert. Die empirische Messung wäre also gleichzeitig mit Problemen der Konstruktvalidität (darunter mono-operation bias sowie confounding) sowie einer von vornherein unwahrscheinlichen Retest-Reliabilität konfrontiert (z.B. DeVellis 2012: 31-70).

Generell wäre es deshalb günstiger, anstelle der Erfassung des uneinheitlichen Einsatzes einzelner Instrumente auf einer allgemeineren Ebene ansetzen zu können, die unmittelbar über die Gesamtsteuerung informiert. Vor der Erörterung dieser Möglichkeit ist noch lohnenswert zu klären, warum die genannten auswertungstechnischen Nachteile – der hohe Verbreitungsgrad zentraler Instrumente und die Uneinheitlichkeit ihrer Anwendung – parallel auftreten. Warum kommt es also parallel zu Isomorphismus und zu Destandardisierung im Instrumenteneinsatz?

3 Der sinkende Informationswert formaler Steuerung

Der erste Grund ergibt sich aus der eingangs diskutierten Eigentümlichkeit von neuer Steuerung: Indem ihre Instrumente dem Leitbild der flexiblen Organisation zuzurechnen sind, sind sie, auch auf formaler Ebene, für eine regelmäßig neu angepasste und entsprechend uneinheitliche Anwendung vorgesehen. Ferner handelt es sich um Führungs-techniken, die im Kern nicht mehr prozessnormierend, sondern eher indirekt steuern sollen, z.B. über die Vorgabe allgemeiner Zielgrößen. Entsprechend sind sie schon formal gar nicht darauf ausgelegt, die von ihnen intendierte Steuerung im Detail zu beschreiben. Dies lässt sich u.a. daran ablesen, dass die neue Steuerung über das Anliegen charakterisieren lässt, „traditionelle Detailsteuerung“ (Zechlin 2002: 139) abzulösen. Im Gegensatz z.B. zu einer Verwaltungsvorschrift, die möglichst exakt beschreibt, wie der von ihr normierte Arbeitsprozess ausgeführt werden soll, besteht das konzeptionelle Anliegen einer Zielvereinbarung oder LOM in der Vermeidung einer solchen Festlegung. Schließlich soll genügend Raum für eine flexible Bearbeitung offen gehalten werden, weshalb die zugehörigen Prozesse nicht detailliert beschrieben werden. Behelfsweise festgelegt werden denn auch eher allgemein gewünschte Outputs, z.B. Absolventenzahlen, nicht aber jene Prozesse, die zu diesem Output führen sollen, weshalb man von Outputsteuerung sprechen kann (z.B. Breitbach 2007; konzeptionell vgl. Scharpf 2005).

Entsprechend liefert der Einsatz eines solchen neuen Steuerungsinstruments von seiner formalen Konzeption her keine vergleichbar genaue Information über das Gesteuerte wie ein traditionelles Steuerungsinstrument, z.B. eine Verwaltungsvorschrift. Hinter der empirisch abfragbaren Information, ob ein bestimmtes neues Steuerungsinstrument eingesetzt wird oder nicht, steckt also ein vergleichsweise geringer (formaler) Informationswert. Allerdings trifft dies empirisch nicht auf jeden Einzelfall zu. Insbesondere Zielvereinbarungen weisen in manchen Fällen einen hohen Detailierungsgrad auf und listen z.B. auf, welche Studierendenzahlen in welchen Fächern an welcher Hochschule erreicht werden sollen (z.B. König 2007: 71 f.). Dies ändert aber nichts daran, dass der konzeptionelle Anspruch des Instruments eigentlich ein anderer ist (z.B. Zechlin 2006), so dass das empirisch beobachtbare Auseinanderfallen von Anspruch und formaler Umsetzung selbst gedeutet werden kann, z.B. als Effekt einer „Misstrauensfalle“ (Schimank 2006) oder als heimliche Rückkehr zu alter Detailsteuerung „durch die Hintertür“ (Kischkel et al. 2002: 104).

Wenn man die Frage, wie umfassend der Einsatz nominal neuer Steuerungsinstrumente tatsächlich für eine neue Steuerung steht, zunächst einmal zurückstellt, bleibt also weiterhin festzustellen, dass sie weniger Informationswert enthalten *sollen*, welche Steuerung intendiert ist.

Welchen Informationswert haben die neuen Steuerungsinstrumente stattdessen? Zweifellos sagt ihr Einsatz aus, dass neu bzw. auf der Höhe der Zeit gesteuert wird. Dieser Informationswert ist nicht trivial. Er wirkt sich, wie oben diskutiert, über die alltagsweltliche Wirklichkeitsauffassung der Beteiligten auf deren Handeln aus. Ferner werden Hochschulen erst dadurch als eigenständige Organisationen erkennbar, dass sie sichtbar gesteuert werden. Im folgenden Abschnitt geht es mir um die gestiegene Bedeutung genau dieses Informationswerts. Dabei geht es im Kern um die Konsequenzen davon, dass sichtbare Steuerung Teil der Legitimation nach innen und außen ist.

4 Die zunehmende Legitimationsbedeutung formaler Steuerung

Eine wesentliche Ursache dafür, dass es bisher an überzeugenden Zwischenbilanzen zur Steuerungsreform fehlt, findet sich in einem der ersten Sätze des Calls zur oben bereits erwähnten Dortmunder Tagung: „Universitäten werben sogar damit, eine unternehmerische Hochschule zu sein“. Gedacht ist hierbei primär an die TU München, aber die Liste solcher Beispiele lässt sich erheblich fortsetzen. Die Universität Mainz legte eine Broschüre auf, um sich in werbender Absicht die Umsetzung des eingangs genannten Neuen Steuerungsmodells zu attestieren (Johannes Gutenberg-Universität Mainz 2001). Gleich für fünf prestigereiche deutsche Universitäten versuchte dies das Programm „deregulierte Hochschule“ des Stifterverbands (Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft et al. 2008: 174 f.). Ein prominent beachtetes Anschauungsbeispiel sind die dritten Förderlinien der Exzellenzinitiativrunden, die zu der öffentlichkeitswirksamen Titulierung als Exzellenzuniversität führen, im Kern aber Skizzen für künftige Organisationsreformen, also „Zukunftskonzepte“, bewerten (Schreiterer 2010; kritisch zugespitzt Münch 2009). Die Hochschulen profilieren sich in den genannten Beispielen über den Anspruch, im hier interessierenden Wandel weit fortgeschritten zu sein. Zugespitzt und verallgemeinert: Modernes Hochschulmanagement bemüht sich nicht nur um Profilbildung, sondern, ganz umgekehrt, arbeitet auch die Profilbildung mit dem werbenden Anspruch, man betreibe ein modernes Hochschulmanagement. Zur PR einer modernen Hochschule gehört somit, dass sie den Vollzug wegweisender Reformschritte erklärt.

Für PR gilt, dass sie sich „elastisch“ zwischen Wahrheitsanspruch und Schönfärberei bewegt (Merten 2008: 53). Erfolgreiche Public Relations haben also ein vergleichbar flexibles Verhältnis zu den tatsächlich in einer Organisation ablaufenden Prozessen wie auch die neue Steuerung unter dem Leitbild der flexiblen Organisation: Vom Anspruch her muss PR an tatsächliche Abläufe gekoppelt sein, aber deren detailliertere Abbildung ist weder notwendig noch wird sie für sinnvoll erachtet. Die von Merten (2008, 1994) und anderen konstruktivistischen PR-Theoretikern beschriebene situationsabhängige Differenz zwischen Selbstdarstellung und Handlungswirklichkeit einer Organisation ist der Organisationsforschung schon lange bekannt. Prominent ist insbesondere Nils Brunssons Unterscheidung von „talk“, „decision“ und „action“ (Brunsson 1989). Trotzdem wirkt der Vergleich des Einsatzes von Steuerungsinstrumenten und von PR nicht evident. Hinweise darauf, dass die Beziehungen zwischen Organisations-PR und Organisationsführung enger werden, finden sich allerdings zahlreich in der einschlägigen Literatur. Augenfällig wird dies insbesondere bei Studien, die die zum Leitbild der flexiblen Organisation gehörenden Managementkonzepte untersuchen (z. B. Schlette 2005). Viele der neuen Managementkonzepte und Steuerungsansätze erscheinen aus der distanzierten Perspektive vieler Organisationsforscher sogar „heiße Luft“ zu sein (Kühl 2000; für den Hochschulbereich vgl. Birnbaum 2001). Die Forscher beobachten nicht zuletzt, wie neue Steuerungsinstrumente erst durch umfangreiche PR etabliert werden, d.h. „mit viel Aufwand in der Presse, in Büchern, auf Seminaren und Kongressen“ (Kühl 2000: 39).

Ist dies aber auch für die Organisationsführung einer durchschnittlichen Hochschule relevant? Aufschlussreich ist hier die in der Hochschulforschung vielfach diskutierte Charakterisierung der jüngeren Veränderungen der Organisationsführung als „Organisationswerdung“ (z. B. Pellert 2000: 42-43; „organizational actorhood“ bei Krücken et al. 2009; Krücken/Meyer 2006). Mit „Organisationswerdung“ ist nämlich zunächst einmal

gemeint, dass der Bedarf an talk und decision auf der zentralen Hochschulebene zunimmt, etwa weil die Hochschule „zunehmend als Gesamtorganisation von ihrer gesellschaftlichen Umwelt, zum Beispiel durch die Einführung von Zielvereinbarungen, hochschulischen Rankings oder Evaluationen adressiert [wird]. Diese zielen nicht nur auf das Bewerten einzelner Disziplinen oder Professoren, sondern sie fungieren als Beschreibung der Gesamtorganisation“ (Blümel et al. 2011: 110 f.). Ferner ist mit ‚Organisationswerdung‘ eine Veränderung gemeint, im Zuge derer die formale Steuerung in zunehmendem Maße die Gesamtorganisation durchdringt. Die typische – und in Deutschland über die Wissenschaftsfreiheit grundrechtlich gestützte – Konstellation, in der sich Akademiker nicht primär über ihre Hochschule identifizieren (Clark 1983: 75), soll also im Zuge von Reformbemühungen transformiert werden (vgl. Pellert 2000: 42-43). Im Zuge dieser Entwicklung nutzen viele Hochschulen inzwischen eine ganze Reihe von PR-Instrumenten für ihren Auftritt als Organisation. Augenfällige Beispiele sind die vielerorts eingesetzten Imagebroschüren, Imagefilme, Anzeigenwerbungen, Tage der offenen Tür oder Auftritte in Social Networks und Social Media.

Die Orientierung von Organisationsführung am öffentlichen Erscheinungsbild ist kein vernachlässigbarer Nebenaspekt des hier interessierenden Wandels. Vielmehr ist sie eine plausible Folge des teilweisen Rückzugs des Staats aus der Detailsteuerung für das weiterhin überwiegend staatlich finanzierte Hochschulsystem in Deutschland: Der maßgebliche Geldgeber beansprucht eine veränderte Rolle (die aber – unsicherheitsverstärkend – bisher nur unscharf konturiert ist; vgl. hierzu Zechlin 2002; Müller et al. 2010). Verschiedene Reformschritte, darunter die Einrichtung von Hochschulräten, signalisieren den Hochschulen, dass der Staat nicht mehr als allein ausschlaggebender Übermittler gesellschaftlicher Anforderungen auftritt, sondern eine irgendwie darüber hinausgehende Berücksichtigung gesellschaftlicher Anforderungen durch die Hochschulen erwartet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Organisationswerdung der Hochschulen bedeutet, dass die Organisationsführung sichtbarer gemacht wird. Die Organisationsführung muss dazu stärker dargestellt werden, und zwar gegenüber den eigenen Mitgliedern als auch gegenüber dem vorgestellten Außen der Organisation: der Öffentlichkeit. Das ‚face value‘ von Instrumenten der Organisationsführung ist entsprechend nicht eng, sondern flexibel mit tatsächlichen Prozessen gekoppelt. Trotzdem haben sie mitunter erhebliche Folgen. Diese Folgen sind dann aber zunehmend weniger über das funktionsbezogene ‚face value‘ der Instrumente abzumessen, sondern ergeben sich vielmehr daraus, wie die Organisationsmitglieder diese Darstellung wahrnehmen und alltagsweltlich sich an ihr orientieren. Wenn Steuerung über ihre Darstellung funktioniert, wird der Niederschlag dieser Darstellung im subjektiven Erleben der Beteiligten zum Schlüssel für das Verständnis des Funktionierens eben diese Steuerung.

5 Öffentlichkeitsorientierung von Organisationsführung in der Empirie

Aufschlussreich sind die Gründe, die die 2008 durchgeföhrte Kanzlerbefragung des Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) in Speyer für das Anwachsen der Managementabteilungen fand (Krücken et al. 2009: 20; Blümel et al. 2011). Die Befragten hatten den Eindruck, dass der Ausbau der mit Organisationsführung betrauten Abteilungen wesentlich mit Ansprüchen aus der gesellschaftlichen Öffentlichkeit

zusammenhängt: „Kanzler attribute the highest importance for organizational change to new demands by societal actors (69.5%)“ (Krücken et al. 2009: 20). Hingegen wurde die Bedeutung des Einflusses politischer und privatwirtschaftlicher Akteure tendenziell vereint. Die Ergebnisse der diesem Beitrag zugrunde liegenden Befragung bestätigen diesen Eindruck im Kern. In einer bundesweiten Vollerhebung wurden Ende 2010 alle Hochschulleitungsmitglieder, Presseverantwortlichen und professoralen Senatsmitglieder standardisiert befragt; in Frühjahr 2011 ferner alle Hochschulräte, Kuratorien und Beiräte der deutschen Hochschulen (Gesamtrücklauf 56%, Onlinebefragung mit optionaler Papiervariante). Die Befragung fand im Rahmen des BMBF-geförderten Forschungsprojekts „Organisation und Öffentlichkeit von Hochschulen“ an der Universität Münster statt.

Die genannten Entscheidungsträgergruppen wurden danach befragt, worin sie das Reformhandeln ihrer Hochschulleitung bzw. ihres Wissenschaftsministeriums motiviert sehen. Interessanterweise beobachten die Befragten eine nennenswerte Bedeutung der allgemeinen Massenmedien (Abbildung 1), obwohl deren Relevanz für den Hochschulbereich gar nicht unmittelbar auf der Hand liegt. Insbesondere betrifft die beobachtete Medienbedeutung das Reformhandeln der Wissenschaftsministerien. Staatliche Hochschulen, die das eigentliche Profilierungsfeld der Ministerien sind, unterstellen dies auch signifikant stärker.

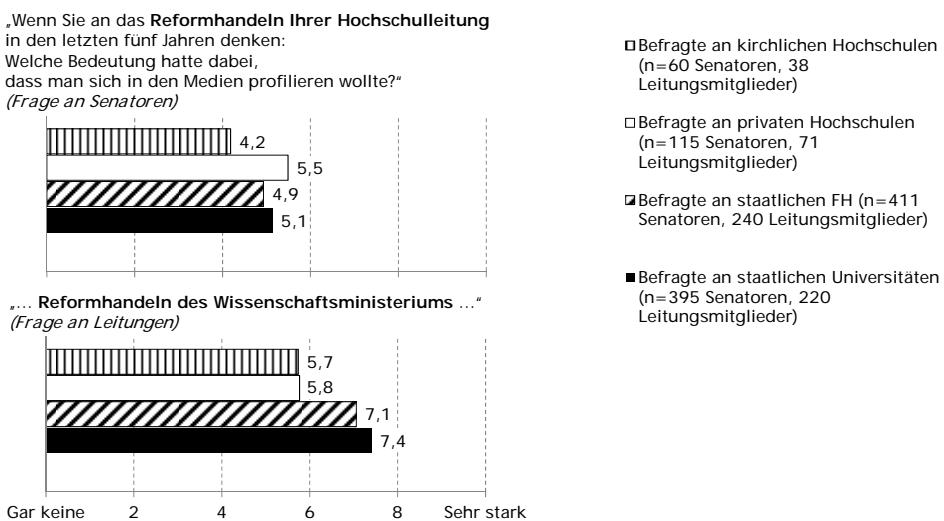


Abbildung 1: Einfluss von Profilierungsinteresse gegenüber allgemeiner Medienöffentlichkeit (Mittelwerte)

Dieses Antwortverhalten korrespondiert genau mit den Grundüberzeugungen der neo-institutionalistischen Perspektive, der zufolge die Reaktion auf angenommene Erwartungen aus der Umwelt zu Strukturreformen führen, denn: „structural change in Organizations seems less and less driven by competition or by the need for efficiency.“ (DiMaggio/Powell 1991: 63-64).

Wenn also die hier interessierende Veränderung der Hochschulorganisation mit Blick auf das Bild bei anderen gesellschaftlichen Akteuren bzw. der Öffentlichkeit erfolgt, dann ist sie – ganz neo-institutionalistisch, also nicht mehr eng an der oben zitierten PR-Theorie orientiert – auch als Public Relations zu interpretieren: Hochschulen empfinden ein Legitimationsdefizit und reagieren mit einer Reform ihrer formalen Organisation und Steuerung, um wahrgenommenen Anforderungen aus der als relevant wahrgenommenen Umwelt zu genügen (ausführl. vgl. Walgenbach 2001).

Über diesen Mechanismus lässt sich auch der bereits zitierte Ausbau von hierarchischen Führungspositionen (z.B. Stärkung der formalen Kompetenzen von Präsidenten und Dekanen) in den hier diskutierten Reformtrend einordnen: Die Organisationsspitze ist genau jener Ort, an der die Organisation personalisiert sichtbar wird. Aus der Perspektive von PR-Forschung lässt sich argumentieren, dass Personalisierung zu den wichtigsten Techniken der Sichtbarmachung und Darstellung gehört. Wenn man Flexibilisierung also sichtbar machen will, liegt durchaus nahe, dies personalisiert am Ort der Organisationsspitze zu versuchen, also u.a. über Reformen, die die flexible Handlungsfähigkeit der Organisationsspitze stärken.

Die Inkommensurabilität der verwendeten Modellarchitekturen von LOM oder Zielvereinbarungen erklärt sich zumindest teilweise dadurch, dass sich die Steuernden durch das Setzen eigener Akzente bei den Steuerungsinstrumenten profilieren wollen. Typisch für PR sind u.a. Neuigkeitsbehauptungen, auch ungedeckte, wenn die Aufmerksamkeit unterschiedlicher Zielgruppen erreicht werden soll. Hier liegt ein Grund für das oben diskutierte Messproblem bei der vergleichenden Abbildung des Veränderungsstands: Der öffentlichen Profilierung wegen werden neue Steuerungsinstrumente oft unter kreativen neuen Bezeichnungen oder zumindest mit Neuigkeitsanspruch eingeführt. Bekanntestes Beispiel ist das Instrument der Zielvereinbarung, dass in US-Privatunternehmen als „Management by Objectives“ schon in den 1960er-Jahren populär war (Odiorne 1965), an US-Universitäten zwischen 1970 und 1980 eingesetzt wurde (Birnbaum 2001: 47-52) und deutschen Kommunalverwaltungen zunächst als „Kontraktmanagement“ angeignet wurde (KGSt 1998), bevor es Ende der 1990er Jahre im Hochschulbereich unter Bezeichnungen wie „Hochschulvertrag“ (z.B. Berlin und Schleswig-Holstein) oder über eine Doppelkonstruktion als ‚Pakt‘ und ‚Zielvereinbarung‘ (z.B. Niedersachsen) eingeführt wurden (vgl. auch Pasternack 2003: 141; König 2007: 22-26).

Der neo-institutionalistischen Perspektive zufolge kann es sich dabei nicht um einen abgeleiteten Nebenaspekt der von vielen Autoren beobachteten „Ökonomisierung“ (z.B. Kreckel 2004: 190) handeln. Vielmehr stehen Ökonomisierung und öffentliche Profilbildung in einem widersprüchlichen Verhältnis zueinander: Profilbildung wird zwar häufig mit Wettbewerb in Verbindung gebracht (z.B. Kreckel 2004; 2010), gleichzeitig aber gehört sie zu den wichtigsten Strategien, um sich dem Druck von Wettbewerb zu entziehen: Profilbildung im Sinne der Darstellung des eigenen Angebots als Unikat entzieht dieses der unmittelbaren Vergleichbarkeit mit – wohlmöglich günstigeren – Angeboten von Mitbewerbern. Richard Sennett zufolge zwingt die Bewertung über Märkte die betroffenen Orga-

nisationen letztlich dazu, „in den Augen vorbeischlendernder Betrachter schön auszusehen“ (Sennett 2005: 36). Dieses etwas paradoxe Verhältnis zwischen marktförmiger Steuerung und öffentlicher Profilierung hängt mit dem bereits angesprochenen Messproblem der fehlenden Vergleichbarkeit des formalen Instrumenteneinsatzes zusammen. Dieser Zusammenhang stellt sich über die von den Hochschulen erwartete Organisations-PR ein, da sie der objektivierten Bewertung der formalen Organisationsführung tendenziell den Boden entzieht. Der von Sennett beschriebene Druck, als Organisation „schön auszusehen, führt dann zu der bereits diskutierten forschungspraktischen Konsequenz: „Die Struktur des Unternehmens ist kein fester Gegenstand [mehr], der sich analysieren ließe“ (Sennett 2005: 43).

Auch aus diesem Grund ist es möglich, dass ein Großteil der Hochschulen denselben Steuerungstrends folgt, ohne dass der aussagekräftige empirische Vergleich über ihre Organisationsführung geeignete Ansatzpunkte auf der Ebene der formalen Steuerungsinstrumente findet. Im Folgenden geht es zunächst um die Möglichkeit, allgemeine Steuerungsprinzipien empirisch zu unterscheiden. Diese allgemeinen Steuerungsprinzipien sind die Bezeichnung für genau jene Ebene, für die sich die Forschung i. d. R. eigentlich interessiert. Wer formale Steuerungsinstrumente wie LOM etc. untersucht, tut dies zumeist in der Hoffnung, auf diesem Weg etwas über veränderte Organisationsführung zu erfahren. Der Einsatz einer LOM sagt dann etwas über die Organisationsführung aus, wenn er Bedeutung für eine bestimmte Art der Steuerung hat, die sich ggf. erst im Zusammenspiel verschiedener Instrumente ergibt und die ferner, wie oben diskutiert, auch einen Niederschlag in der alltagsweltlichen Wirklichkeitsauffassung der Beteiligten findet. Mit ‚Steuerungsprinzipien‘ ist entsprechend ein latentes Konstrukt, das sowohl den Einsatz verschiedener formaler Instrumente als auch eine Veränderung der subjektiven Wirklichkeitsauffassung der Beteiligten zusammenfasst.

Ich diskutiere zunächst die Operationalisierung eines empirischen Zugriffs auf Steuerungsprinzipien und stelle deren Potenzial im Anschluss am Beispiel des Effekts von Anreizsteuerung auf den Formalitätaufwand der Wissenschaftler vor.

6 Unterscheidung von Steuerungsprinzipien: Modi der Organisationsführung

Während ich den Informationsgehalt des formalen Einsatzes einzelner Steuerungsinstrumente bisher kritisch diskutiert habe, habe ich prinzipiell unterstellt, dass es zu einem relevanten Wandel von Steuerung gekommen ist. Mit letzterer Annahme befindet ich mich im Einklang mit dem überwiegenden Teil der Organisations- und Hochschulforschung. Bereits zitierte und diskutierte Ansätze zur Benennung dieser prinzipiellen Veränderung sind Kontextsteuerung, Outputsteuerung, Organisationswerbung, Flexibilisierung und Ökonomisierung. Alle diese Benennungsvorschläge weisen Überschneidungen auf und weisen in eine ähnliche Richtung, lenken aber das Augenmerk jeweils auf unterschiedliche Phänomene.

Auf einer vergleichbaren Ebene liegen auch die in der Hochschulforschung bisher am häufigsten unterschiedenen Regulierungsprinzipien. Nach einem Vorschlag von Schimank und Meier (2002: 4-6) ersetzt „Außensteuerung durch externe Stakeholder“ zunehmend „staatliche Regulierung“. Beobachtet wird ein „Abbau staatlicher Regulierung“ zugunsten eines „Managementmodells“ (vgl. z.B. Kehm/Lanzendorf 2006; Bogumil et al. 2007).

Diese begriffliche Differenzierung von Schimank et al. – angelehnt an Braun und Merrien (1999) sowie Clark (1983) – bieten eine geeignete Beschreibungsebene für den internationalen Vergleich von Reformen und typologisieren vergleichsweise akteursnah nach formal eingesetzten Instrumenten. Für einen empirischen Zugriff, der – wie hier – Akteurskonstellationen getrennt erfasst, ist also weniger gut geeignet. Ferner setzt der Differenzierungsvorschlag nah am ‚face value‘ bzw. am Selbstverständnis der interessierenden Strukturreformen an, was ihn eher für die Deskriptionen der Reformen als für deren Analyse prädestiniert. Das hier wesentliche Manko besteht in der dichotomen Gegenüberstellung zweier Pole. Eine solche Gegenüberstellung ist tendenziell ungünstig für die Betrachtung des Wechselspiels zwischen den mit den beiden Polen gemeinten Phänomenen.

Auch in diesem Beitrag argumentiere ich an verschiedenen Stellen mit dem Bild zweier Pole. Diese Pole einerseits die neue Steuerung (Managementmodell) und andererseits das Bürokratiemodell (staatliche Regulierung). Wie bereits eingangs diskutiert, soll allerdings erfasst werden können, dass Bürokratiemodell und Neue Steuerung komplex miteinander verwoben sind: Neue Steuerung richtet sich zwar explizit gegen das Bürokratiemodell und will jenseits des vom Bürokratiemodell geprägten Verständnisses von Formalstruktur wirken (vgl. KGSt 1993), gleichzeitig aber operiert sie notwendig selbst auf der Ebene der Formalstruktur und kann ihrerseits zu einer Stärkung hierarchischer Organisationsführung beitragen, wie oben unter dem Stichwort Organisationswerbung andiskutiert wurde.

Um empirisch u.a. überprüfen zu können, ob Reformen im Sinne des Managementmodells auch zu Bürokratisierung und hohem Formalitätenaufwand führen können, hat das Münsteraner BMBF-Forschungsprojekt drei grundlegende Modi der Organisationsführung unterschieden. Diese wurden parallel abgefragt, so dass die Möglichkeit ihres parallelen empirischen Auftretens explizit Berücksichtigung findet. Die drei Modi unterscheiden grundsätzliche Möglichkeiten bzw. Prinzipien der Steuerung. Ihr Zweck ist, die praktizierte Richtung von Steuerung mehrdimensional abzubilden, dies aber auf eine übersichtliche und datensparsame Art und Weise.

Die ggf. auch unter den Bedingungen neuer Steuerung fortbestehende Bedeutung von bürokratischer Steuerung wurde über das Konstrukt einer Steuerung durch „bindende Verpflichtungen“ operationalisiert (in Anlehnung an den Koordinationsmechanismus der Standardisierung von Arbeiten nach Mintzberg 1979: 314). Diese Dimension beinhaltet also nicht nur alte Steuerungsmodi (staatliche Detailsteuerung), sondern auch die mögliche Wiederkehr bürokratischer Steuerung in einem antibürokratischen Gewand. Zu Beispielen für letzteres lässt sich die bereits genannte detailsteuernde Zielvereinbarung rechnen oder die Vervielfältigung von Berichtspflichten im Kontext von neuen Controlling-Instrumenten. Um einen davon unterschiedenen Kernaspekt von neuer Steuerung zu erfassen, wurde als zweites Konstrukt die Steuerung durch materielle Anreize unterschieden (in Analogie zur marktähnlichen Steuerung bei Clark 1983: 161). Die im vorangehenden Abschnitt aufgeführten Argumente sprachen ferner für die forschungspraktische Berücksichtigung des Aspekts der öffentlichen Sichtbarkeit und des zunehmenden Bedarfs an Organisations-PR im Kontext der veränderten Organisationsführung. Der ggf. neo-institutionalistisch relevante Aspekt der öffentlichen Legitimation wurde über das Konstrukt der Steuerung durch ‚öffentliche Signale‘ einbezogen.

Ausgewählt wurden Dimensionen, die für die Steuerungsbeteiligten an Hochschulen wahrnehmbar sind und potenziell das Handeln in der Organisation mitstrukturieren. Sie sollen also, wissenssoziologisch gesprochen, ein intelligibler Teil der handlungsleitenden Alltagswelt der befragten Hochschulmitglieder sein.

7 Messung anhand von subjektiven Wahrnehmungen

Im Rahmen der Münsteraner Untersuchungen wurde deshalb u.a. eine Gruppe befragt, die die Steuerung der eigenen Hochschule auch tatsächlich beobachtet, aber im Wesentlichen nicht selbst repräsentiert. Der Vorteil der Befragung einer solchen Gruppe ist, dass dann zur professionellen Haltung der Befragten *nicht* gehört, die Steuerung ihrer Hochschule nach außen geglättet oder geschönt darzustellen. Befragt wurden deshalb die Vertreter der Professorenschaft in den Senaten bzw. in den entsprechenden höchsten Selbstverwaltungsorganen. Zu berücksichtigen ist, dass die Senatoren nicht in jeder Hinsicht ein repräsentatives Bild der jeweiligen Hochschullehrerschaft abgeben. Denkbar ist u.a., dass frisch berufene Professoren aufgrund der meist mehrjährigen Wahlperioden in Senaten unterrepräsentiert sind. Ferner ist anzunehmen, dass die Senatoren sich qua Amt überdurchschnittlich für die Organisation ihrer Hochschule interessieren. Dies ist für das hier verfolgte Anliegen allerdings ausdrücklich erwünscht, andernfalls ließe sich mutmaßlich kein zuverlässiges Bild der Organisationsführung abfragen. Hintergrund sind die bereits diskutierten empirische Hinweise darauf, dass viele Hochschullehrer nur ungenau über den Einsatz formaler Steuerungsinstrumente informiert sind. Dies gehört zu den Gründen für den hier gewählten Messzugang über das subjektive Erleben durch die Beteiligten, da er kein Detailwissen über formal eingesetzte Steuerungsinstrumente bei den Befragten voraussetzt. Vorausgesetzt werden muss folglich nur, dass die Befragten eine gewisse alltagsweltliche Aufmerksamkeit für Organisationsfragen an ihrer Hochschule haben. Bei der Befragung von Senatoren ist diese Voraussetzung erfüllt, da sie die Teilnahme an Senatssitzungen regelmäßig mit Organisationsfragen konfrontiert sind.

Gleichwohl ist zu konstatieren, dass die Antworten der Senatoren kein zuverlässiges Bild darüber erlauben, wie die Organisationsführung ihrer Hochschule ‚an sich‘ ist. Es handelt sich bei den Senatoren um ein selektives Sample. Vorstellbar ist z.B., dass die Senatoren ihrer Hochschulleitung kritischer gegenüberstehen als andere Professoren, da sie gegenüber dieser qua Amt Interessen zu vertreten haben. Allerdings geht es im Folgenden auch nicht um die exakte Abbildung der ‚tatsächlichen‘ Organisationsführung, sondern um vergleichende Analysen. Für jene ist eine systematische Differenz zwischen ‚tatsächlicher‘ und der von Senatoren wahrgenommenen Organisationsführung unschädlich. Ferner ist an die genannten Argumente zu erinnern, denen zufolge bereits die Wahrnehmung von Steuerung Wirkungen zeitigt, also unberührt davon, ob sie ggf. überdurchschnittlich kritisch oder inadäquat ist.

Sodann ist mit ‚tatsächlicher‘ Organisationsführung im Folgenden nicht der – umfänglich kritisch diskutierte – Einsatz von formalen Steuerungsinstrumenten gemeint, der immer auch schriftlich dokumentiert und dadurch objektiviert wird (vgl. oben zum Bürokratiemodell). Die oben eingeführten ‚Modi der Organisationsführung‘ stellen vielmehr ein latentes Konstrukt dar, welches keinen objektiven Wert hat und deshalb schon

prinzipiell gar nicht ‚richtig‘, sondern nur mehr oder weniger sinnvoll gemessen werden kann.

Die forschungspraktische Beobachtung von Wirkungen durch die Wahrnehmung von Wirkungen ist in den letzten Jahrzehnten – zeitlich parallel zur hier interessierenden Veränderung der Organisationsführung – immer mehr in den Fokus der Steuerungsforschung gerückt (Mayntz 2005; Schimank 2007). In der Literatur wird die Berücksichtigung informeller Steuerung u.a. unter dem Begriff „Governance-Perspektive“ diskutiert (z.B. Schuppert 2006; Benz et al. 2007; Mayntz 2009). ‚Governance‘ meint im Kern dasselbe wie der Begriff der Organisationsführung, den dieser Beitrag behelfsweise einsetzt, um ohne eine Erörterung der teilweise problematischen Implikationen der unterschiedlichen ‚Governance‘-Verständnisse auszukommen. Die Messung subjektiver Wahrnehmungen von Steuerung folgt ferner den andiskutierten wissenssoziologischen Paradigma bzw. der konstruktivistischen Organisationstheorie (z.B. Weick 1995).

8 Befragungsergebnisse zur Steuerungsbeobachtung

Im Folgenden geht es um die empirische Überprüfung, wie gut die abgefragte Steuerungsbeobachtung der Senatoren zur Aufklärung von Wirkungen neuer Steuerung geeignet ist, hier am Beispiel der Wirkung auf den Formalitätenaufwand. Da die Steuerungsbeobachtung auf individueller Ebene abgefragt wurde, also bei einzelnen Senatoren, prüfe ich im ersten Schritt, ob sie eine wesentlich hochschulspezifisch ausgeprägte Größe ist. Dies ist wichtig, da sich die Steuerungsbeobachtung sachlich auf je eine Hochschule bezieht, der jeweils mehrere Senatoren angehören. In den anschließenden Schritten geht es um die Frage, welche Prädiktorqualität die Steuerungsbeobachtung auf den Formalitätenaufwand zeigt. Dabei werden gleichzeitig Einflussfaktoren auf individueller Ebene berücksichtigt, hier die Fachzugehörigkeit der Befragten und ihre je individuelle Einstellung gegenüber Steuerungsfragen. Erst die im folgenden Abschnitt anschließenden Mehrebenen-Rechnungen liefern ein Gesamtbild, in welchem die Steuerungsbeobachtung auf Hochschulebene als Effekt auf den individuell auflaufenden Formalitätenaufwand bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Einflussfaktoren auf individueller Ebene geprüft wird. Die in diesem Abschnitt vorgestellten Berechnungen dienen dazu, wesentliche Eigenschaften des verwendeten Datensatzes und die Art der verwendeten Operationalisierungen nachvollziehbar darzustellen.

Die Steuerungsbeobachtung wurde in Form einer dreidimensionalen Gewichtung abgefragt, welche Vorgehensweisen die Leitung der eigenen Hochschule bei der Organisationsführung nutze (vgl. Abbildung 2).

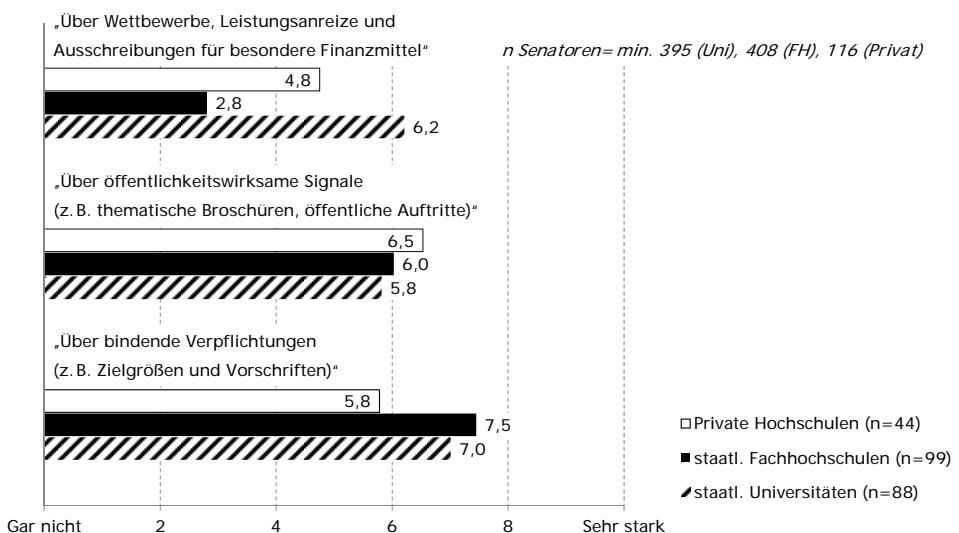


Abbildung 2: Von professoralen Senatsmitgliedern beobachtete Organisationsführung (Mittelwerte)

Der Hochschultyp (hier: Vorliegen oder nicht-Vorliegen von Promotionsrecht und staatlicher Trägerschaft) hat Einfluss auf die wahrgenommene Steuerung der eigenen Hochschulleitung. Die professoralen Fachhochschulsenatoren sehen z.B. eine signifikant schwächere wettbewerbliche Steuerung ($r=-1,08$ bei $p<0,01$) und an privaten Hochschulen wird mehr Steuerung über öffentlichkeitswirksame Signale beobachtet.

Weiter zu betrachten ist die Möglichkeit, dass die Antworten der Senatoren bzw. deren Varianz maßgeblich auf individuelle Faktoren zurückzuführen wäre. Einzelne Studien zur Organisationssteuerung an Hochschulen arbeiten mit der empirischen Annahme unterschiedlicher individueller Einstellungstypen (z.B. Minssen et al. 2003). Der Einfluss der individuell persönlichen Einstellung zu Hochschulsteuerungsfragen ist auch im vorliegenden Datensatz teilweise signifikant. Im Rahmen der Münsteraner Erhebung wurden solche Einstellungen als Zustimmungsfragen zu verschiedenen Aussagen abgefragt, darunter:

1. „Es sollte stärkere materielle Konsequenzen haben, in welchem Maße die Wissenschaftsbereiche Leistungen erbringen“.
2. „Die Leitung von Hochschulen sollte verstärkt von ausgebildeten Managern in die Hand genommen werden“ und
3. „Finanzielle Investitionen in die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit lohnen sich“.

Die Beobachtung wettbewerblicher Steuerung korreliert interessanter Weise nicht signifikant mit dem ursprünglich für sie vorgesehenen Meinungsitem (1.), sondern nur mit dem Meinungsitem zu öffentlicher Sichtbarkeit (3.). Die gefundenen Korrelationen sind allerdings relativ schwach. Individuelle Einstellungen zeigen hier nur eingeschränkte Prädiktorqualität für die Steuerungsbeobachtung.

Von Senatoren an staatlichen Hochschulen beobachtete Steuerung	Am stärksten korrelierende Einstellungsvariable	Korrelationskoeffizient nach Pearson	Signifikanzniveau, zweiseitig
Über bindende Verpflichtungen (n=787)	Ausgebildetes Management (2.)	,072	,042
Über wettbewerbliche Anreize (n=782)	Investitionen in Öffentlichkeitsarbeit (3.)	,094	,008
Über öffentliche Signale (n=784)	Investitionen in Öffentlichkeitsarbeit (3.)	,140	,000

Tabelle 1: Beobachtung von Steuerung und individuelle Einstellung (Korrelation)

Ferner gibt es einen Einfluss der Fachzugehörigkeit der Befragten: Mediziner beobachten signifikant mehr Anreizsteuerung, Naturwissenschaftler die geringste öffentlichkeitswirksame Steuerung und die geringsten bindenden Verpflichtungen ($r = ,108$ bei $p < 0,01$; $,080$ bei $p < 0,025$ und $-,110$ bei $p < 0,01$). Insgesamt unterscheiden sich die Angehörigen der Fächergruppen Medizin- und Ingenieurwissenschaften am stärksten von der Steuerungsbeobachtung durch die anderen Fächergruppen.

Der Dargestellte Fächereinfluss informiert über den Datensatz. Als nächstes zu klären ist die Frage, wie eng die Zugehörigkeit zu einer Hochschule die Steuerungsbeobachtung bestimmt. Zur Annäherung an diese Frage wurden zunächst mehrere ANOVA gerechnet, in denen die Hochschulzugehörigkeit als Zufallsfaktor gesetzt wurde und je eine Dimension der Steuerungsbeobachtung als abhängige Variable eingesetzt wurde. Als Kovariaten kommen jeweils jene Einstellungsitems und jene Fachgruppenzugehörigkeit zum Einsatz, die am stärksten und jeweils signifikant mit der jeweiligen Dimension der Hochschulleistungssteuerung korreliert. Die folgende Übersicht zeigt die erhaltenen Schätzer der Effektstärke (partielles Eta-Quadrat):

Von Senatoren an staatlichen Hochschulen beobachtete Steuerung	Faktor individuelle Einstellung und Partielles Eta-Quadrat	Faktor Fachzugehörigkeit und Partielles Eta-Quadrat	Faktor Hochschule und Partielles Eta-Quadrat
Über bindende Verpflichtungen	Ausgebildetes Management ,003	Naturwissenschaftler ,013	,272
Über wettbewerbliche Anreize	Investitionen in Öffentlichkeitsarbeit ,016	Mediziner ,008	,387
Über öffentliche Signale	Investitionen in Öffentlichkeitsarbeit ,023	Naturwissenschaftler ,007	,311

Tabelle 2: Beobachtung von Steuerung, Fachzugehörigkeit und individuelle Einstellung (ANOVA)

Die wesentlichen Effekte finden sich also auf der Ebene der Zugehörigkeit zu einer Hochschule, um deren Steuerung es ja auch sachlich ging. Dargestellt ist jeweils die Berechnung der am schwächsten für die Hochschulebene ausschlagende Variablen-Konstellation. Ohne Kovariaten und über alle befragten Senatoren hinweg gerechnet, liegen die partiellen Eta-Quadrat-Werte für den Hochschuleinfluss bei den Steuerungsbeobachtungen bei ,337, ,415 und ,317 (Sig. <,001). Diese Werte zeigen an, dass die subjektiven Beobachtungen der Senatoren insbesondere von Hochschule zu Hochschule variieren. Der erste Schritt der empirischen Überprüfung ist damit abgeschlossen, offenbar handelt es sich bei der Steuerungsbeobachtung um eine wesentlich hochschulspezifisch ausgeprägte Größe, jeweils ablesbar an der Größe der erhaltenen Werte von Eta-Quadrat.

Im folgenden Schritt geht es um die Operationalisierung der Aggregation der Steuerungsbeobachtung, also um die Art und Weise, wie sich die Antworten der einzelnen befragten Senatoren je Hochschule bündeln lassen. Schließlich variieren die Antworten der befragten Senatoren nicht nur von Hochschule zu Hochschule (im Folgenden: „between“), sondern auch innerhalb einer Hochschule (im Folgenden: „within“). Letzteres ist nicht grundsätzlich problematisch, denn die Steuerungsbeobachtung der Senatoren einer Hochschule kann sich, logisch gesehen, durchaus aus unterschiedlichen Werten zusammensetzen. Allerdings hat nicht jeder Hochschulsenator an der Befragung teilgenommen.

Um trotzdem die Steuerungsbeobachtungen auf der Ebene einer Hochschule möglichst zuverlässig aggregieren zu können, wurde im nächsten Schritt ein forschungspragmatisches Mindestkriterium für die weitere rechnerische Berücksichtigung von Hochschulen eingeführt: Steuerungsbeobachtungen wurden nur dann auf Hochschulebene zusammengefasst, wenn von mindestens der Hälfte der Senatoren Antworten vorliegen und deren Zahl mindestens drei beträgt oder – bei einer kleineren Mitgliederzahl – wenn alle Senatoren geantwortet haben. Das Mindestkriterium ist damit auf hälftiger Höhe des Medians der je Hochschule angeschriebenen Befragten angesetzt. Im Mittel liegen pro Hochschule 4,8 Antworten vor und damit 64 % der theoretisch erzielbaren Antworten.

Das Mindestkriterium führt zu einer stärkeren Repräsentation der staatlichen Hochschulen (vgl. Tabelle 3), da bei ihnen der Befragungsrücklauf im Schnitt etwas höher war. Der wahrscheinlichste Grund ist, dass bei ihnen die Senate eher in der von der Befragung unterstellten Form funktionieren und sich die Mitglieder dieses Gremiums vermutlich auch stärker mit der Funktion identifizieren, in der sie in der Befragung adressiert wurden. Eine solche Verschiebung ist im Sinne der hier interessierenden Effekte tendenziell sogar wünschenswert und wurde entsprechend nicht über Gewichtungsfaktoren korrigiert.

	Anzahl Hochschulen, Anteil der Hochschultypen	Anzahl Professorenvertreter im Senat, die nicht gleichzeitig zur Hochschulleitung gehören	Anzahl eingegangene Antworten
Befragte insgesamt (Grundgesamtheit)	265, davon 40 % Uni, 60 %FH 71 % staatlich, ø 1000 Wiss. Personal	2009	1029
Befragte an Hochschulen mit eingegangener Antwort von Senatoren	251, davon 41 % Uni, 59 %FH 75 % staatlich, ø 1048 Wiss. Personal	1970	1029
An Hochschulen mit Antwort von min. 50% Senatoren und min. drei Antworten oder 100% Antwort zur Steuerungsbeobachtung	144, davon 42 % Uni, 58 %FH 86 % staatlich, ø 1043 Wiss. Personal	1091	708 (davon 693 mit Antwort zur Steuerungsbeobachtung)

Darunter
4 % Mediziner, 27 % Ingenieure,
28 % Gesellschaftswissenschaftler,
16 % Geisteswissenschaftler und
23 % Naturwissenschaftler

Tabelle 3: Grundgesamtheit und betrachtetes Sample

Ein Teil der oben angesprochenen Streuung der Antworten innerhalb einer Hochschule (‘within’) erklärt sich, wie oben dargestellt, durch die Fachzugehörigkeit der Professoren:

Naturwissenschaftler an staatlichen Universitäten beobachten die Steuerung an ihrer Hochschule signifikant anders als Mediziner usw. Da die Wahl von Senatoren in der Regel über nach Fachzugehörigkeit eingeteilten Wahlbezirken stattfindet, repräsentiert ihre Fachzugehörigkeit ungefähr die aller Professoren der Hochschule. Fehlende Antworten können den Mittelwert der Antworten aus der jeweiligen Hochschule verzerrn. Deshalb wurden die fehlenden Antworten durch singuläre Imputation mittels multipler Regression über die unten in Tabelle 3 aufgelisteten Fachgruppen und die Hochschultypen staatlich/nicht staatlich sowie mit/ohne Promotionsrecht ergänzt. Dabei wurden für die fehlenden Antworten zu den über alle Befragungsantworten per OLS-Regression ermittelten Prädiktorwerten für die entsprechende Merkmalkombination (Fachgruppe, Promotionsrecht der Hochschule, Trägerschaft der Hochschule) die aggregierten Residuen der antwortenden Senatoren addiert. Im Prinzip handelt es sich dabei um eine Korrektur der Fachzugehörigkeiten der Nicht-Antwortenden, die zudem nur minimale Auswirkungen auf die Aggregatwerte hat.

Die Güte der Datenbasis, aufgrund derer die Steuerungsbeobachtung der Senatoren auf Hochschuleben aggregiert wird, ist also begrenzt. Die dafür verantwortlichen Probleme (geringe Anzahl von Antworten je Hochschule, individuell varierendes Antwortverhalten) führen allerdings mutmaßlich nicht zu systematischen Verzerrungen, sondern nur zu Unschärfe bzw. zu Rauschen. Die Probleme erschweren folglich das Feststellen signifikanter Zusammenhänge. Unschärfe oder Rauschen im Datensatz führen aber, statistisch betrachtet, nicht zu einem Risiko falsch positiver Befunde. Wenn sich also die Aussagekraft der Steuerungsbeobachtung statistisch darstellen lässt, spricht dies dafür, dass die genannten Probleme in Kauf genommen werden können.

9 Effekt der Anreizsteuerung auf den Formalitätenaufwand

Die Aussagekraft wird im Folgenden am Beispiel des Effekts der beobachteten Anreizsteuerung betrachtet. Abhängige Variable ist dabei der Formalitätenaufwand von Hochschullehrern. Am Ende des eingesetzten Fragebogens wurden die Senatoren gebeten, in ihrer Rolle als Wissenschaftler den Grad der Zustimmung zu dem Beobachtungselement „In den letzten Jahren nimmt mein Aufwand für die Erledigung von Formalitäten stetig zu (z.B. Drittmittelverwaltung, Berichte, Evaluationen)“ anzugeben. Die Fragestellung trägt der eingangs diskutierten Möglichkeit Rechnung, dass das ‚face value‘ von formalen Steuerungsinstrumenten trügen könnte. Die Formulierung setzt folglich nicht voraus, dass Bindung von Arbeitskraft über Formalitäten nur unter früherer bürokratischer Detailsteuerung auftreten kann, sondern auch im Kontext von aktuellen Steuerungsinstrumenten, etwa Evaluationen. Die Frageformulierung verzichtet auf eine exakte Fixierung des Zeitraums, in welchem sich die anzugebene Veränderung vollzogen haben könnte, da nicht davon auszugehen ist, dass Befragte typischerweise auf eine entsprechend detaillierte Beobachtung zurückgreifen können.

Datengrundlage sind im Folgenden die Antworten der ausgewählten 144 Hochschulen mit guter Antwortabdeckung (vgl. Tabelle 3 oben). Im Vorgriff auf die folgende in Mehrebenen-Rechnungen (Tabelle 4 und 5) lohnt sich zunächst ein Blick auf die Intra-klassen-Korrelationskoeffizienten (ICC) der beiden unaggregierten Variablen. Sie geben aber auch ferner Auskunft darüber, die Steuerungsbeobachtung in der anschließenden

Mehrebenen-Rechnung auf Hochschulebene zu modellieren, die Beobachtung von zunehmendem Formalitätenaufwand hingegen auf Individualebene: Die ICC betragen 0,044 (Formalitätenaufwand) und 0,215 (beobachtete Anreizsteuerung).

Die Korrelation zwischen den beiden Variablen zeigt sich im einfachen Mehrebenenmodell auch ‚within‘, also innerhalb der einzelnen Hochschulen, allerdings mit einem vergleichsweise kleinen Wert ($r=0,069$). Der Korrelationskoeffizient ‚between‘, also zwischen den einzelnen Hochschulen, beträgt demgegenüber 0,396. Demnach besteht ein deutlicher Zusammenhang beim Vergleich auf der Ebene der Hochschulen. Stärkere Anreizsteuerung auf Hochschulebene korreliert also mit mehr Beobachtung von Formalitätenaufwand.

Das im Folgenden eingesetzte Mehrebenen-Modell (A) prüft zusätzlich, wie sich die Steuerungsbeobachtung der Senatoren auf Hochschulebene (Level 2) zusammen mit persönlichen Einstellungen der Befragten (Level 1) auswirkt. Die Mehrebenen-Rechnung benutzt also auf Individualebene die am stärksten ausschlagende Einstellungsvariable (vgl. Tab. 4) und schätzt eine Maximum Likelihood-Regression unter Verwendung der Software HLM. Die Regression ergibt allerdings, auch nach Fixen der Fehlerterme, keine befriedigende Signifikanz für die Berücksichtigung der vorliegenden Einstellungsvariablen (vgl. 4, gilt analog für alle zur Verfügung stehenden Einstellungsitems):

Modell A:

$$(\text{Formalitätenaufwand}) = \gamma_{00} + \gamma_{01} * (\text{aggregierte Anreizsteuerungsbeobachtung}) + \gamma_{10} * (\text{Einstellung zu Investitionen in Öffentlichkeitsarbeit}) + R$$

Final estimation of fixed effects (HLM 6.08)	Coefficient	Standard Error	d.f.	P-value
Intercept, γ_{00}	7.713396	0.306489	664	0.000
Slope Level2, γ_{01}	0.101459	0.042817	664	0.018
Slope Level1, γ_{10}	0.044382	0.027750	664	0.110

Tabelle 4: Mehrebenen-Rechnung inkl. Einstellungsvariable

Als Gesamtmodell signifikant ist lediglich eine Regression, die den Formalitätenaufwand allein über die Hochschulebene anhand der beobachteten Anreizsteuerung vorhersagt (Tabelle 5):

Modell B:

$$(\text{Formalitätenaufwand}) = \gamma_{00} + \gamma_{01} * (\text{aggregierte Anreizsteuerungsbeobachtung}) + R$$

Final estimation of fixed effects (HLM 6.08)	Coefficient	Standard Error	d.f.	P-value
Intercept, γ_{00}	8.016462	0.250735	671	0.000
Slope Level2, γ_{01}	0.097777	0.042464	671	0.022

Tabelle 5: Mehrebenen-Rechnung ohne Einstellungsvariable

Denkbar ist, dass die individuelle Einstellung bei gleichzeitiger Berücksichtigung des Steuerungseffekts auf Hochschulebene keinen Effekt hat; vorstellbar ist aber ebenso, dass die verwendeten Messungen letztlich zu unscharf sind, um die Signifikanz potenziell vorhandener minimaler Effekte darzustellen. In beiden Fällen ist dies aber als Bestätigung Aussagekraft der beobachteten Anreizsteuerung zu werten: Die aggregierte Steuerungsbeobachtung der professoralen Senatoren zeigt sich auch dann als signifikanter für die Steuerungswirkung ‚Formalitätenaufwand‘, wenn gleichzeitig individuelle Einstellungsvariablen berücksichtigt werden. Folglich liegt ein deutlicher Hinweis darauf vor, dass die Erfragung subjektiv beobachteter Organisationsführung einen Beitrag zur statistischen Aufklärung nicht trivialer Zusammenhänge leisten kann.

10 Interpretation der Ergebnisse

Wie dargestellt, gehört zur Grundthematik der jüngeren Reform der Organisationsführung, dass bürokratische Detailsteuerung durch – scheinbar – weniger invasive Verfahren der Kontextsteuerung ersetzt werden, und zwar in erster Linie durch Verfahren der Anreizsteuerung. Intuitiv wäre also zu erwarten gewesen, dass Anreizsteuerung zur Senkung des Formalitätenaufwand führt. Der gefundene, umgekehrte Effekt, entspricht also nicht dem vordergründig Erwartbaren, wohl aber den in diesem Beitrag diskutierten konzeptionellen Überlegungen zum Zusammenhang von Organisationswerbung und Flexibilisierungstrend.

In der hochschulpolitischen Debatte spielen bisher Gegensatzbildungen wie ‚Bürokratie‘ versus ‚wettbewerbliche Effizienz‘ eine große Rolle. Polarisierende Gegensatzbildungen kennzeichnen, wie oben diskutiert, auch die bisher in der Hochschulforschung vorherrschenden Differenzierungen. Vor dem Hintergrund der starken Verbreitung und Akzeptanz solcher Gegensatzbildungen ist das obige Ergebnis bemerkenswert: Vermehrte Anreizsteuerung an einer Hochschule reduziert den bürokratischen Aufwand nicht, sondern geht sogar umgekehrt deutlich mit vermehrtem bürokratischem Aufwand einher.

Für die Organisationswissenschaft ist der hier gemachte Befund allerdings durchaus plausibel: Wenn Hochschulleitungen Mittel in besonderen Ausschreibungen und Wettbewerbsverfahren anbieten, sind auf Seiten der Mittelnehmer ggf. im Rahmen der Antragsstellung oder des Verwendungsnachweises jeweils zusätzliche Formalitäten zu beachten. Plausibel ist ferner, dass stark anreizbezogen steuernde Hochschulleitungen auch mehr Formalitätenaufwand über Controlling- oder Qualitätsmanagementsysteme erzeugen. Anreizbezogene Kontextsteuerung greift folglich nicht automatisch weniger stark in Arbeitsabläufe ein als traditionelle bürokratische Detailsteuerung, die im Wesentlichen mit den beiden Instrumenten Stellenplan und kameralistischer Haushaltsführung auskam. Anreizverfahren wiederum sind schon dem Namen nach ‚Verfahren‘ und als solche folglich mit einem gewissen Verfahrensaufwand verbunden. Nicht zuletzt wird eine ganze Reihe von Anreizverfahren parallel eingesetzt. Neben den bisher vorrangig diskutierten LOM-Systemen sind dies insbesondere verschiedene Ausschreibungen, in denen wettbewerblich Mittel verteilt werden. Typischerweise sind dabei jeweils unterschiedliche formale Verfahrensvorschriften zu beachten, d.h. die Verfahrensbearbeitung muss bestimmte Normen einhalten, was wiederum gleichbedeutend mit bürokratischem Aufwand ist. Institutionen-

ökonomisch würde man dieses Phänomen über den Begriff der „Transaktionskosten“ erklären (Fritz 2005).

Selbst wenn ursprünglich vorhandene bürokratische Vorgaben – etwa im Kontext einer kameralistischen Haushaltssteuerung – zugunsten von Anreizverfahren weggefallen sind, kann der bürokratische Aufwand allein durch die Vielfalt der neuen Anreizverfahren steigen. Ein anderes Beispiel liegt vor, wenn über die Einführung von Qualitätsmanagementmaßnahmen Abläufe über die Qualitätshandbücher viel enger normiert werden, als dies früher je über rechtsförmige Verwaltungsvorschriften oder Weisungen je der Fall war (vgl. in dieser Richtung auch den Beitrag von Stefan Kühl in diesem Band). Systemtheoretisch lässt sich dieser Effekt als typisch für Flexibilisierungsbemühungen beschreiben. Schließlich führt jede „Entstrukturierung fest gekoppelter Strukturen zu einer Zunahme von Kommunikation und Strukturen“ (Kühl 1998: 61; vgl. auch Luhmann 2006: 47, 54 f.).

Für den Hochschulbereich ist es besonders plausibel, dass Reformen unter dem Leitbild der flexiblen Organisation zu lokalen Hierarchisierungsprozessen beitragen. Vor den hier interessierenden Veränderungen der Organisationsführung war die Wissenschaft mutmaßlich weniger bürokratisch und hierarchisch organisiert als z.B. Kommunalverwaltungen oder private Großunternehmen, welche ebenfalls unter dem Leitbild der flexiblen Organisation reformiert wurden. Nicht ganz zufällig hat Weick hat seinen einflussreichen Befund von loser Koppelung in Organisationen (*loosely coupled organizations*) am Beispiel von Universitäten entwickelt (1976). Weicks Konzept der losen Koppelung bezeichnet eine unsichtbare Form der flexiblen Organisation, die durch an Sichtbarkeit orientierte Flexibilisierungsreformen potenziell reduziert werden kann. Der in diesem Beitrag bereits andiskutierte Erwartungsdruck, dass die Organisationsführung von Hochschulen sichtbar gemacht wird, kann dazu beitragen, dass man der Zentrale neue Führungsinstrumente an die Hand gibt, obschon die prinzipielle Intention vorliegt, Organisationsführung zu dezentralisieren.

Der Eindruck steigenden Formalitätenaufwands ist an fast allen Hochschulen stark ausgeprägt (Mittelwert 8,49 auf der verwendeten Skala 0-10; wie dargestellt stand der hohe Mittelwert der Aufklärung der vorhandenen Varianz über die Steuerungsbeobachtung nicht im Weg). Da nach eingangs zitiert verbreiteter Ansicht fast alle Hochschulen einen ähnlichen Reformweg in Richtung Anreizsteuerung gegangen sind, passt dies zum dargestellten Zusammenhang. Allgemeine Hinweise darauf, dass die Wissenschaftler einen im Zuge der jüngeren Organisationsreformen zunehmenden bürokratischen Aufwand erleben, verdichten sich seit einigen Jahren, zuletzt im Bochumer Forschungsprojekt „Neue Steuerung an Universitäten“ (Bogumil 2011: 59), allerdings noch nicht auf Grundlage repräsentativer Daten.

Wie dargestellt, lässt sich der Effekt in der Münsteraner Befragung mutmaßlich nur aus zwei Gründen darstellen: Erster Grund ist, dass die Abfrage des Formalitätenaufwands so formuliert war, dass deren Verursachung über neue Steuerungsinstrumente nicht von vornherein begrifflich ausgeschlossen war. Zweiter Grund ist, dass die Art der Organisationsführung nicht über den rein formalen Einsatz von Steuerungsinstrumenten abgefragt wurde. Ein weiterer Grund dafür, dass der hier dargestellte Effekt nicht schon früher systematisch geprüft wurde, könnte darin begründet sein, dass ein erheblicher Teil der Forschung bisher am ‚face value‘ der formalen Instrumente der Organisationsführung ansetzt. Die Forschung sollte deshalb mehr als bisher auf Konzepte zurückgreifen, die nicht bereits zum Inventar der Selbstbeschreibung der von ihr zu untersuchenden Reform

gehören. Wenn sie hinter das ‚face value‘ von Reformmaßnahmen schauen will, etwa um paradoxe Effekte aufzuklären, sollte das ‚face value‘ der Reformmaßnahmen nach Möglichkeit nicht der einzige empirische Zugang sein. Denn diese Selbstbeschreibungen der neuen Steuerung enthalten zweifellos auch „missionarisches“ und kommerzielles ‚Oversell‘“ (Jann 2004: 18); Organisationsführung trägt also auch Charakteristika von PR. Mithin werden Änderungen, zu denen die Reformen führen, in der Reformpraxis häufig übertrieben; das Ausmaß der Fortführung alter Verfahren wird von ihr tendenziell unterschlagen und über Re-Labeling unsichtbar gemacht. Dies gilt insbesondere, wenn sich die Organisationsführung, wie eingangs dargelegt, darüber profiliert und legitimiert, dass sie beansprucht, in der Reform weit fortgeschritten zu sein. Der alternativ vorgestellte Zugriff über Beobachtungen der Beteiligten bringt allerdings ebenfalls Schwierigkeiten mit sich, insbesondere bei niedrigeren Befragungsrückläufen als bei der hier dargestellten Befragung. Weiterführend ist deshalb, an der Formalstruktur ansetzende Messungen von Organisationsführung (z.B. Wilkesmann/Schmid 2011a) direkt mit dem hier vorgestellten Verfahren zu vergleichen.

11 Literatur

- Alvesson, M./Berg, P. O. (1992): Corporate Culture and Organizational Symbolism, Berlin.
- Baecker, D. (1994): Postheroisches Management: Ein Vademeum, Berlin.
- Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden.
- Berger, P. L./Luckmann, T. (1980): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie [The Social Construction of Reality], Frankfurt a. M.
- Birnbaum, R. (2001): Management Fads in Higher Education. Where They Come From, What They Do, Why They Fail, San Francisco.
- Blümel, A./Kloke, K./Krücken, G. (2011): Professionalisierungsprozesse im Hochschulmanagement in Deutschland. In: Langer, A./Schröer, A. (Hg.): Professionalisierung im Nonprofit Management, Wiesbaden: S. 105-127.
- Bogumil, J. (2011): Den Anschluss nicht verlieren. Ein Gespräch über den neuen Managementstil an den Unis, über Besoldung und absurden Papierkrieg [Interview mit Jörg Bogumil], Die Zeit, 33 (11.8.2011): S. 59.
- Bogumil, J./Heinze, R. G./Gerber, S. (2011): Neue Steuerung von Universitäten. Erste Ergebnisse der deutschlandweiten Befragung. Vortrag am 15.02.2011 in Bochum. <http://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/nsvu.pdf>.
- Bogumil, J./Heinze, R. G./Grohs, S./Gerber, S. (2007): Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument. Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche. Abschlussbericht der Kurzstudie, Bochum.
- Braun, D./Merrien, F.-X. (1999): Governance of Universities and Modernisation of the State: Analytical Aspects. In: Braun, D./Merrien, F.-X. (Hg.): Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View, London: S. 9-33.
- Breisig, T. (2001): Entlohen und Führen mit Zielvereinbarungen: Orientierungs- und Gestaltungshilfen für Betriebs- und Personalräte sowie für Personalverantwortliche, Frankfurt a. M.
- Breitbach, M. (2007): Partizipation in Hochschulen – eine neue Herausforderung der jüngeren Hochschulreform [Langfassung], Gießen.
- Brunsson, N. (1989): The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Action in Organizations, Chichester.

- Budäus, D. (1994): Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung des öffentlichen Sektors, Berlin.
- Clark, B. R. (1983): The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective, Berkeley.
- DeVellis, R. F. (2012): Scale Development: Theory and Applications, Los Angeles.
- DiMaggio, P. J./Powell, W. W. (1991): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Powell, W. W./DiMaggio, P. J. (Hg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago: S. 63-82.
- Faust, T. (2003): Organisationskultur und Ethik. Perspektiven für öffentliche Verwaltungen, Berlin.
- Friedrichsmeier, A. (2003): Leistungsbezogene Mittelverteilung als Element von Hochschulentwicklung. anstöße – Broschüre des ver.di Fachbereichs Bildung, Wissenschaft und Forschung, Berlin.
- Friedrichsmeier, A. (2009): Neue Steuerung und das Expertenwissen der Selbstorganisation. Wie Managementinstrumente an Universitäten auf der Fachebene wirken [zugl. Diss. FB 12], Dortmund.
- Friedrichsmeier, A./Wannöffel, M. (2010): Mitbestimmung und Partizipation. Das Management von demokratischer Beteiligung und Interessenvertretung an deutschen Hochschulen [Arbeitspapier 203], Düsseldorf. http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_203.pdf [Zugriff 22.5.2011].
- Fritz, C. (2005): Die Transaktionskostentheorie und ihre Kritik sowie ihre Beziehung zum soziologischen Neo-Institutionalismus, Frankfurt a. M.
- Goffman, E (1997): Rahmen-Analyse. Ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrungen[Frame analysis], 3. Aufl., Frankfurt a. M.
- Hatch, M. J. (1997): Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives, Oxford.
- Jaeger, M. (2006): Steuerung an Hochschulen durch interne Zielvereinbarungen. Aktueller Stand der Entwicklungen, die hochschule, 2: S. 55-66.
- Jaeger, M. (2011): Die Hochschulfinanzierung in Deutschland: Erfahrungen und Trends. Vortrag am 4.3.2011 in Bern, Hannover. http://www.his.de/pdf/pub_vt/23/2011-03-04_jaeger_hochschulfinanzierung_versand.pdf.
- Jaeger, M./Leszczenky, M./Orr, D./Schwarzenberger, A. (2005): Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung [HIS-Kurzinformation A13/2005], Hannover. http://www.his.de/pdf/pub_kia/kia200513.pdf.
- Jaeger, M. (2009): Steuerung durch Anreizsysteme an Hochschulen. Wie wirken formelgebundene Mittelverteilung und Zielvereinbarungen? In: Bogumil, J./Heinze, R. G. (Hg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin: S. 45-65.
- Jann, W. (2004): Instrumente, Resultate und Wirkungen – die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub? In: Jann, W. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform: eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: S. 9-21.
- Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Hg.) (2001): Eine Hochschule im Aufbruch. Das Neue Steuerungsmodell. Mainz. http://www.uni-mainz.de/downloads/nsm_broschuere.pdf.
- Kehm, B. M./Lanzendorf, U. (Hg.) (2006): Reforming University Governance: Changing Conditions for Research in Four European Countries, Bonn.
- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993): Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Köln.
- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1998): Kontraktmanagement: Steuerung durch Zielvereinbarungen, KGSt-Bericht Nr. 4/1998, Köln.
- Kischkel, R./Stich, A./Böhm, B. (2002): Zehn Jahre Deregulierung – Nordrhein-westfälische Hochschulen auf dem Weg zu mehr Autonomie?, Beiträge zur Hochschulforschung, 24. Jg. (3), S. 88-105.
- König, K. (2007): Kooperation wagen. Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen. HoF-Arbeitsberichte 1/07. Wittenberg.
- Kreckel, R. (2004): Vielfalt als Stärke. Anstöße zur Hochschulpolitik und Hochschulforschung, Bonn.

- Krücken, G./Blümel, A./Kloke, K. (2009): Towards Organizational Actorhood of Universities. Occupational and Organizational Change within German University Administration [FÖV-Discussion Papers; 48], Speyer. <http://www.foev-speyer.de/hochschulprofessionalisierung/pdfs/Foev-DiscussionPaper.pdf> [Zugriff 22.5.2011].
- Krücken, G./Meyer, F. (2006): Turning the University into an Organizational Actor. In: Drori, G./Meyer, J./Hwang, H. (Hg.): Globalization and Organization: World Society and Organizational Change, Oxford: S. 241-257.
- Kühl, S. (1998): Wenn die Affen den Zoo regieren. Die Tücken der flachen Hierarchie, 5. Aufl., Frankfurt a. M.
- Kühl, S. (2000): Das Regenmacher-Phänomen. Widersprüche und Abergläube im Konzept der lernenden Organisation, Frankfurt a. M.
- Leszczensky, M./Orr, D./Schwarzenberger, A./Weitz, B. (2004): Staatliche Hochschulsteuerung durch Budgetierung und Qualitätssicherung: Ausgewählte OECD-Länder im Vergleich. [Hochschulplanung; 167]. Hannover.
- Luhmann, N. (2006): Organisation und Entscheidung, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Mayntz, R. (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G. F. (Hg.): Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: S. 11-20.
- Mayntz, R. (2009): Governancetheorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen. In: Grande, E./May, S. (Hg.): Perspektiven der Governance-Forschung, Baden-Baden: S. 9-19.
- Merten, K. (2008): Zur Definition von Public Relations, Medien & Kommunikationswissenschaft, 56. Jg. (1/2008): S. 42-59.
- Merten, K. (1994): Begriff und Funktion von Public Relations, PR-Magazin, 11, S. 35-36.
- Minssen, H./Molsich, B./Wilkesmann, U./Andersen, U. (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.
- Mintzberg, H. (1979): The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research. Eaglewood Cliffs.
- Müller, U./Michalke, J. P./Behm, B./Ziegele, F. (2010): „Was macht eigentlich... das Ministerium?“ Überlegungen zu Wissenschaftsministerien von morgen, Gütersloh. http://www.che.de/downloads/CHE_AP132_Wissenschaftsministerien.pdf.
- Müller-Böling, D. (1994): Von der Gelehrtenrepublik zum Dienstleistungsunternehmen? Hochschulen als Vorstellungstypen, Forschung&Lehre: S. 272-275.
- Münch, R. (2009): Die Inszenierung wissenschaftlicher Exzellenz. Wie der politisch gesteuerte Wettbewerb um Forschungsressourcen die Wissenschaft den Darstellungswängen der öffentlichen Kommunikation unterwirft. In: Willems, H. (Hg.): Theatralisierungen der Gesellschaft 1: Soziologische Theorie und Zeitdiagnose, Wiesbaden: S. 485-497.
- Odiorne, G. S. (1965): Management by Objectives: A System of Managerial Leadership, New York, Pitman.
- OECD (Hg.) (2008): Tertiary Education for the Knowledge Society, Volume 1. Special Features: Governance, Fundings, Quality, Paris.
- Pasternack, P. (2003): Hochschulverträge und Zielvereinbarungen. Grundlagen, Modellreferenzen und Berliner Erfahrungen, die hochschule, 12. Jg. (1): S. 136-159.
- Pellert, A. (2000): Expertenorganisationen reformieren. In: Hanft, A. (Hg.): Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien, Neuwied: S. 39-55.
- Scharpf, F. W. (2005): Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats. In: Schuppert, G. F. (Hg.): Europawissenschaft, Baden-Baden: S. 705-741.
- Schimank, U. (2007): Elementare Mechanismen. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: S. 29-45.

- Schimank, U./Meier, F. (2002): Förderinitiative des BMBF: Science Policy Studies. Expertise zum Thema: Neue Steuerungssysteme an Hochschulen. Abschlussbericht – 31.5.2002, Hagen.
- Schimank, U., (2006): Zielvereinbarungen in der Misstrauensfalle, die hochschule, 15. Jg. (2), S. 7-17.
- Schlette, M. (2005). Figuren des Erfolgs. Zur politischen Kritik von Unternehmens- und Managementphilosophie. Würzburg.
- Schreiterer, U. (2010): Exzellente Zukunft. Beobachtungen zur Dritten Förderlinie. In: Leibfried, S. (Hg.): Die Exzellenzinitiative. Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt a. M.: S. 85-113.
- Schuppert, G. F. (2006): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Sennett, R. (2005): Die Kultur des neuen Kapitalismus [The Culture of the New Capitalism], 2. Aufl., Berlin.
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/Erhardt, M./Meyer-Guckel, V./Winde, M. (Hg.) (2008): Leitlinien für die deregulierte Hochschule. Kodex guter Führung. Positionen des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft, 2. Aufl., Essen. http://www.deregulierte-hochschule.de/cms/upload/Leitlinien_2_Auflage_010408.pdf.
- Thomas, W. I./Thomas, D. S. (1928): The Child in America: Behavior Problems and Programs. New York.
- Walgenbach, Peter (2001): Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Kieser, Alfred (Hg.): Organisationstheorien, 4. Aufl., Stuttgart: S. 319-353.
- Weber, M. (2002): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Thübingen.
- Weick, K. E. (1976): Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, Administrative Science Quarterly, 21: S. 1-19.
- Weick, K. E. (1995): Der Prozeß des Organisierens [The Social Psychology of Organizing], Frankfurt a. M.
- Weick, K. E. (1995): Sensemaking in Organizations. Thousand Oaks.
- Weik, K. E./Orton, J. D. (1990): Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization, Academy of Management Review, Nr. 3/1990: S. 203-223.
- Wilkesmann, U./Schmid, C. J. (2011a): The impacts of new governance on teaching at German universities. Findings from a national survey, Higher Education, 62 Jg. (1): 33-52.
- Wilkesmann, U./Schmid, C. J. (2011b): Lehren lohnt sich (nicht)? Soziale Welt, 62. Jg. (3): S. 251-278.
- Willke, H. (1992): Ironie des Staates. Frankfurt a.M.
- Willke, H. (1995): Systemtheorie III: Steuerungstheorie: Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, Stuttgart.
- Wissenschaftsrat (1985): Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem, Drs. 6736/85, Köln.
- Wissenschaftsrat (2010): Empfehlungen zur Differenzierung der Hochschulen, Drs. 10387-10, Lübeck. <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/10387-10.pdf>.
- Zechlin, L. (2002): No Public Management. Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik, (4/2002): S. 139-143. www.hrk.de/de/download/dateien/Vortrag_Zechlin.pdf.
- Zechlin, L. (2006): Interne Zielvereinbarung. Von der Zielgenerierung zum Monitoring der Leistungserbringung: Ein Praxisbericht. In: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung, Bonn: S. 131-148.
- Ziegele, F./Federkeil, G. (2001): Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland. Entwicklungsstand und Empfehlungen. Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des Sächsischen Landtags,CHE-Arbeitspapier Nr. 32, Gütersloh. <http://www.che.de/downloads/AP32.pdf>
- Ziegele, F. (2002): Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland, Beiträge zur Hochschulforschung, 24. Jg. (3/2002), S. 106-121.