

## Folgen der indikatorisierten Mittelzuweisung in nordrhein-westfälischen Hochschulen

*Heiner Minssen, Uwe Wilkesmann*

In Nordrhein-Westfalen werden die Mittel der Titelgruppe für Forschung und Lehre (Sachmittel) nach leistungsorientierten Indikatoren an die Hochschulen verteilt. Mittlerweile erfolgt auch die hochschulinterne Zuweisung der Mittel an die Fachbereiche in allen Hochschulen nach einem Schlüssel. Die eigentlich relevanten Akteure, welche die Produkte der Hochschulen erstellen, nämlich die Professoren, werden dadurch aber bisher kaum erreicht; Verhaltensänderungen lassen sich nicht nachweisen. Denn die Beurteilung der Indikatorisierung ist wesentlich abhängig von tief verwurzelten Einstellungsmustern. Die „Ökonomen“ legen auch bisher schon ein Verhalten an den Tag, das durch die Indikatorisierung erst gefördert werden sollte. Die – zahlenmäßig deutlich größere – Gruppe der „Traditionalisten“ hingegen steht der Indikatorisierung äußerst skeptisch gegenüber. Nicht-intendierte Effekte sind bei dieser Gruppe zu befürchten. Intrinsisch motivierte Professoren werden durch eine leistungsorientierte Mittelvergabe ihre bisherige Motivation eher abbauen, statt durch die Anreize der Mittelzuweisung motiviert zu werden.

### 1 Die Ausgangslage

Leere öffentliche Kassen, zunehmender Legitimierungsbedarf der Hochschulen bezüglich der Verwendung der zugewiesenen Mittel und gleichzeitige Expansion der Studierendenzahlen – niemand spricht heute noch von einer Erweiterung der Hochschullandschaft bei ausreichender finanzieller Ausstattung. Vor dem Hintergrund stagnierender oder sogar rückläufiger öffentlicher Finanzierungsmöglichkeiten geht es darum, durch die Einführung von veränderten Steuerungsmechanismen und modernen Managementstrategien die Leistungserstellung an Hochschulen effizienter zu gestalten.<sup>1</sup> Der Staat zieht

<sup>1</sup> Wobei an den Hochschulen in den letzten Jahren ohnehin schon eine enorme Produktivitätssteigerung zu verzeichnen ist. Mit einem Personalbestand, der unter dem der 70er-Jahre liegt, werden an den deutschen Hochschulen mittlerweile Massen von Studierenden bewältigt, deren Anzahl doppelt so hoch ist wie in den 70er-Jahren. In den letzten drei Dekaden hat an den deutschen Hochschulen mithin ein Produktivitätszuwachs stattgefunden, der sich vor den Zuwächsen in den Industriebranchen nicht zu verstecken braucht und im Bereich öffentlich erbrachter Dienstleistungen vermutlich seinesgleichen sucht.

sich zunehmend von einer detailgenauen staatlichen Steuerung durch Haushaltsvorgaben, gesetzliche Vorschriften und Genehmigungsvorbehalte für Berufungen, Studiengänge und Prüfungsordnungen zurück; die Autonomie und Eigenverantwortung der Hochschulen sollen gesteigert und die (Detail-)Steuerung soll von der staatlich-bürokratischen Ebene auf die Hochschulebene verlagert werden. In diesem Zusammenhang wurden diverse Projekte und Modelle, wie z. B. die Projekte „Qualität der Lehre“, „Hochschule und Finanzautonomie“ und „Funktionalreform im Hochschulbereich“, entwickelt, an einzelnen Hochschulen erprobt und je nach Gelingen auch etabliert (vgl. *MWF 1997*; *HRK 1999*).

In der wissenschaftlichen Diskussion über organisationale Reformen an den Hochschulen lassen sich zwei verschiedene Diskurse differenzieren. Zum einen ein Diskurs, der neue Managementprinzipien auf die Universität übertragen will (*Müller-Böling 2000*), und zum anderen ein Diskurs, der hervorhebt, dass die Organisationsform der Universität den neuen, partizipativ-flexiblen Strukturen (vgl. *Wilkesmann/Blutner 2002*), wie sie von modernen Unternehmen gefordert werden, relativ ähnlich sind (*Kern 2000*). Allerdings lassen sich Strukturänderungen in den konsensual orientierten teilautonomen Einheiten nur schwer gegen Widerstand durchsetzen. Der politische Diskurs schließt ausschließlich an den zuerst genannten wissenschaftlichen Diskurs an.

Aus diesem Grunde ist es politisch gewollt, dass aus dem industriellen Sektor bekannte Steuerungsmechanismen und Managementstrategien zunehmend auch hochschulintern erprobt und angewandt werden, um die Leistungserstellung trotz knapper finanzieller Ressourcen zu gewährleisten. Marktökonomische Prinzipien gewinnen immer mehr an Bedeutung. Damit verbunden rücken betriebswirtschaftliche Schlagworte wie Effizienz, Kundenorientierung, Leistungsbewertung und -belohnung etc. in den Vordergrund und drängen Kriterien wie Hochschulbildung als öffentliches Gut bzw. öffentliche Aufgabe in den Hintergrund.<sup>2</sup>

Im Kontext dieser Reformbemühungen steht auch die Einführung einer indikatorisierten Finanzmittelzuweisung in der Titelgruppe für Forschung und Lehre. Dabei geht es im

---

<sup>2</sup> Wir verkennen nicht, dass auch gegenläufige Entwicklungen zu beobachten sind. In der Evaluation von außeruniversitären Forschungsinstituten etwa werden oftmals Kriterien „guter“ Wissenschaft in Anschlag gebracht, obwohl gerade diese Institute sich aufgrund ihrer hohen Drittmittelabhängigkeit am Markt beweisen müssen und deswegen immer schon stärker effizienzorientiert als Hochschulen gearbeitet haben.

Grundsatz darum, die Leistungskriterien festzulegen, „bei denen es sich um besonders wünschenswerte Resultate der Anstrengungen von Hochschulen handelt“ (Weiler 2001, S. 53). Derartige Bemühungen lassen sich in allen Bundesländern beobachten, wenngleich sich die Ausgestaltung der Zuweisungsmodi im Hinblick auf die Einführungszeiträume sowie im Hinblick auf die Finanzvolumina und die ausgewählten Parameter, nach denen die Sachmittel für Forschung und Lehre an den Hochschulen zugewiesen werden, unterscheidet (vgl. *Hochschul-Informationssystem 2001*). In Nordrhein-Westfalen hat das Ministerium für Wissenschaft und Forschung (MSWF) im Jahr 1993 auf Initiative des Landtags damit begonnen, die Finanzmittel für Lehre und Forschung, also Mittel der Titelgruppe 94 (TG 94), mittels der sogenannten formelgebundenen Finanzzuweisung<sup>3</sup> an die Hochschulen zu verteilen. Später wurde eine Arbeitsgruppe „Titelgruppe 94 landesweit“ aus Vertretern der Landesrektorenkonferenz gebildet, um die Modalitäten, u.a. auch die Zuweisungshöhe, des Modells der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung gemeinsam mit dem Wissenschaftsministerium konsensorientiert weiterzuentwickeln (Andersen et al. 2001, S. 5).

Das Finanzvolumen der parameterorientierten Verteilung wurde sukzessiv erhöht. Zu Beginn der formelgebundenen Finanzmittelverteilung im Jahr 1993 wurden ausschließlich zusätzliche Finanzmittel in der Titelgruppe für Forschung und Lehre kriteriengebunden verteilt. Danach wurde die Verteilung der Finanzmittel von 10% im darauf folgenden Jahr über 20% im Jahr 1995 und 35% im Jahr 1996, bis hin zu 50% in den Jahren 1997 bis 1999 erhöht. Seit 2000 werden den Hochschulen sämtliche Finanzmittel dieser Titelgruppe formelgebunden zugewiesen. Verteilungskriterium war zu Beginn der veränderten Verteilung, in den Jahren 1993 und 1994, die Absolventenanzahl. Im Jahr 1995 kamen die Kriterien „Drittmittel“ und „Promotionen“ hinzu. Ab 1996 vervollständigten die Parameter „Stellen des wissenschaftlichen Personals“ und „Studierende des ersten bis vierten Semesters“ die Verteilungsformel. Zudem wird innerhalb der fünf Parameter nach den Fächergruppen Geistes- und Gesellschaftswissenschaften, Ingenieurwissenschaften und Naturwissenschaften gewichtet; so „zählen“ beispielsweise Drittmittel in den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften das Siebenfache der Drittmittel in den Ingenieurwissenschaften, während das wissenschaftliche Personal in den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften mit dem Faktor 2 und in den Ingenieurwissenschaften mit dem

<sup>3</sup> In der Debatte um die veränderten Modalitäten der Mittelzuweisung haben sich die Begriffe „formelgebundene“, „schlüsselgebundene“, „kriteriengebundene“, „parametergesteuerte“, „leistungsorientierte“, „indikatorisierte“ etc. Zuweisung eingebürgert; wir verwenden sie synonym.

Faktor 5 gewichtet wird.<sup>4</sup> Erklärtes Ziel war die Beschränkung auf möglichst wenige Parameter, um die Formel transparent zu halten.<sup>5</sup>

Zu den Verlierern der Indikatorisierung gehörten in den ersten Jahren die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und die Ruhr-Universität Bochum (ausführlicher dazu *Andersen et al. 2001, S. 21 ff.*); letztere musste in den Jahren zwischen 1994 und 1997 eine Mindereinnahme von insgesamt 2,5 Millionen DM verkraften.<sup>6</sup> Seit diesem Zeitpunkt aber hat sich die Kurve abgeflacht; zwar müssen immer noch Mindereinnahmen verbucht werden, doch diese Mindereinnahmen sind nicht mehr so dramatisch: Im Vergleich zu 1997 haben sich im Jahr 2002 die den Fachbereichen vom Rektorat zugewiesenen Mittel der TG 94 um knapp 2% verringert – eine Minderzuweisung zwar, aber eine Minderzuweisung, die verkraftbar erscheint.

Hinter dieser Durchschnittszahl verbergen sich aber erhebliche Unterschiede. So zählen aufgrund der Indikatorisierung an der Ruhr-Universität Bochum in diesem Zeitraum die Geistes- und Gesellschaftswissenschaften eindeutig zu den Gewinnern, während die Naturwissenschaften mit einer erheblichen Minderzuweisung auskommen mussten. Allerdings ist auch diese Differenzierung nach Fächergruppen nur bedingt aussagekräftig, denn in den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften, eigentlich die „Gewinner“, gibt es Fächer wie die Rechtswissenschaft, die im genannten Zeitraum starke Verluste hinnehmen mussten, während in den Naturwissenschaften, eigentlich die „Verlierer“, wiederum einzelne Fächer wie die Geowissenschaften erhebliche Zugewinne verbuchen konnten.

Entwickelt wurden die Kriterien der parametergebundenen Finanzmittelzuweisung vom Wissenschaftsministerium in Kooperation mit der Landesrektorenkonferenz. Das Vertei-

---

<sup>4</sup> Seit 2002 wird zudem eine Frauenquote, also der Anteil von Frauen am Personal, in die Berechnung einbezogen; zum Zeitpunkt unserer Untersuchung spielte dieses Kriterium noch keine Rolle, so dass wir im Folgenden darauf nicht weiter eingehen.

<sup>5</sup> Dies macht sicherlich den Charme der Verteilungsformel aus. Dass die verwendeten Indikatoren nicht unproblematisch sind, dass beispielsweise die Absolventenzahl oder die Anzahl der Promotionen auch durch ein Herunterschrauben der Anforderungen erhöht werden kann, „dass es sich bei den Indikatoren überwiegend nicht um solche der Leistung (handelt), sondern des Erfolgs, von dem auf eine Leistung zurückgeschlossen wird“ (*Hoffacker 2000, S. 98*), dass zu guter Letzt nur noch das gemacht wird, was sich „rechnet“ – all das soll hier gar nicht bestritten werden; doch was wäre die Alternative?

<sup>6</sup> Was nicht bedeutet, dass diese Hochschule schlechter war als andere, sondern nur, dass sie offenbar in den 60er-Jahren das Glück eines sehr verhandlungsfähigen und durchsetzungsmächtigen Gründungsrektors gehabt hatte.

lungsmodell fand qua Mehrheitsbeschluss Zustimmung bei den Hochschulrektoren. Von diesen Aushandlungen der Landesrektorenkonferenz mit dem Wissenschaftsministerium wurden die Modi der Umsetzung der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung innerhalb der einzelnen Hochschulen, d.h. der jeweiligen Rektorate und der Fachbereiche,<sup>7</sup> allerdings nicht tangiert. Das Wissenschaftsministerium hat diesbezüglich keine Handlungsanweisungen vorgegeben, so dass es praktisch im Ermessen der Hochschulen lag, ob bzw. wie sie die formelgebundene Finanzzuweisung auf die Gegebenheiten ihrer Hochschulen herunterbrechen. Mittlerweile aber werden in allen Hochschulen die Mittel nach einem Schlüssel an die Fachbereiche verteilt, und auch viele Fachbereiche weisen zumindest einen Teil der Mittel den Professuren indikatorisiert zu. Die dabei verwendeten Kriterien orientierten sich an dem Ministeriumsschlüssel, sind aber insbesondere auf Fachbereichsebene an die jeweiligen Gegebenheiten angepasst worden.<sup>8</sup>

Ungeklärt aber sind die Folgen einer Indikatorisierung der Mittelverteilung, vor allem die Wirkung der veränderten Mittelzuweisung auf die Professoren.<sup>9</sup> Denn auch wenn bei den politischen Entscheidungsträgern die Einführung einer Parameterorientierung in erster Linie mit der Perspektive einer effizienteren Ressourcennutzung (Turner 2001, S. 209) sowie einer transparenteren und damit letztlich „gerechteren“ Mittelverteilung an die Hochschulen verknüpft war (Behrens 2001, S. 73), so hat doch immer auch mehr oder minder ausgesprochen die Hoffnung auf eine stärkere Orientierung der Professoren an den in den Parametern ausgedrückten Leistungskriterien eine Rolle gespielt. Genereller formuliert geht es um die Frage, ob das Setzen neuer Rahmenbedingungen für die Organisation „Hochschule“ Wirkung zeigt bis hinunter auf die dezentralen, weitgehend autonomen Einheiten, in denen die Leistung der Organisation produziert wird. Letztendlich steht dahinter die Frage, ob Universitäten von außen gesteuert werden können.

Um diese Fragen zu klären, haben wir mit Förderung des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung eine Untersuchung durchgeführt, in deren Rahmen alle Rektorate, Dekanate und Professoren in Nordrhein-Westfalen mittels eines standardisierten Fragebogens schriftlich befragt wurden.<sup>10</sup> Diese quantitative Voll-

<sup>7</sup> Mit „Fachbereich“ ist im Folgenden immer auch „Fakultät“ gemeint.

<sup>8</sup> vgl. dazu die Beispiele in Andersen et al. 2001 und Minssen et al. 2002.

<sup>9</sup> Dass damit hier immer auch die Professorinnen gemeint sind, dürfte sich von selbst verstehen.

<sup>10</sup> Neben uns waren an dieser Untersuchung Prof. Dr. Uwe Andersen und Dipl. Soz. wiss. Beate Moltsch beteiligt, denen wir dafür sehr danken.

erhebung sollte Aufschluss darüber geben, ob und wie die Universitäten, die Gesamthochschulen<sup>11</sup> und die Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen mit den veränderten Modi der Mittelzuweisung in der TG 94 verfahren. Die Fragebögen waren auf die jeweilige Organisationsebene Rektorat, Dekanat oder Professur zugeschnitten und enthielten jeweils folgende Themenblöcke: Finanzmittelzuweisung aus der TG 94, Umgang mit der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung, Auswirkungen der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung und Einschätzung der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung mit je spezifischen Fragenbatterien.<sup>12</sup> Ergänzt wurde dieser quantitative Teil der Untersuchung durch ausführliche Expertengespräche in sieben Hochschulen. Insgesamt haben wir zwölf Experteninterviews geführt, von denen sechs Interviews auf der Rektorats-, vier auf der Verwaltungsebene sowie zwei Interviews im Rahmen eines Lehrforschungsprojektes auf der Dekanatssebene geführt wurden.

Im Folgenden werden wir einige der zentralen Ergebnisse unserer Untersuchung präsentieren. Wir konzentrieren uns dabei auf die Professoren, da auf dieser Ebene die Steuereungskriterien handlungswirksam werden – oder eben nicht. Sie sind die Akteure, welche die Güter der Universität produzieren. Die Angaben beziehen sich auf 732 ausgewertete Fragebögen von nordrhein-westfälischen Professoren, eine Anzahl, aufgrund derer, wenn schon nicht von Repräsentativität der Ergebnisse, so doch zumindest von starken Trendbeschreibungen ausgegangen werden kann.

## 2 Indikatorisierte Mittelverteilung und die Beurteilung durch die Professoren

Eine starke Gruppe von 42 % der befragten Professoren in Nordrhein-Westfalen gibt an, dass sie in der Ausstattung der TG 94 seit 1993 weder gewonnen noch verloren hätte, dass also alles mehr oder minder beim Alten geblieben sei. Wir haben aber auch Gewinner und Verlierer; nahezu jeder Vierte hat seit 1993 Finanzmittel gewonnen, und mehr als jeder Dritte hat in diesem Zeitraum Finanzmittel verloren. Es gibt also eine relative Mehrheit, deren Ausstattungssituation sich ihren Angaben zufolge in den letzten Jahren

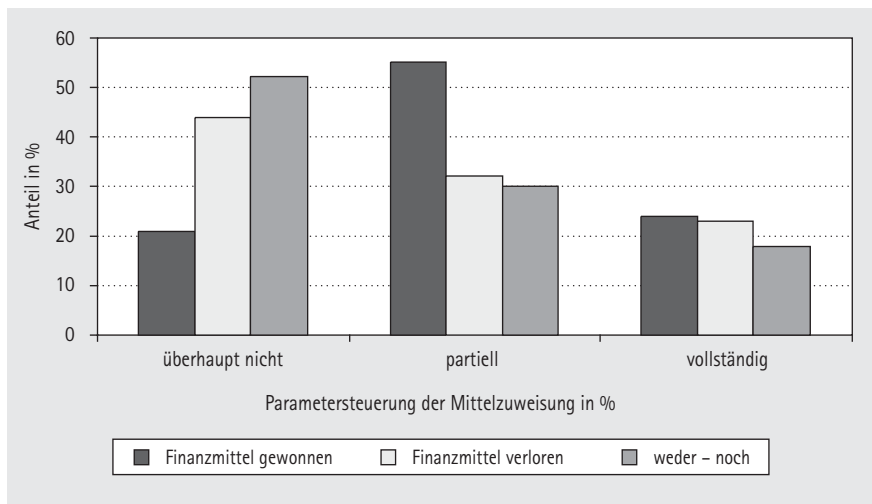
<sup>11</sup> Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung gab es diesen Hochschultyp noch in Nordrhein-Westfalen.

<sup>12</sup> Die Rücklaufquoten waren sehr unterschiedlich: Während 20 von 25 Rektoraten und immer noch 47% der Dekane geantwortet haben, betrug die Rücklaufquote bei den Professoren nur 12%. Nun lassen Professoren, obwohl sie doch selbst Wissenschaft betreiben, sich selbst offenbar höchst ungern untersuchen; jedenfalls wird auch aus anderen Untersuchungen, in denen Professoren schriftlich befragt wurden, von eher ernüchternden Rücklaufquoten von max. 28% berichtet (vgl. etwa *Enders/Teichler 1995*).

nicht verändert hat, doch zugleich öffnet sich eine Schere zwischen Gewinnern und Verlierern. Dabei gibt es, auch wenn dies in den Expertengesprächen oft vermutet wurde und, wie oben erwähnt, am Beispiel der Ruhr-Universität Bochum auch belegt werden kann, in unserem Datensatz keine Unterschiede, jedenfalls keine statistisch nachweisbaren Unterschiede zwischen Geistes- und Gesellschaftswissenschaften auf der einen und Naturwissenschaften bzw. Ingenieurwissenschaften auf der anderen Seite, und auch der Hochschultyp hat auf Gewinne und Verluste keinen Einfluss: Zwar geben Professoren in den Gesamthochschulen und in den Fachhochschulen deutlich häufiger Verluste an als ihre Kollegen aus den Universitäten; zugleich gibt es in den Gesamthochschulen und in den Fachhochschulen aber auch besonders viele Gewinner.

Dies legt den Schluss nahe, dass Gewinner- bzw. Verlierersituationen weniger von den strukturellen Rahmenbedingungen abhängen als vielmehr von dem individuellen Verhandlungs- und vor allem Akquisitionsgeschick der einzelnen Professoren. Auf jeden Fall ist die Entwicklung der Finanzmittelsituation an den einzelnen Professuren in den letzten Jahren, wie Abbildung 1 zeigt, weitgehend unabhängig von der erfolgten oder nicht erfolgten Einführung einer indikatorisierten Finanzmittelzuweisung im jeweiligen Fachbereich.

Abbildung 1: Gewinne/Verluste in Abhängigkeit von einer indikatorisierten Mittelverteilung



Nach Angaben der Professoren erhalten 42% ihre Finanzmittel nicht nach Parametern. Wenn wir freilich die Aussagen der Dekane zu Grunde legen, denen zufolge in zwei Drittel aller Fälle den Professoren die Mittel indikatorisiert zugewiesen werden, muss daraus der Schluss gezogen werden, dass ein nicht unerheblicher Anteil unter den Professoren sich offenbar nur wenig Gedanken darüber macht, wie die eigene Ausstattung zustande kommt. Überhaupt scheint die Beschäftigung mit den Modalitäten der Mittelzuweisung nicht sehr ausgeprägt, und zwar nicht nur unter den Professoren. In den Rektoraten herrscht überwiegend Unkenntnis darüber, ob und in welchem Ausmaß die Mittel in ihren Fachbereichen indikatorisiert zugewiesen werden, und jeder dritte Dekan hat „übersehen“, dass seinem Fachbereich die Mittel nach Parametern zugeteilt werden.<sup>13</sup> Es ist also nicht nur so, dass man über Geld nicht spricht, sondern man interessiert sich auch nicht sehr dafür, wie die Mittelzuweisung zustande kommt – sei es, weil die Mittel der TG 94 zu gering sind, als dass man sich ernsthaft über sie Gedanken machen müsste (was für drittmittelstarke Professoren sicherlich zutrifft), sei es, weil ein Klagen über die stetige Minderausstattung umso einfacher ist, je weniger man sich bewusst darüber ist, dass Verluste und Gewinne auch über eigene Leistung gesteuert werden könnten.

Wir haben also den interessanten Fall einer nach Leitungsebene abnehmenden Informiertheit. Angesichts der strukturell konsensorientierten Entscheidungsverläufe in Hochschulen kann dies kaum auf mangelnde Informationen der jeweils höheren Leitungsebene zurückgeführt werden. Insofern muss eine fehlende Bereitschaft zur Aufnahme von Informationen konstatiert werden, die von der jeweils höheren Leitungsebene mitgeteilt werden. Zugleich gilt dies aber auch in anderer Richtung; die Rektorate zeigten sich erstaunlich schlecht informiert über die Verbreitung einer indikatorisierten Mittelzuweisung innerhalb der Fachbereiche ihrer eigenen Hochschule. Informationen werden also entweder nicht mitgeteilt oder mitgeteilte Informationen werden nicht verstanden – Kommunikation in Hochschulen ist in einem hohen Maß kontingent.

Die Einführung der neuen Modi der Mittelverteilung wird unter den Professoren zwar nicht so positiv beurteilt wie in den Rektoraten und auch noch den Dekanaten, doch immerhin fast die Hälfte aller Professoren bewertet die parameterorientierte Mittelverteilung insgesamt und 44% in Bezug auf die eigene Professur als positiv. Dabei ist die Einschätzung umso positiver, je informativer und partizipativer der Einführungsprozess

---

<sup>13</sup> Wir sind in unserer Untersuchung in vielerlei Hinsicht auf erstaunliches Unwissen gestoßen. Dass allerdings jedem dritten Dekan nicht klar ist, nach welchem Modus seinem Fachbereich die Mittel zugewiesen werden, hätten wir vorher für schlechterdings ausgeschlossen gehalten.



verlaufen ist, und dies scheint oftmals der Fall gewesen zu sein. Dies gilt auch für den Fall, dass die einzelne Person nicht selbst aktiv am Einführungsprozess beteiligt war, sondern Personen des Vertrauens repräsentativ in den Gremien dafür verantwortlich zeichneten.

Zwei Drittel fühlten sich durch die Dekane ausführlich informiert, und mehr als die Hälfte haben sich selbst aktiv informiert und berichten von ausführlichen Diskussionen in den entsprechenden Gremien; fast drei Viertel der Professoren haben sich an fachbereichsinternen Diskussionen und Verhandlungen beteiligt und immerhin noch mehr als die Hälfte an hochschulinternen Diskussionen. Es lässt sich also durchaus eine in den Fachbereichen weit verbreitete Diskurs- und Konsenskultur konstatieren. Auf der anderen Seite aber hat jeder Fünfte erst im Zuge seiner Berufung von der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung erfahren, und fast jeder Dritte sah de facto keine Mitwirkungsmöglichkeit. Nicht überraschend ist bei letzteren die Einschätzung der parameterorientierten Mittelzuweisung deutlich negativer als bei denjenigen, die sich informiert und beteiligt gefühlt haben.

Insgesamt 49% aller befragten Professoren beurteilen die formelgebundene Finanzmittelzuweisung positiv;<sup>14</sup> für diese Bewertung ist, wie gesehen, der Einführungsprozess wichtig, aber er ist nicht ausschlaggebend. Denn im Meinungsspektrum der Professoren bestehen signifikante Differenzen, die nicht allein durch Information und Partizipation beim Entscheidungsprozess für die Einführung der Indikatorisierung zu erklären sind. Innerhalb der Professorenschaft existieren nämlich zwei relativ deutlich voneinander abgrenzbare Gruppen. Dies zeigt eine Faktorenanalyse der Variablen, mit denen wir die Beurteilung der Parameterorientierung im Einzelnen abgefragt haben. Sie ergibt zwei Faktoren,<sup>15</sup> die bei einem recht guten KMO-Wert von 0,83 56% der Varianz erklären (siehe Tabelle 1 auf der folgenden Seite). Der erste Faktor lädt hoch auf Items, die Leistungen in Forschung, Lehre und Selbstverwaltung sowie Transparenz als Folge der Indikatorisierung betonen. Hier werden also ökonomische Steuerungskriterien hervorgehoben, die nicht im Gegensatz zur Freiheit von Lehre und Forschung gesehen werden. Wir bezeichnen diese Gruppe deswegen als „Ökonomen“. Sie umfasst 33% der befragten Professoren.

<sup>14</sup> Fast gleiche Ergebnisse finden sich in einer Befragung von Professoren und Wissenschaftlern der Freien Universität Berlin (vgl. *Hübner/Rau 2001*).

<sup>15</sup> Es handelt sich um eine nicht-rotierte Faktorenlösung nach Hauptkomponentenmethode.

Der zweite Faktor lädt hoch auf den Items, die Kontrolle der Professoren, Einschränkung der Freiheit von Forschung und Lehre sowie die materielle Steuerung des Verhaltens durch die parametergestützte Mittelvergabe in den Vordergrund stellen. In diesem Fall werden also die traditionellen Werte der Selbstregulation der Wissenschaft betont, die im Widerspruch zu einer Indikatorisierung der Mittelvergabe stehen; wir bezeichnen diese Gruppe deswegen als „Traditionalisten“.<sup>16</sup> In dieser Gruppe versammeln sich 67% der Professoren.

*Tabelle 1: Faktorenanalyse: Beurteilung der formelorientierten Finanzmittelzuweisung durch die Professoren*

	Faktoren	
	Faktor 1	Faktor 2
fördert leistungsorientiertes Verhalten in der Forschung	<b>0,764</b>	0,325
fördert leistungsorientiertes Verhalten in der Lehre	<b>0,773</b>	0,347
fördert leistungsorientiertes Verhalten in der Selbstverwaltung	<b>0,655</b>	0,426
fördert Transparenz	<b>0,721</b>	0,240
fördert nur Verhaltensweisen, die materiell belohnt werden	-0,327	<b>0,504</b>
finanzielle Belohnung bestimmter Aktivitäten ist angesichts der bisher erbrachten Leistungen überflüssig	-0,635	<b>0,404</b>
finanzielle Belohnung bestimmter Aktivitäten ist nicht mit Freiheit von Forschung/Lehre zu vereinbaren	-0,602	<b>0,580</b>
finanzielle Belohnung bestimmter Aktivitäten dient nur zur Kontrolle der Handlungen von Professoren	-0,593	<b>0,475</b>
es verändert sich nichts	-0,492	-0,170

<sup>16</sup> Mit der Differenzierung zwischen „Ökonomen“ und „Traditionalisten“ soll keine Präferenz suggeriert werden etwa in dem Sinne: „Traditionalisten“ versus „Modernisierer“. „Ökonomen“ zeichnen sich dadurch aus, dass sie der Formel „Geld gegen Leistung“ auch für den Bereich von Lehre und Forschung einiges abgewinnen können, sie werden dadurch aber nicht schon zu Modernisierern, die allen Veränderungen gegenüber aufgeschlossen gegenüber stehen; und „Traditionalisten“ auf der anderen Seite verschließen sich nicht grundsätzlich gegenüber Veränderungen oder gehören gar in besonderer Weise zu den „faulen Professoren“, betonen aber die Notwendigkeit, Humboldtsche Bildungsideale bei Innovationsprozessen nicht völlig außer Acht zu lassen – eine Auffassung, für die sich durchaus gute Gründe beibringen lassen. Wir sind uns der Vorläufigkeit unserer Bezeichnung bewusst und verwenden sie deswegen nur mit Anführungszeichen.

Die Differenzierung in diese beiden Gruppen findet sich auch bei den Antworten auf die Frage, warum das MSWF die Mittel parameterorientiert verteilt. Bei einem KMO-Wert von 0,77 erklären die beiden Faktoren eine Varianz von 51%.<sup>17</sup> Auch hier finden sich die Gruppen der „Ökonomen“ und der „Traditionalisten“ (Tabelle 2); die „Traditionalisten“ sehen in der Indikatorisierung in erster Linie den Versuch des MSWF, sich zu entlasten (und, so wird man wohl hinzufügen dürfen: die Lasten auf die Hochschulen abzuwälzen), wobei es unkritisch einer Mode folge, während die „Ökonomen“ die Erzeugung von mehr Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit sowie eine gerechtere Verteilung der Mittel als Motiv für die Umstellung auf Parameterorientierung in den Vordergrund rücken. Wie zu erwarten, haben die „Ökonomen“ eine sehr hohe positive Einschätzung der parameterorientierten Mittelverteilung, während die Mitglieder der Gruppe der „Traditionalisten“ sich zu der neuen Mittelvergabe indifferent bis ablehnend verhält.

*Tabelle 2: Faktorenanalyse: Gründe des MSWF für die formelorientierte Finanzmittelzuweisung nach Ansicht der Professoren*

	Gruppen	
	„Ökonomen“	„Traditionalisten“
Öffentliche Finanzmittel werden knapper	2,399E-02	<b>0,621</b>
MSWF steht unter Rechtfertigungsdruck	3,806E-02	<b>0,637</b>
MSWF möchte sich entlasten	-0,324	<b>0,710</b>
MSWF möchte Verwaltung vereinfachen	0,300	<b>0,437</b>
MSWF möchte über die formelgebundene Finanzmittelzuweisung den Globalhaushalt einführen	0,290	0,542
MSWF folgt in unkritischer Weise einer Mode	-0,615	<b>0,391</b>
Wettbewerb zwischen Hochschulen soll gesteigert werden	<b>0,720</b>	0,146
Hochschulen sollen zur Wirtschaftlichkeit angehalten werden	<b>0,793</b>	0,165
Finanzmittel sollen leistungsgerechter zugewiesen werden	<b>0,858</b>	-7,928E-02
Finanzmittel sollen belastungsgerechter zugewiesen werden	<b>0,740</b>	-3,231E-02

Die Beurteilung der formelgebundenen Mittelzuweisung spaltet die Professoren also in zwei Lager: Eine Gruppe stellt die leistungsorientierte Anreizwirkung heraus, die andere Gruppe sieht dies eher als Bedrohung ihres Handlungsspielraums an. Dies kann nach-

<sup>17</sup> Es handelt sich auch hier um eine nicht-rotierte Faktorlösung nach Hauptkomponentenmethode.

haltige Folgen für die Arbeitsmotivation haben. Wenn nämlich unterstellt wird, dass Professoren bisher intrinsisch motiviert waren, da keine anderen Anreize existierten<sup>18</sup>, dann ist bei der Gruppe der „Traditionalisten“ keineswegs ein Motivationsschub in Richtung der Kriterien, die durch die Indikatorisierung ein besonderes Gewicht bekommen haben, zu erwarten, sondern ganz im Gegenteil sogar eher ein Abbau ihrer Motivation zu befürchten. Denn werden externe Anreize vergeben, so besteht die Gefahr, dass dadurch die intrinsische Motivation zerstört wird, da die externen Anreize die intrinsische Motivation verdrängen (vgl. *Wilkesmann 2001*).

Die Diskussion um diesen Verdrängungseffekt ist in der psychologischen Literatur zu einem vorläufigen Abschluss gelangt und lässt sich in folgender Aussage zusammenfassen (vgl. *Frey 1997*): Externe Eingriffe verdrängen die intrinsische Motivation, wenn das Individuum sie als kontrollierend wahrnimmt. Wenn die externen Anreize jedoch als unterstützend wahrgenommen werden, können sie intrinsische Motivation verstärken. Dies dürfte für die Professoren gelten, die der Gruppe der „Ökonomen“ zuzurechnen sind und die auch bisher schon hoch intrinsisch motiviertes Verhalten in Forschung, Lehre und Selbstverwaltung gezeigt haben; sie werden die Anreize durch die formelgebundene Mittelvergabe als Unterstützung wahrnehmen und weiterhin entsprechend hoch motiviert sein. Allerdings hat die neue Mittelverteilung bei der Gruppe der „Ökonomen“ letztlich nur wenig Effekte, da sie ohnehin das Verhalten an den Tag gelegt hat, das durch die Indikatorisierung angestoßen werden soll; sie waren motiviert und werden sich durch die Indikatorisierung in ihrer Motivation bestärkt fühlen. Bei der Gruppe der „Traditionalisten“ hingegen ist sogar ein negativer Effekt zu befürchten, da sie die Indikatorisierung als manifeste Kritik an ihrem bisher gezeigten Verhalten interpretiert. Allenfalls in dem Fall, dass bei einem Mitglied aus der Gruppe der „Ökonomen“ bisher keine intrinsische Motivation vorlag – ein Fall freilich, der empirisch kaum vorfindbar sein dürfte –, kann die neue Mittelvergabe einen nachhaltigen Motivationseffekt ausüben. Der motivationale Steuerungseffekt durch parametergestützte Mittelzuweisung ist damit sehr gering, zumal die Gruppe der „Traditionalisten“ sehr viel größer ist als die der „Ökonomen“.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Was wir in unserer Erhebung aber nicht abgefragt haben. Allerdings fördern die klassischen Sozialisationsbedingungen im deutschen Wissenschaftssystem intrinsische Motivation (zum Zusammenhang zwischen intrinsischer Motivation und Struktur vgl. *Hackman/Oldham 1980*).

<sup>19</sup> Das ist selbst in unserem Sample der Fall. In der Grundgesamtheit sind die Unterschiede vermutlich noch viel größer, da wir davon ausgehen müssen, dass viele „Traditionalisten“ sich an der Befragung gar nicht erst beteiligt haben.

Wer verbirgt sich nun hinter den beiden Gruppen der „Ökonomen“ und der „Traditionalisten“? Zu finden sind sie, so der Rektor einer Hochschule, in jedem Fachbereich, aber in den Geisteswissenschaften seien die „Traditionalisten“ ausgeprägter als in anderen Fachbereichen. Dies ist eine durchaus naheliegende Auffassung, die auch durch andere Studien gestützt zu werden scheint, denen zufolge Mitglieder der Geistes- und Sozialwissenschaften einer leistungsbezogenen Mittelverteilung erheblich skeptischer gegenüberstehen (*Hübner/Rau 2001*). Aus unseren Daten jedoch lässt sich dies nicht ablesen: Wir haben keine statistisch nachweisbaren Unterschiede zwischen den Fächern gefunden; „Ökonomen“ wie „Traditionalisten“ gibt es gleichermaßen in naturwissenschaftlichen Fachbereichen wie in ingenieur- oder geisteswissenschaftlichen Fachbereichen. Die Mitglieder beider Gruppen differenzieren sich auch nicht nach Geschlecht oder Besoldungsstufe, nicht nach Hochschultyp und auch nicht in Bezug auf die Information zur neuen Mittelvergabe. Lediglich die über 60-Jährigen sind in der Gruppe der „Traditionalisten“ etwas überrepräsentiert; doch signifikante Differenzen lassen sich nicht feststellen, so dass die hoffnungsfrohe Erwartung eines Kanzlers, dass die „Traditionalisten“ mit dem Generationenwechsel aussterben werden“, wohl etwas verfrüht ist.

Es existieren also keine soziodemographischen Kriterien oder sonstigen Differenzmerkmale, welche die beiden Gruppen unterscheiden. Aus diesem Grunde liegt die Vermutung nahe, dass die beiden Gruppen in erster Linie Einstellungsmuster repräsentieren. Einstellungen werden nach der klassischen Definition von Rosenberg und Hovland als „predispositions to respond to some class of stimuli with certain classes of response“ (*Rosenberg/Hovland 1960, S. 3*) bestimmt. Es sind zeitlich relative stabile Muster, die im beruflichen Sozialisationsprozess erlernt werden (*Stroebe/Jonas 1990*). Dies gilt auch für wissenschaftliche Sozialisationsprozesse, denn „die Konstruktion der wissenschaftlichen Persönlichkeit geschieht nicht in Einsamkeit und Freiheit, sondern in Auseinandersetzungen mit anderen WissenschaftlerInnen in einem sozialen Spiel“ (*Engler 2001, S. 43*), durch das Sichtweisen geprägt werden. Dabei entstehen im Lauf der Zeit verfestigte Einstellungen, die auch die Wahrnehmung von Veränderungen, in unserem Fall: die Veränderungen im Wissenschaftssystem strukturieren. Diejenigen, die immer schon gegen neue Steuerungsformen, zumal gegen eine Steuerung in Form finanzieller Anreize sind und auf die Freiheit von Forschung und Lehre pochen, lehnen auch die parametergestützte Mittelvergabe ab. Diejenigen aber, die dem schon immer positiv gegenüber stehen, befürworten auch die neue Form der Mittelvergabe. Wodurch freilich diese unterschiedlichen Einstellungsmuster erzeugt wurden, welche spezifischen „Spiele“ und welche spezifi-

schen Erfahrungen dafür ausschlaggebend sind, dazu können wir mit unseren Daten nichts sagen.<sup>20</sup>

Solche Einstellungsmuster sind handlungsleitend für Professoren. Gewinne oder Verluste in der TG 94 werden jeweils als Argument für die eigene Einstellung interpretiert und können somit die offenbar sehr stabilen Einstellungsmuster nicht aufbrechen. Daraus erklärt sich auch der Befund, dass die Indikatorisierung der TG 94 signifikant positiver beurteilt wird von denen, die eine positive Finanzentwicklung an ihrer Professur zu verzeichnen hatten, also den Gewinnern, obwohl die Finanzentwicklung, wie gezeigt, überhaupt nichts mit dem Modus der Mittelzuweisung zu tun hat. Hinter den Gewinnern verbergen sich die „Ökonomen“, die nicht deswegen zu den „Ökonomen“ geworden sind, weil sich ihre Ausstattungssituation positiv entwickelt hat, sondern die zu den Gewinnern gehören, weil sie ihre Aufgaben seit jeher mit der Einstellung von „Ökonomen“ erledigen. Damit wollen wir die Möglichkeit einer Verhaltensänderung durch Indikatorisierung der Mittel über einen längeren Zeitraum hinweg nicht grundsätzlich ausschließen; denn „unabhängig von Einstellungsmustern wird das Finanzmittelvolumen für eine Veränderung von Einstellungsmustern ausschlaggebend sein“, so der Kanzler einer Hochschule; auch an der Hochschule „springen alle nach der Wurst“ und Liza Minellis Motto „money makes the world go round“ könne ebenso auf Hochschulen angewendet werden. Letzteres halten wir durchaus für zutreffend; was die dadurch bewirkten Veränderungen von Einstellungsmustern in einem überschaubaren Zeitrahmen angeht, sind wir skeptischer – zumal dann, wenn das zu verteilende Mittelvolumen sich in einem Rahmen bewegt, der nachhaltige Effekte kaum erzielt.

Gut jeder dritte Professor gibt an, dass die formelgebundene Finanzmittelzuweisung die eigene Aufgabenwahrnehmung beeinflusst hat, was zwar weniger ist, als in Rektoraten und Dekanaten vermutet, aber angesichts der Steuerungsresistenz vieler Professoren doch mehr, als erwartet werden konnte. Dabei handelt es sich in erster Linie um die „Ökonomen“, die dann aber ihr Verhalten nicht aufgrund der Einführung einer Indikatorisierung geändert, sondern immer schon ein Verhalten an den Tag gelegt haben, das den Zielen entspricht, die mit der Parameterorientierung hervorgehoben worden sind. Diese Selbsteinschätzung ist zudem unabhängig von strukturellen Bedingungen; wir

---

<sup>20</sup> Dies ist eine eigene Frage, die noch empirisch untersucht werden müsste. Hier wäre insbesondere im Anschluss an die Forschungen von *Moscovici (1985)* interessant, wie auch Minoritäten langfristig neue Überzeugungen und Einstellungen in der Bezugsgruppe durchsetzen können. Zur Frage von Spielen und Entscheidungen in Universitäten vgl. v. *Lüde 2002*.

haben keinen Unterschied gefunden in Bezug auf Hochschultypen oder Fächerzugehörigkeit, in Bezug auf Alter, Geschlecht oder Besoldungsgruppe. Statt dessen scheinen – neben der grundsätzlichen Einstellung – auch hier die Verfahren von Bedeutung zu sein, in denen der neue Verteilungsschlüssel implementiert wurde. Denn die Gruppe, die sich in ihrer Aufgabenwahrnehmung hat beeinflussen lassen, unterscheidet sich in zwei wesentlichen Punkten von ihren Kollegen: Sie gibt zum einen signifikant häufiger an, sich aktiv über die Hintergründe der formelgebundenen Finanzmittelzuweisung informiert zu haben und zugleich vom Dekanat ausführlich informiert worden zu sein; und diese Gruppe hat sich zum anderen signifikant häufiger an hochschulinternen und fachbereichsinternen Diskussionen und Verhandlungen beteiligt. Information und Partizipation sind zudem nicht nur für die Einschätzung der parameterorientierten Mittelvergabe von hoher Bedeutung, sondern auch für die Bereitschaft, sich dadurch zu Verhaltensänderungen beeinflussen zu lassen.

Wir vermuten hier eine sich selbst verstärkende Spirale: „Ökonomen“, die der ganzen Angelegenheit ohnehin positiver gegenüberstehen als „Traditionalisten“, fühlen sich stärker informiert, bemühen sich möglicherweise auch stärker um Informationen, sehen sich dadurch stärker beteiligt – und beurteilen die Parameterorientierung positiver als die „Traditionalisten“, die vielleicht auch den Informationsofferten ablehnender gegenüber gestanden haben, da sie die gesamte Einführung der Indikatorisierung vor dem Hintergrund ihrer Einstellung kritisch gesehen haben.

Doch gleichwohl ist auch richtig: Wenn überhaupt, dann wird durch Verfahren Legitimation geschaffen, und diese wiederum bewirkt am ehesten Verhaltensänderungen. Gewinne bzw. Verluste bewirken dies nicht; die Entwicklung der Mittelsituation an der Professur in den letzten zehn Jahren jedenfalls hat keinerlei Einfluss auf die Veränderung der Aufgabenwahrnehmung.

Einen Steuerungseffekt, der alle Professoren erreicht, stellt die parametergestützte Mittelvergabe in ihrer jetzigen Form also nicht dar. Die „Ökonomen“ fühlen sich bestärkt und gehen ihrer Arbeit nach wie bisher; und diejenigen, auf die der neue Modus der Mittelverteilung vor allem zielte, die „Traditionalisten“, werden nicht nur nicht zur Verhaltensänderung bewegt, weil sie aufgrund ihrer Einstellung durch veränderte Modi der Mittelverteilung gar nicht erreicht werden, bei ihnen sind sogar eher Motivationsverluste zu befürchten: Das Engagement, das zweifellos auch die Traditionalisten zeigen, „könnte sehr leicht demotiviert werden, wenn die Professoren mit kontrollierenden und abstrafenden Dekanen, stümperhaften Evaluationen, ruinösem Konkurrenz-

druck, Gehaltseinbußen und dem Verlust des Beamtenstatus konfrontiert werden würden" (Enders/Schimank 2001, S. 175). So weit ist es noch nicht, doch die daraus entstehende Gefahr eines Verdrängungseffekts der intrinsischen Motivation (Frey/Osterloh 2000) und eines daraus resultierenden „Dienst nach Vorschrift“ kann auch nicht ausgeschlossen werden.

### 3 Zusammenfassung und Ausblick

Hochschulen können – wie soziale Systeme generell – nicht direktiv von außen gesteuert werden; eine Steuerung kann allenfalls in Form einer Kontextsteuerung erfolgen in der Hoffnung, genügend Irritationen zu erzeugen, so dass eine organisationsinterne Reaktion erforderlich und ermöglicht wird, wobei diese Reaktion aber auch wiederum davon abhängt, wie die Irritation intern kommuniziert wird (vgl. Teubner/Willke 1994; Willke 1997). In unserem Fall, also dem Versuch einer Steuerung der Hochschulen durch eine Indikatorisierung der Mittel aus der TG 94, ist die staatliche Kontextsteuerung auf der Organisationsebene durchaus erfolgreich gewesen: Auf Landesebene ist ein verändertes Verteilungsmodell eingeführt worden, alle Hochschulen haben dem folgend auch intern auf ein indikatorisiertes Verfahren der Mittelverteilung umgestellt, und die Anwendung eines solchen Schlüssels ist mittlerweile auch in zwei von drei Fachbereichen aller Hochschulen üblich. Dabei sind die Schlüssel vielfach an die jeweiligen Gegebenheiten angepasst worden – ein sinnvolles Vorgehen, da uns eine fachspezifische Differenzierung auf Universitätsebene<sup>21</sup> oder gar Landesebene kaum möglich erscheint.

Die staatliche Steuerung der Hochschulen durch Einflussnahme über Kontexte hat also insofern Konsequenzen gehabt, als hochschulintern die Modalitäten der Mittelzuweisung von Grund auf geändert sind, wozu zweifellos die unbestreitbaren Vorzüge des angewendeten Schlüssels – Reduzierung auf einige wenige Parameter und daraus folgende Transparenz – beigetragen haben. Davon unabhängig ist aber die Frage nach den Wirkungen der veränderten Mittelverteilung. Auch wenn alle Hochschulen in NRW inzwischen die Mittel intern nach Indikatoren zuweisen, muss dies noch keineswegs bedeuten, dass sich an der Leistungserstellung etwas geändert hat. Die Leistungen von Hochschulen werden bekanntlich durch Professoren erbracht. Sie sind verantwortlich für die Absolventenzahlen, für die Anzahl der Promotionen und für die Einwerbung von Drittmitteln, also für die Parameter, an denen sich der Indikatorisierung zufolge der Erfolg in

<sup>21</sup> So die Forderung von Hübner/Rau (2001, S. 116).



Forschung und Lehre bemisst. Nun lässt sich ohnehin begründen, dass eine Anreizgestaltung mittels Geld in Hochschulen zumindest problematisch ist; die „aktuellen Pläne, neue Professuren zu befristen, schlechter zu besolden und mit willkürlichen Prämien zu versehen, sind“, so *Dilger (2001, S. 145)*, aus der Sicht der Prinzipal-Agenten-Theorie jedenfalls „negativ zu werten“. Zwar haben wir uns nicht mit der Befristung und Besoldung von Professoren beschäftigt, und die durch eine Indikatorisierung von Mitteln der TG 94 angezielte Prämierung scheint uns auch nicht willkürlich. Wir haben statt dessen hervorgehoben, dass ein Setzen externer Anreize immer auch in Gefahr steht, intrinsische Motivation zu verringern, also nicht-beabsichtigte Effekte zu erzeugen. Doch wie auch immer begründet: Die einfache Formel „Geld gegen Leistung“ in der Hoffnung, dadurch eine bestimmte Leistung zu evozieren, scheint zumindest im Hochschulbereich nicht nur zu simpel zu sein, sondern auch kontraproduktive Effekte zu erzeugen.<sup>22</sup>

Dadurch kann eine Diskrepanz zwischen Organisationsebene und Akteurebene entstehen. Was sich auf einer Organisationsebene als erfolgreiche Kontextsteuerung darstellt, weil es den hochschulinternen Kommunikationscode geändert hat, kann auf einer Akteurebene völlig folgenlos bleiben oder sogar nicht-intendierte Effekte haben. Auch wenn in Hochschulen intern auf eine Indikatorisierung der Mittelzuteilung umgestellt ist, muss dies keineswegs eine Verhaltensänderung von Professoren implizieren; sie können davon nicht berührt sein oder sich sogar zu einem Verhalten veranlasst sehen, dass den Zielen einer Indikatorisierung geradezu widerspricht. Und dies ist bei der Indikatorisierung offenbar der Fall: Die Modalitäten der Mittelverteilung haben sich recht grundsätzlich verändert, nur die eigentlich adressierten Akteure, die Professoren, sind in beachtlichem Maße nicht erreicht.

Dies wirft recht grundsätzliche Fragen nach den Effekten der derzeitigen Reformbemühungen an deutschen Hochschulen auf. Nicht nur, dass sich eine gewisse Hektik nicht übersehen lässt. So erfreut sich in Nordrhein-Westfalen derzeit das Instrument der Zielvereinbarung einer großen Beliebtheit, und zeitgleich wird an der Einführung einer hochschulinternen Leistungsrechnung gearbeitet, Leitlinien werden entworfen, um das

---

<sup>22</sup> In gleiche Richtung, wenn auch pointierter, *Eckardstein et al. (2001, S. 7)*: „Wie zahlreiche Theorien aus dem Personalmanagement zeigen, ist Geld zwar bis zu einer bestimmten Höhe leistungssteigernd, wird aber langfristig als notwendig zur Bedürfnisbefriedigung vorausgesetzt. Motivierende Wirkung erzielen ganz andere Faktoren, insbesondere eine attraktive Arbeitsaufgabe oder interessante Forschungsprojekte und insbesondere die Gestaltung des Denkens junger Menschen.“

Profil der jeweiligen Hochschule zu schärfen, etc.<sup>23</sup> Eine Baustelle nach der anderen wird eröffnet, ohne in Ruhe einen Bau zu beenden, bevor der nächste begonnen wird. Doch diese Reformfreudigkeit, um nicht zu sagen: -wütigkeit, ist nur das eine Problem, und vermutlich das geringere. Problematischer noch ist die umstandslose Übernahme von Managementmodellen, die für ganz andere Zielstellungen und andere Bedingungen entwickelt wurden. Völlig selbstverständlich wird davon ausgegangen, dass das, was – beispielsweise – in einer Automobilfabrik funktioniert, auch in einer Hochschule klappt. Daran ist so viel richtig, dass organisationstheoretisch eine Automobilfabrik sich zunächst einmal von einer Hochschule nicht unterscheidet; beide sind Organisationen. Doch dieses gilt eben nur für den ersten Blick, über den die Unterschiede nicht vergessen werden dürfen, von denen wir nur drei kurz erwähnen wollen: Hochschulen produzieren erstens kein Gut, das sich am Markt bewähren muss; das macht die Messung von Leistung erheblich schwerer. Hochschulen zeichnen sich zweitens durch eine extreme Dezentralisierung aus; das macht zentral gesteuerten und geplanten Organisationswandel erheblich schwerer<sup>24</sup>. Und drittens haben Hochschulen Mitglieder, deren Karriere nicht von der Hochschule, sondern von der Fachgemeinschaft abhängt, also von Akteuren außerhalb der eigenen Organisation; das macht die Verhaltenssteuerung des Personals erheblich schwerer.

Kurzum: Hochschulen, obgleich Organisationen wie Automobilfabriken, funktionieren nach anderen Logiken. Insofern hat *Küpper (2002, S. 40)* sicherlich Recht, dass Managementinstrumente, die für andere Bereiche entwickelt worden sind, „*nicht unbesehen auf die Hochschulen übertragen werden sollten*“. Das soll andererseits aber nicht heißen, dass man von den Managementtechniken – beispielsweise – der Automobilindustrie

---

<sup>23</sup> Dass in der gleichen Zeit auch noch in atemberaubender Geschwindigkeit Bachelor- und Masterstudiengänge eingeführt werden, das Dienstrecht reformiert und das Hochschulgesetz novelliert worden ist, sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

<sup>24</sup> Selbst wenn es gewollt wäre, könnten diese Einheiten gar nicht qua Hierarchie, also der in vielen Organisationen üblichen Form der Steuerung koordiniert werden; schon immer findet sich in Hochschulen ein Typ von Koordinierung, eine „diskursive Koordinierung“, auf die viele Organisationen insbesondere in industriellen Sektor derzeit mühsam umzustellen versuchen (*dazu Minssen 1999*). In Hochschulen haben sich mithin, das muss man sich immer wieder vor Augen halten, Organisationsstrukturen und daraus folgend Formen der Steuerung etabliert, die in der Ratgeberliteratur für Manager als modern, Erfolg versprechend und zukunftsweisend gepriesen werden und die viele Unternehmen seit einigen Jahren in ihrem Bereich zu realisieren trachten, ohne dass es ihnen bisher in einer Reichweite gelungen wäre, wie es an Hochschulen seit jeher gang und gäbe ist.

nicht auch lernen könnte. Damit ist auch nicht gemeint, dass man auf eine Indikatorisierung der Mittel der TG 94 verzichten sollte. Sie verspricht ja immerhin eine größere Transparenz und auch Gerechtigkeit bei der Mittelverteilung. Und schon gar nicht soll dies heißen, auf Reformbemühungen gänzlich zu verzichten. Doch etwas mehr Überlegung vor dem Start von Reformvorhaben schiene uns wünschenswert. Vielleicht gäbe es ja Möglichkeiten, einzelne Baustellen miteinander zu vernetzen – die Indikatorisierung der Mittelvergabe beispielsweise mit dem Abschluss von Zielvereinbarungen; vielleicht könnten einzelne Baustellen auch erst zum Abschluss gebracht werden, bevor neue eröffnet werden – Zielvereinbarungen erst, wenn die Indikatorisierung der Mittelvergabe vollständig abgeschlossen ist (oder umgekehrt). Vor allem aber schiene uns der Einsatz von Managementinstrumenten sinnvoll, welche die organisatorischen Besonderheiten von Hochschulen unterstützen, also die Stärken und nicht die Schwächen betonen. Das Problem einer Leistungsbemessung ist durch die Indikatorisierung gewissermaßen per Dekret gelöst worden; die Kriterien benennen das, was gute Leistung ist – viele Absolventen, viel wissenschaftliches Personal, viele Promotionen, viele Drittmittel<sup>25</sup>. Dies basiert auf der Vorstellung, dass im Wissenschaftsbereich mit Geld Verhalten geändert werden könnte, ohne zu sehen, dass die Kriterien „guter“ Wissenschaft und „guter“ Lehre von der Fachgemeinschaft definiert werden und Geld ein gewissermaßen fachfremdes Kriterium ist. Doch muss dies, wie gesagt, nicht bedeuten, auf eine Indikatorisierung zu verzichten; sie hat Erfolge und Vorteile, aber sie bewirkt eben keine Verhaltenssteuerung von Professoren.

Die Fachgemeinschaft, nicht die Hochschule bestimmt über Reputation und damit über Karriere. Steuerung des Personals aber in einer Organisation, die nicht in der Lage ist, über Karriere zu entscheiden, ist schwierig. Eine Möglichkeit, dieses Problem zu entschärfen, könnte eine stärkere Hierarchisierung nach dem Vorbild amerikanischer Hochschulpräsidenten und deans sein, wie sie unter anderem vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (vgl. dazu *Stucke 2001*) ins Spiel gebracht worden ist. Dies übersieht aber die völlig anderen institutionellen Bedingungen des amerikanischen Hochschulsystems (vgl. dazu die Beiträge in *Breinig et al. 2001*) und löst zudem das Problem nicht, dass man es auf absehbare Zeit an deutschen Hochschulen mit einem Personal zu tun hat, das sich einer lebenslangen Beschäftigungssicherheit erfreut und zudem seine beruflichen Bezüge weitgehend außerhalb der eigenen Hochschule hat.

---

<sup>25</sup> Und neuerdings ein hoher Frauenanteil.

Was dann? Dezentralität ist ein spezifisches Merkmal des Organisationstyps Hochschule, die trotz aller Probleme, die sie für die Gesamtsteuerung aufwirft, eine unverzichtbare Stärke bei der Leistungserstellung ist (vgl. dazu ausführlich *Minssen et al. 2003*). Und eine denkbare Möglichkeit könnte nun sein, diese Stärke zu nutzen, d. h. die Autonomie auszubauen, statt sie zu begrenzen. Wir halten es für bemerkenswert, dass von den vielen Managementkonzepten und -moden, die im industriellen Sektor en vogue sind, ausgerechnet eine, zudem noch viel diskutierte, in den gängigen Überlegungen zur Reform von Hochschulen überhaupt keine Rolle spielt, nämlich die Virtualisierung von Organisationen. Warum aber sollten Professuren – wenn man schon auf Steuerung durch Geld setzen will – nicht zu Profit-Centern werden, zu Einheiten, in denen ohne Eingriff von außen über die Verwendung von Personal- und Sachmitteln entschieden wird? Hier auch hätten Zielvereinbarungen ihren Sinn, die vom Grundgedanken her zunächst einmal ein Instrument der Personalführung und damit eine Führungsaufgabe sind, nicht aber, wie derzeit an vielen Hochschulen, ein Instrument der längerfristigen Profilbildung.<sup>26</sup> Das Erreichen bzw. Nicht-Erreichen der für einen bestimmten Zeitraum vereinbarten Ziele würde über das Budget entscheiden; Professoren könnten eigenverantwortlich wie Manager agieren (*Eckardstein et al. 2001*); sie wären im Zeitrahmen der Vereinbarung niemandem verantwortlich. Sie könnten allein entscheiden, wie sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln umgehen, ob sie diese für die Einstellung wissenschaftlichen Personals, für Dienstreisen oder für die Bewirtung von Gästen nutzen – Hauptsache, sie erreichen die vereinbarten Ziele.

Dies schließt eine Hierarchisierung von Hochschulen nicht aus, sondern sogar ein (vgl. auch *Schimank 2001*), denn das Vereinbaren von Zielen bedarf eines Partners, mit dem die Ziele vereinbart werden und von dem die Zielerreichung auch kontrolliert wird. Insofern hätten wir es in der Tat, wie *Kern (2000)* an seinem Modell der „rückgekoppelten Autonomie“ bemerkt, mit einem Paradox zu tun: Stärkung der zentralen Ebene, um dadurch die Autonomie der dezentralen Einheiten auszubauen.

Doch dies ist Zukunftsmusik; so weit ist es noch lange nicht. Solche Überlegungen stehen in der Tat in Gefahr, sich „ins Utopische“ (*Schimank 2001, S. 240*) aufzuschwingen, nicht zuletzt auch angesichts des Vorherrschens von Einstellungsmustern unter den Professoren, die wir als „traditionalistisch“ bezeichnet haben. Zudem haben Professoren sich

---

<sup>26</sup> Selbstverständlich können sie auch dazu genutzt werden. Die Festlegung des erwünschten Profils ist aber eine Aufgabe der Hochschulleitung, das dann in Partialzielen kaskadenförmig auf die dezentralen Einheiten heruntergebrochen werden müsste.

heutzutage immer noch mit dem absurden Problem herumzuschlagen, dass ihnen Mittel verloren gehen, wenn sie frei gewordene Personalstellen nicht besetzen, und dass Mittel der TG 94, die in einem Jahr eingespart werden (auch das kommt vor!), wenn überhaupt, nur mit einigen Tricks in das nachfolgende Jahr übertragen werden können.

Dezentralität von Hochschulen als ausbaufähige Stärke, Professuren als budgetbewirtschaftende Stelle – die Indikatorisierung könnte ein Schritt in diese Richtung sein; bisher ist sie es nicht.

### Literatur

*Andersen, U.; Minssen, H.; Molsich, B.; Wilkesmann, U. (2001):* Kontextsteuerung von Hochschulen durch veränderte Modi der Mittelzuweisung. Aktualisierte Ergebnisse der explorativen Vorstudie. Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft, Bd. 01-1. Bochum.

*Behrens, T. (2001):* Leistungsbezogene Mittelverteilung. In: Pasternack, P. (Hrsg.): Flexibilisierung der Hochschulhaushalte – Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder. Marburg, S. 68–77

*Breinig, H.; Gebhardt, J.; Ostendorf, B. (Hrsg.) (2001):* Das deutsche und das amerikanische Hochschulsystem – Bildungskonzepte und Wissenschaftspolitik. Münster

*Dilger, A. (2001):* Was lehrt die Prinzipal-Agenten-Theorie für die Anreizgestaltung in Hochschulen? In: Zeitschrift für Personalforschung, Jg. 15, Heft 2, S. 132–148

*Eckardstein, D. v.; Oechsler, W. A.; Scholz, C. (2001):* Personalmanagement und Dienstrechtsreform an deutschen Hochschulen – eine kritische Analyse. In: Zeitschrift für Personalforschung, Jg. 15, Heft 1, S. 5–17

*Enders, J.; Schimank, U. (2001):* Faule Professoren und vergreiste Nachwuchswissenschaftler? Einschätzungen und Wirklichkeit. In: Stölting, E.; Schimank, U. (Hrsg.): Die Krise der Universitäten, Leviathan Sonderheft 20/2001. Wiesbaden, S. 159–178

*Enders, J.; Teichler, U. (Hrsg.) (1995):* Der Hochschullehrerberuf. Aktuelle Studien und ihre hochschulpolitische Diskussion. Neuwied/Kriftel/Berlin

*Engler, S. (2001):* „In Einsamkeit und Freiheit“? Zur Konstruktion der wissenschaftlichen Persönlichkeit auf dem Weg zur Professur. Konstanz

*Frey, B. S. (1997):* Markt und Motivation – Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)moral verdrängen. München

Frey, B. S.; Osterloh, M. (2000): Motivation – der zwiespältige Produktionsfaktor. In: Frey, B. S. (Hrsg.): *Managing Motivation: wie sie die neue Managementforschung für ihr Unternehmen nutzen können*. Wiesbaden, S. 19–42

Hackman, J.R.; Oldham, G.R. (1980): *Work redesign*. Reading, Mass.

*Hochschul-Informationen-System (2001): Hochschulsteuerung und -finanzierung. Info-börse Mittelverteilung*. [Http://www.his.de](http://www.his.de)

*Hochschul-Informationen-System (2001): Hochschulsteuerung und -finanzierung. Info-börse Mittelverteilung*. [Http://www.his.de](http://www.his.de)

Hoffacker, W. (2000): *Die Universität des 21. Jahrhunderts. Dienstleistungsunternehmen oder öffentliche Einrichtung?* Neuwied/Kriftel/Berlin

*Hochschulrektorenkonferenz (1999): Qualität an Hochschulen. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/1999. Projekt Qualitätssicherung*. Bonn

*Hochschulrektorenkonferenz (1999): Qualität an Hochschulen. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/1999. Projekt Qualitätssicherung*. Bonn

Hübner, P.; Rau, E. (2001): *Leistungsorientierte Mittelvergabe an der Freien Universität Berlin. Ergebnisse und Perspektive einer Befragung von Mitgliedern der Universität*. In: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hrsg.): *Beiträge zur Hochschulforschung*, Heft 1. München, S. 95–118

Kern, H. (2000): *Rückgekoppelte Autonomie – Steuerungselemente in lose gekoppelten Systemen*. In: Hanft, A. (Hrsg.): *Hochschule managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien*. Neuwied u.a., S. 25–38

Küpper, H.-U. (2002): *Hochschulfinanzierung als Steuerungsinstrument*. In: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hrsg.): *Beiträge zur Hochschulforschung*, Heft 2, S. 18–43

Lüde, R. v. (2002): *Jenseits von garbage cans? Kommunikation und Entscheidung in Universitäten*. In: Hillmann, K.-H.; Oesterdiekhoff, G. W. (Hrsg.): *Die Verbesserung des menschlichen Zusammenlebens – Eine Herausforderung für die Soziologie*. Opladen

Minssen, H. (1999): *Von der Hierarchie zum Diskurs? Die Zumutungen der Selbstregulation*. München und Mering

Minssen, H.; Molsich, B.; Wilkesmann, U.; Andersen, U. (2003): *Kontextsteuerung von Hochschulen? Folgen der indikatorisierten Mittelverteilung*. Berlin (im Erscheinen)

Moscovici, S. (1985): *Social influence and conformity*. In: Lindzey, G.; Aronson, E. (eds.): *Handbook of social psychology*. New York

*Müller-Böling, D. (2000): Die entfesselte Hochschule. Gütersloh*

*Rosenberg, M. J.; Hovland, C. I. (1960): Cognitive, Affective, and Behavioral Components of Attitudes. In: Hovland, C. I.; Rosenberg, M. J. (Hrsg.): Attitude Organization and Change. New Haven*

*Schimank, U. (2001): Festgefahrene Gemischtwarenläden – Die deutschen Hochschulen als erfolgreich scheiternde Organisationen. In: Stölting, E.; Schimank, U. (Hrsg.): Die Krise der Universitäten, Leviathan Sonderheft 20/2001. Wiesbaden, S. 223–242*

*Stroebe, W.; Jonas, K. (1990): Strategien der Einstellungsänderung. In: Stroebe, W. et al. (Hrsg.): Sozialpsychologie. Berlin, S. 171–204*

*Stucke, A. (2001): Mythos USA – Die Bedeutung des Arguments „Amerika“ im hochschulpolitischen Diskurs in der Bundesrepublik. In: Stölting, E.; Schimank, U. (Hrsg.): Die Krise der Universitäten, Leviathan Sonderheft 20/2001. Wiesbaden, S. 194–222*

*Teubner, G.; Willke, H. (1994): Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 6/1994, S. 4–35*

*Turner, G. (2001): Hochschule zwischen Vorstellung und Wirklichkeit – Zur Geschichte der Hochschulreform im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts. Berlin*

*Weiler, H. N. (2001): Kontrollgewalt und Finanzstrukturen des deutschen Hochschulwesens im Wandel. In: Breinig, H.; Gebhardt, J., Ostendorf, V. (Hrsg.): Das deutsche und das amerikanische Hochschulsystem. Münster Hamburg London, S. 45–65*

*Wilkesmann, U. (2001): Leistungsanreize. In: Hanft, A. (Hrsg): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. Neuwied, 259–264*

*Wilkesmann, U.; Blutner, D. (2002): Going public: The Organizational Restructuring of German football Clubs. In: Soccer and Society, 3. Jg.: 19–37*

*Willke, H. (1997): Supervision des Staates. Frankfurt a.M.*

#### **Anschrift der Verfasser:**

Prof. Dr. Heiner Minssen  
 Institut für Arbeitswissenschaft  
 Lehrstuhl Arbeitsorganisation  
 Ruhr-Universität Bochum  
 44780 Bochum  
 E-mail:  
 heiner.minssen@ruhr-uni-bochum.de

PD Dr. Uwe Wilkesmann  
 Fakultät für Sozialwissenschaft  
 Ruhr-Universität Bochum  
 44780 Bochum  
 uwe.wilkesmann@ruhr-uni-bochum.de