

### 2.4.5. Hochschulgovernance (Karsten König/Peer Pasternack)

Ein Kennzeichen der Hochschulentwicklungen der letzten anderthalb Jahrzehnte ist, dass Steuerungs- und Organisationsfragen gleichgewichtig mit inhaltlichen Themen der Entwicklung von Forschung und Lehre geworden sind. Inwieweit, in welcher Hinsicht und mit welchem Nutzen Steuerungs- und Organisationskonzepte im Hochschulsektor angewandt werden bzw. werden sollten, ist umstritten. Das Governance-Konzept bietet hier einen sozialwissenschaftlichen Ausweg, indem es danach fragt, welche Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren unter dem Aspekt der intentionalen Gestaltung wirksam werden,<sup>58</sup> welche Gründe das Entstehen dieser Muster verursachen, begünstigen oder behindern, und welche Wirkungen erzeugt werden. Am HoF sind im Berichtszeitraum mehrere Projekte durchgeführt worden, die diesem Forschungsfeld zuzuordnen sind. Hauptprojekte waren:

- *Qualität als Hochschulpolitik* (Peer Pasternack, 2003-2006),<sup>59</sup>
- *Modernisierte Hochschulverwaltung*, finanziert von der Hans-Böckler-Stiftung (Karsten König, 2004-2006),<sup>60</sup>
- *Hochschulsteuerung in den Bundesländern*, in Kooperation mit dem Zusammenschluss deutscher Universitätskanzler (Karsten König/Anke Burkhardt, 2005-2008),<sup>61</sup>
- *Hochschulsteuerung in den mitteldeutschen Ländern*, finanziert vom Kultusministerium

Sachsen-Anhalt (Karsten König, 2008-2009),<sup>62</sup>

- im Rahmen des Forschungsprogramms „Hochschulen nach der Föderalismusreform“, finanziert vom BMBF (2008-2010):
  - *Bundesweite Übersicht zu vertragsförmigen Vereinbarungen* (Karsten König, Yvonne Anger),<sup>63</sup>
  - *Hochschulföderalistische Kompetenzordnung* (Peer Pasternack),<sup>64</sup>
  - *Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen* (Manfred Stock, Robert D. Reisz),<sup>65</sup>
  - *Hochschulsteuerung im Ländervergleich* (Karsten König, Yvonne Anger, Janine Hoffmann, Victoria Neuber),<sup>66</sup>

Daneben gab es kleinere Projekte, die begleitend zu den größeren Vorhaben bearbeitet wurden:

- *Novellierung Sächsisches Hochschulgesetz – Gutachten für die Fraktion Bündnis 90/Grüne im Sächsischen Landtag* (Peer Pasternack, Anke Burkhardt, Karsten König, 2006)<sup>67</sup>

<sup>58</sup> Vgl. U. Schimank: Die Governance- Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen, in: Herbert Altrichter/Thomas Brüsemeier/Jochen Wissinger (Hg.), Educational governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, Wiesbaden 2007, S. 231-260.

<sup>59</sup> P. Pasternack: Qualität als Hochschulpolitik? Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes, Bonn 2006.

<sup>60</sup> K. König: Verwandlung durch Verhandlung? Kontraktsteuerung im Hochschulsektor (=die hochschule 1/2007), Wittenberg 2006; K. König: Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen (HoF-Arbeitsbericht 1'07), Wittenberg 2007.

<sup>61</sup> A. Güttner, K. König, A. Schwarzenberger: Empfehlungen zur Gestaltung von Steuerungssystemen auf der Ebene Land/Hochschule. Hrsg. v. AK Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen der Kanzler/innen an deutschen Universitäten, Gießen 2008.

<sup>62</sup> K. König: Zwischen institutioneller Autonomie und Bundespolitik. Hochschulsteuerung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, in: P. Pasternack (Hg.): Relativ prosperierend. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen: Die mitteldeutsche Region und ihre Hochschulen, Leipzig 2009, S. 66-108.

<sup>63</sup> Karsten König/Yvonne Anger/Janine Hoffmann: Vertragsförmige Vereinbarungen in der externen Hochschulsteuerung. Bundesweite Übersicht. Institut für Hochschulforschung Wittenberg, 2010, www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2010.htm

<sup>64</sup> P. Pasternack: Die hochschulföderalistische Kompetenzordnung in Deutschland: Entwicklung und Status, in: P. Pasternack (Hg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig 2011, S. 21-60.

<sup>65</sup> Manfred Stock unt. Mitarb. v. Robert Reisz u. Karsten König: Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Stand der Forschung und theoretisch-methodologische Vorüberlegungen für eine empirische Untersuchung (HoF-Arbeitsbericht 4/2009), Wittenberg 2009.

<sup>66</sup> Karsten König: Hochschulsteuerung, in: Peer Pasternack (Hg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2011, S. 106-154.

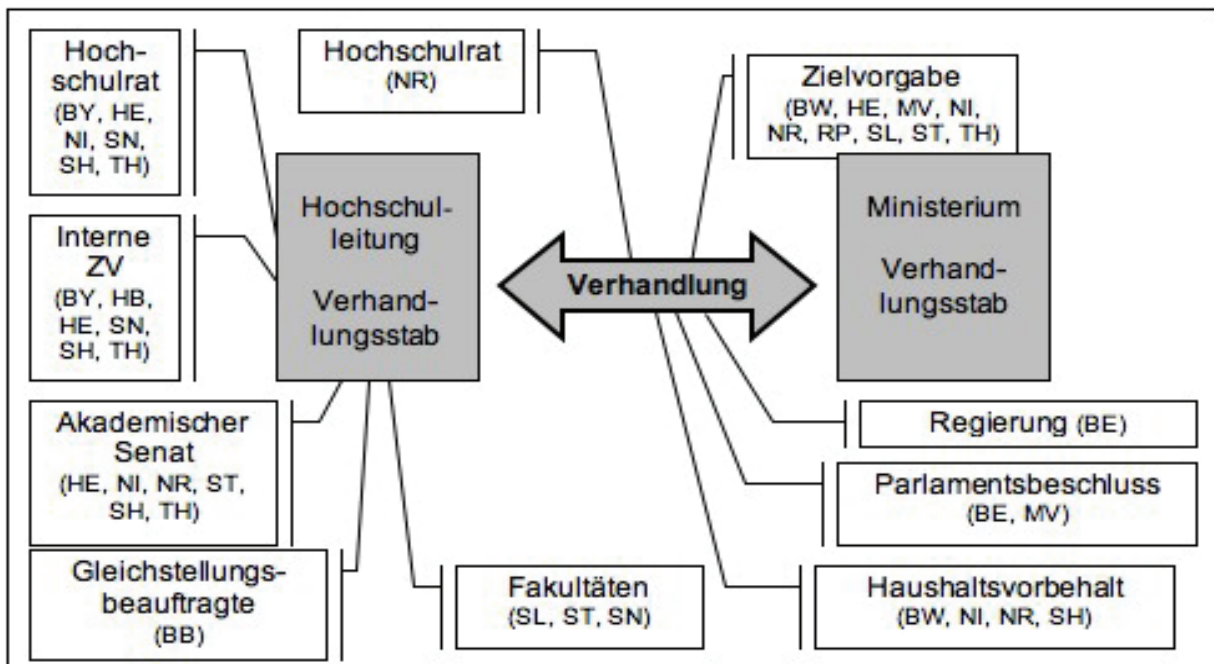
<sup>67</sup> A. Burkhardt, K. König, P. Pasternack: Fachgutachten zur Neufassung des Sächsischen Hochschulgesetzes (SächsHG) – Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Sächsischen Landtag, URL <http://>

- *Hochschulsteuerung in den ostdeutschen Ländern* (Karsten König, Gunter Quaißer, Peggy Trautwein, 2006-2007)<sup>68</sup>
- *Internes Qualitätsmanagement an österreichischen Fachhochschulen*, finanziert von der Österreichischen Fachhochschulkonferenz (Peer Pasternack/Michael Hölscher, 2006-2007)<sup>69</sup>
- *Ziele, Zielrealisierung und Positionierung des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates*, finanziert vom SWTR (Peer Pasternack, Henning Schulze, 2010-2011),
- *Organisationsanalyse Universität Jena* (Carsten von Wissel/Peer Pasternack, 2010-2011)

Der Wissenszuwachs, den diese Projekte erbracht haben, lässt sich in theseenhafter Form folgendermaßen zusammenfassen:

Die Reform der Hochschulsteuerung wurde in den letzten Jahren von drei unterschiedlichen Entwicklungen bestimmt:

- In Bereichen, in denen die Hochschulsteuerung vom HRG nicht oder kaum reglementiert war (Mittelbewirtschaftung, Vertragsförmige Vereinbarungen und Hochschulräte), wurden seit Anfang der 1990er Jahre neue Steuerungsinstrumente etabliert. Diese sind inzwischen in fast allen Bundesländern reguläre Bestandteile der Hochschulsteuerung.
- In der Ausgestaltung der Instrumente findet eine verdeckte Differenzierung statt, die entweder in unterschiedlichen Strukturen (Anteil der leistungsorientierten Mittelverteilung, Besetzung der Hochschulräte) oder in ihrem Anwendungsmodus (hierarchische oder kooperative Vereinbarungen) zum Ausdruck kommt.
- In den Bereichen, in denen bundeseinheitliche Vorgaben angestrebte Veränderungen eingeschränkt hatten (Wahl der Hochschulleitung, Studiengebühren), wurden Reformen erst nach entsprechenden Änderungen im HRG umgesetzt. Noch offen ist die Entwicklung bei Instrumenten, die erst durch die Föderalis-



Gesetzlich verankerte Mehrebenenverflechtungen in den Bundesländern

[www.gruene-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user\\_upload/ua/01\\_Gutachten.pdf](http://www.gruene-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user_upload/ua/01_Gutachten.pdf)

<sup>68</sup> Karsten König, Gunter Quaißer unt. Mitarb. v. Peggy Trautwein: Hochschulsteuerung und Entwicklungsplanung, in: Peer Pasternack (Hg.): Stabilisierungsfaktoren und Innovationsagenturen. Die ostdeutschen Hochschulen und die zweite Phase des Aufbau Ost, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2007, S. 97-140.

<sup>69</sup> Michael Hölscher, Peer Pasternack: Internes Qualitätsmanagement im österreichischen Fachhochschulsektor (HoF-Arbeitsbericht 3'2007), Wittenberg 2007.

musreform 2006 in die Gestaltungshoheit der Länder übergeben wurden (z.B. Kapazitätsrecht und Bauinvestitionen).

Insgesamt setzten sich allerdings die einmal in einen Hochschulsteuerungsreform-Diskurs aufgenommenen Elemente langfristig in (fast) allen Bundesländern durch. Eine Ausnahme hiervon stellen lediglich Studiengebühren dar. Im übrigen finden sich Unterschiede zwischen den Bundesländern allenfalls in der Geschwindigkeit, mit der

Land		seit	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	bis
Ba-Wü	Pakt	1997	---	---	---	---	---	---	06	07	---	---	---	14
Bayern	Pakt								06	---	---	09	---	13
Berlin	Verträge	1997	00	01	02	03	---	05	06	---	---	09	10	13
Brandenbg.	Pakt						04	---	06	07	---	---	10	
Bremen	ZV				02	03	04	05	06	07	---	09		
Hamburg	ZV	99	---	01	02	03	04	---	06	07	08	09	10	
Hessen	Pakt				02	---	---	05	06	---	---	---	10	15
M-V	ZV								06	---	---	---	10	
Nieders.	Pakt	1997	00	---	---	---	---	---	06	---	---	---	10	15
NRW	Pakt		00	---	---	---	---	---	---	---	---	09		
Rheinl.-Pf.		Keine Vereinbarungen zur Grundfinanzierung												
Saarland	ZV					03	---	---	06		08		10	
Sachsen	Pakt					03	---	---	---	---	---	---	10	
Sachs.-A.	ZV					03	---	05	06	---	---	---	10	
Schl.-Holst.	Pakt											09		13
Thüringen	Pakt						04	---	06		08	---		11

#### Vertragsförmige Vereinbarungen zur Grundfinanzierung

Neuerungen der Hochschulsteuerung politisch aufgenommen und durchgesetzt werden. Muster sind aber auch dabei nicht zu identifizieren: Es sind regelmäßig politisch unterschiedlich regierte Länder, die neue Instrumente besonders schnell einführen bzw. auf Eile verzichten.

Die wesentlichste Neuerung im Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen war die flächendeckende Durchsetzung vertragsförmiger Vereinbarungen („Hochschulverträge“, „Zielvereinbarungen“) von 1996 bis 2006.

Als Verhandlungsakteure sind in den Landeshochschulgesetzen die Hochschulleitungen und Ministerien definiert, als weitere Verhandlungsakteure werden in sechs Bundesländern die akademischen Senate und in sieben Ländern die Hochschulräte berücksichtigt. Im Saarland, in Sachsen-Anhalt und in Sachsen sind die Fakultäten und in Brandenburg die Gleichstellungsbeauftragten beratend einbezogen. In Berlin und Mecklenburg-Vorpommern sind die Vereinbarungen vom Landtag zustimmungspflichtig und in weiteren vier Ländern unterliegen die Finanzzusagen ausdrücklich dem Haushaltsvorbehalt.

Die Durchsetzung in 16 Ländern und vergleichsweise kurzer Zeit ist erklärungsbedürftig, insbesondere vor dem Hintergrund Diskrepanzen zwischen dem hohem normativen Anspruch und der davon stark abfallenden Realität der Hochschulverträge. Die Erklärung dafür findet sich (a) in im-

pliziten Funktionen der Verträge und (b) in Bündnisoptionen, die sich mit ihnen ergeben:<sup>70</sup>

- (a) Als entscheidende funktionale Vorteile der Hochschulverträge erweisen sich zweierlei: Zum einen kann mit ihnen der Anschein einer Rationalisierung der Hochschulfinanzierung und damit eines rationalen Verhältnisses von Hochschulen und Politik erzeugt werden. Die Hochschulen erscheinen – zeitweise – nicht mehr als faktische freiwillige Aufgabe des Staates, und die Ausstattung der Hochschulen wird temporär der fortwährenden Begründungsbedürftigkeit entzogen. Zum anderen leisten die Verträge eine Integration politischer Absichten in wissenschaftliches Handeln, indem sie über Regelbindung und damit Berechenbarkeit den (potenziell störenden) Gestaltungswillen und den (potenziell störungsanfälligen) Wissenschaftsprozess koppeln. Damit organisieren die Verträge ein zweiseitige Legitimationsbeschaffung: nach außen, indem Politik und Gesellschaft die Finanzierungsbedürftigkeit der Hochschulen nicht nur allgemein, sondern auch ihrer Höhe nach akzeptieren; nach innen, indem in den Hochschulen die Verträge und ihre Anforderungen als hinnehmbares Übel gelten, da sie zugleich die Planbarkeit der Ausstattung mit sich bringen.

<sup>70</sup> P. Pasternack: Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt. Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge, in: Das Hochschulwesen 2/2011, S. 38-43.

(b) Die beiden neuen Bündnisoptionen, die mit den vertragsförmigen Vereinbarungen möglich sind, müssen kaschiert werden, um Wirksamkeit erlangen zu können. Das leistet die elegante soziale Kooperationsästhetik der Vertragskonstruktion. Das Bündnis zwischen Hochschulministerium und Hochschulen dient der Erzeugung des Anscheins einer Rationalisierung der Hochschulfinanzierung: Es wird eine (zeitweilige) Simulation der Hochschulen

als Pflichtaufgabe des Landes erzeugt. Adressaten dieses Fassadenmanagements sind die anderen Ressorts in der jeweiligen Landesregierung, insbesondere das Finanzministerium. Das Bündnis zwischen Hochschulleitung und Hochschulministerium zielt auf die Integration politischer Gestaltungsabsichten in wissenschaftliches Handeln. Adressaten dieser Anstrengung sind veränderungsunwillige Hochschulangehörige und Subeinheiten.

#### 2.4.6. Ostdeutsche Hochschulen im demografischen Wandel (Peer Pasternack)

Aus dem ostdeutschen Standort des Instituts ergaben sich seit dessen Gründung besondere Projekt- und Anwendungsbezüge. Untersuchte das Institut zunächst unmittelbare Transformationsfolgen im Hochschulsektor, so schob sich seit Mitte der 2000er Jahre ein neues ostdeutschlandspezifisches Problem in den Vordergrund: die hochschulbezogenen Folgen des demografischen Wandels bei gleichzeitig absehbaren Veränderungen der Finanztransfers, mit deren Hilfe selbsttragende Entwicklungen in den östlichen Bundesländern erzeugt werden sollen. Diesbezüglich wurden im Berichtszeitraum folgende Projekte realisiert:

- *Entwicklung der Studierwilligkeit in den neuen und alten Bundesländern*, finanziert von der Landesrektorenkonferenz Sachsen-Anhalt (Irene Lischka, 2005-2006),<sup>71</sup>
- *Die ostdeutschen Hochschulen und die zweite Phase des Aufbau Ost* (Peer Pasternack, Anke Burkhardt, Klaudia Erhardt, Anja Franz, Michael Hölscher, Karsten König, Reinhard Kreckel, Dirk Lewin, Irene Lischka, Gunter Quaißer, Henning Schulze, 2006-2008),<sup>72</sup>
- *Hochschule-Praxis-Netzwerke für Lehre und Studium in Ostdeutschland*, finanziert vom

BMBF (Peer Pasternack, Roland Bloch, Daniel Hechler, Henning Schulze, 2008),<sup>73</sup>

- *Fachliche Begleitung der Image- und Marketingkampagne für Ostdeutschland im Kontext des Hochschulpakts 2020*, finanziert vom BMBF (Martin Winter, Anja Franz, Viola Herrmann, Dirk Lewin, Peer Pasternack, Thomas Ronneberger, 2008-2009),<sup>74</sup>



<sup>71</sup> I. Lischka: *Entwicklung der Studierwilligkeit* (HoF-Arbeitsbericht 3'06), Wittenberg 2006; I. Lischka unter Mitarbeit von Reinhard Kreckel: *Zur künftigen Entwicklung der Studierendenzahlen in Sachsen-Anhalt. Prognosen und Handlungsoptionen* (HoF-Arbeitsbericht 2'06), Wittenberg 2006.

<sup>72</sup> P. Pasternack (Hg.): *Stabilisierungsfaktoren und Innovationsagenturen. Die ostdeutschen Hochschulen und die zweite Phase des Aufbau Ost*, Leipzig 2007; P. Pasternack (Hg.): *Hochschulen in kritischen Kontexten. Forschung und Lehre in den ostdeutschen Regionen (=die hochschule 2/2009)*, Wittenberg 2009

<sup>73</sup> P. Pasternack, R. Bloch, D. Hechler, H. Schulze: *Fachkräfte bilden und binden. Lehre und Studium im Kontakt zur beruflichen Praxis in den ostdeutschen Ländern* (HoF-Arbeitsbericht 5'2008), Wittenberg 2008.

<sup>74</sup> M. Winter (Red.): *Hochschulkampagne Studieren in Ostdeutschland*, 2008, URL <http://www.hochschulkampagne.de>; V. Herrmann/M. Winter: *Studienwahl Ost. Befragung von westdeutschen Studierenden an ostdeutschen Hochschulen* (HoF-Arbeitsbericht 2'09), Wittenberg 2009.