



Karsten König

unter Mitarbeit von Yvonne Anger,
Anja Franz / Denis Keune / Wolfgang Pieper /
Lydia Ponier / Peggy Trautwein

Kooperation wagen

Hochschulsteuerung durch
vertragsförmige Vereinbarungen

Karsten König (unter Mitarbeit von Yvonne Anger/Anja Franz/Denis Keune/Wolfgang Pieper/Lydia Ponier/Peggy Trautwein): Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen (Arbeitsbericht 1'07). Hrsg. von HoF Wittenberg – Institut für Hochschulforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Wittenberg 2007. 116 S. ISSN 1436-3550.

Erstmals seit der Einführung von Zielvereinbarungen und Hochschulverträgen Ende der 90er Jahre werden in dieser von der Hans-Böckler-Stiftung unterstützten Studie die Steuerungsverfahren in zehn Bundesländern ausführlich verglichen. Gegenstand der Untersuchung sind vertragsförmige Vereinbarungen zwischen staatlichen Wissenschaftsverwaltungen und den Hochschulen der Bundesländer. Sowohl die Inhalte der Dokumente als auch die Verhandlungsprozesse werden analysiert. Im Ergebnis lassen sich bestehende Probleme und erste Lösungsansätze aufzeigen: Sowohl die Art der Verhandlungen als auch die verhandelten Themen deuten darauf hin, dass die Chancen einer kooperativen staatlichen Steuerung bisher nur in Einzelfällen tatsächlich zur Geltung kommen. Dabei wird auch deutlich, dass die Beteiligung von Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten und Personalvertretungen bisher nicht konzeptionell verankert wurde. Problematisch erweist sich vor allem die Frage, wie die neuen Steuerungsinstrumente die Angehörigen einer Hochschule motivieren können. Hier wird vorgeschlagen, die Bedeutung von Sanktionen zu überprüfen und zugleich mehr Augenmerk auf intelligent abgestufte und verflochtene Beteiligung und Mitbestimmung der Akteure an den Hochschulen zu setzen.

In the late 1990s, contract management was established in the German higher education sector. This study analyses the contracts between the German states (*Länder*) and the universities from 1997 on. A general overview is given on the development in all of the German Länder. For ten states, the development, bargaining and content of the contracts are analysed in more detail. Special attention is paid to the chances members of the university have to participate in this bargaining. The results show that participation is not yet integral to contract management. For the further development of contract management, more emphasis should be placed on the participation of the members of the university. The study includes several recommendations concerning the culture and proceedings of bargaining and the content of contracts.

Abschlussbericht an die Hans-Böckler-Stiftung zur Förderung des Forschungsprojektes:

„Die Reform der staatlichen Hochschulsteuerung durch Kontraktmanagement und ihre Bedeutung für Mitbestimmung und Chancengleichheit an den Hochschulen“

Forschungsförderungsschwerpunkt:
Kooperativer Staat in der Dienstleistungsgesellschaft
Teilaspekt 3: Management von Kooperationsbeziehungen

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Übersichten	3
1. Problemstellung	5
1.1 Kontraktmanagement im öffentlichen Sektor	5
1.2 Kontraktmanagement im Hochschulbereich	6
1.3 Untersuchungsfragen	9
1.4 Methodisches Design	9
2. Theoretische Grundlagen	13
2.1 Neue Hochschulsteuerung	13
2.2 Mitbestimmung	15
2.3 Chancengleichheit	18
3. Entwicklung der Steuerungsinstrumente in zehn Bundesländern	21
3.1 Vertragsförmige Vereinbarungen als Steuerungsinstrument	21
3.3 Erwartungen an die neuen Steuerungsinstrumente	31
3.4 Beteiligung von Beratern	32
3.5 Rechtliche Grundlagen	33
3.6 Rechtliche Relevanz der Verträge	37
3.7 Berichtspflichten	39
3.8 Sanktionen	41
4. Vertragsaushandlung	46
4.1 Die Beziehung zwischen Staat und Hochschule	46
4.2 Beteiligungsmuster	50
4.3 Nutzen der Beteiligung	58
5. Verhandlungsergebnisse	59
5.1 Struktur der Inhalte	59
5.1.1 Verteilungsaufgabe: Grundfinanzierung	60
5.1.2 Entwicklungsaufgabe: Landeshochschulstruktur	65
5.1.3 Produktionsaufgaben: hochschulspezifische Ziele	69
5.1.4 Zusammenfassung	73
5.2 Ergebnisse von Beteiligung	75
5.2.1 Mitbestimmung	75
5.2.2 Chancengleichheit	77
5.3 Umsetzungschancen	78
6. Fazit: Perspektiven der Hochschulsteuerung	80
6.1 Selbstbeschränkung auf Tauschgeschäfte	80
6.2 Angemessenheit von Sanktionen?	82
6.3 Neue Formen der Mitbestimmung	83
6.4 Handlungsempfehlungen	86
6.4.1 Verhandlungskultur	86
6.4.2 Inhalte	88
6.4.3 Verfahren	90

Quellen	93
A. Literatur	93
B. Verwendete Landeshochschulgesetze	97
C. Analytierte Vertragstexte	98
Anhang	99
Interviewpartner	99
Leitfragebogen für die Gesamtstudie	102
Leitfaden für die Fallstudien	104
Programm des Abschlussworkshops	105
Dokumentation der Bundesländer	108
Baden-Württemberg	108
Bayern	108
Berlin	109
Brandenburg	110
Bremen	110
Hamburg	111
Hessen	111
Mecklenburg-Vorpommern.....	112
Niedersachsen.....	112
Nordrhein-Westfalen.....	113
Rheinland-Pfalz	114
Saarland	114
Sachsen	114
Sachsen-Anhalt.....	115
Schleswig-Holstein.....	115
Thüringen	116

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Ausgewählte Hochschulen.....	11
Übersicht 2: Hochschulpakete.....	22
Übersicht 3: Hochschulverträge mit Zielvereinbarungscharakter	22
Übersicht 4: Zielvereinbarungen	23
Übersicht 5: Vertragsförmige Vereinbarungen in allen Bundesländern	23
Übersicht 6: Finanzielle Gründe für die Einführung von vertragsförmigen Vereinbarungen.....	28
Übersicht 7: Nicht-monetäre Begründungen für die Einführung des Kontraktmanagements.....	30
Übersicht 8: Initiator des Kontraktmanagements in den einzelnen Bundesländern	30
Übersicht 9: Erwartungen an Einführung der kooperativen Steuerung	31
Übersicht 10: Gesetzliche Bestimmungen zu vertragsförmigen Vereinbarungen.....	35
Übersicht 11: Aussagen zum Berichtswesen.....	39
Übersicht 12: Sanktionen in den einzelnen Bundesländern	42
Übersicht 13: Einbindung der akademischen Senate	51
Übersicht 14: Inhalte zur Grundfinanzierung.....	61
Übersicht 15: Inhalte zur Hochschulstrukturentwicklung	67
Übersicht 16: Hochschulspezifische Ziele	71
Übersicht 17: Inhalte der vertragsförmigen Vereinbarungen	74

1. Problemstellung

1.1 Kontraktmanagement im öffentlichen Sektor

Während Länder und Kommunen mit großem Aufwand an der Modernisierung ihrer Verwaltungen arbeiten, scheinen sie wenig Interesse an der Evaluierung dieser Anstrengungen zu haben. Dieser Verzicht auf Evaluierung stehe „im Widerspruch zu den auf Schaffung von Wirkungs- und Kostentransparenz gerichteten Imperativen des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells“ (Wollmann 2001: 431).

Dieser Befund aus dem Handbuch zur Verwaltungsreform aus dem Jahr 2001 war vor allem auf die Landesverwaltungen bezogen, und er gilt bis heute auch für die Landeshochschulverwaltungen. Während inzwischen in allen Bundesländern große Anstrengungen zur Reform der Steuerungsverfahren zwischen Landesregierungen und Hochschulen unternommen werden, wurden diese kaum evaluiert. „Maßgebliche Anstöße erhielt die Evaluierungsforschung (wie die anwendungsbezogene Verwaltungsforschung insgesamt) durch die Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung“ schreibt Wollmann (2001: 431), und dies gilt nun auch für den Hochschulbereich¹. Die hier vorgelegte bundesweit erste Studie zum Kontraktmanagement in der Landeshochschulverwaltung wurde von der Hans-Böckler-Stiftung ermöglicht und schafft zum ersten Mal einen empirisch abgesicherten Überblick über wesentliche Elemente der Reformen in den Wissenschaftsverwaltungen in zehn Bundesländern.

Ein wesentliches Instrument der neuen Steuerungsinstrumente ist das Kontraktmanagement, das als kooperatives Element im Mittelpunkt der Untersuchung steht. Damit wird – neben der vor allem in technischen Bereichen (Stadtwerke, Post) bereits erprobten Privatisierung – eine neue Form der Modernisierung von Außenbeziehungen staatlicher Verwaltungen entwickelt. Dies könnte in Zukunft auch für weitere Institutionen oder Aufgabengebiete (z.B. im Bereich der schulischen Ausbildung) richtungsweisend sein. Auch die am 3. Dezember 2003 unterzeichnete „Bonner Erklärung“, in der sich die Kultusministerkonferenz und Vertreter/-innen mehrerer Verbände zur Zusammenarbeit bei der Schulentwicklung verpflichten, ist ein Beispiel für die Einführung von Kontrakten auf Bundesebene.² Auf Landesebene kommen Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument zu untergeordneten Behörden (wie z.B. die Polizei³ oder der Landwirtschaftskammer⁴) oder in der Beziehung zu externen Akteuren (wie z.B. den Gewerkschaften) zum Einsatz⁵.

¹ Nach Wollmann steht die mangelnde Bereitschaft der Verwaltungen, die Evaluation dieser Reformprozesse zu finanzieren in „krassem Gegensatz zur Bereitwilligkeit des Bundes, der Länder und Kommunen, in der Phase der Vorbereitung und bei der internen Durchführung der Modernisierungsprojekte externe Gutachten und Beratungsleistungen (in aller Regel an Unternehmensberatungsfirmen) in beachtlicher Fülle zu vergeben und hierfür namhafte finanzielle Mittel aufzuwenden“ (2001: 431).

² Vgl.: <http://www.kmk.org/aktuell/bonner%20erkl%E4rung.pdf> (Zugriff: 31.01.07).

³ Vgl.: <http://www.im.nrw.de/inn/doks/ltber2001.pdf> (letzter Zugriff: 27.02.07).

Auch die Beziehung zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen wird zunehmend in Form von vertragsförmigen Vereinbarungen konkretisiert. Jüngstes Beispiel im Bereich der Hochschulpolitik ist die als „Hochschulpakt 2020“ bezeichnete Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundesländern, die die finanzielle Förderung von Lehre und Forschung durch die Bundesregierung vorsieht.⁶

1.2 Kontraktmanagement im Hochschulbereich

Der Prozess der angestrebten Verwaltungsmodernisierung trifft nun im Bereich der staatlichen Hochschulverwaltung mit umfangreichen Reformen des deutschen (bzw. europäischen) Wissenschaftssystems zusammen. In dieser doppelten Dynamik von New Public Management (NPM) in den Verwaltungen einerseits und „Bologna-Prozess“ andererseits finden derzeit Veränderungen statt, die der wissenschaftlichen Begleitung dringend bedürfen, da Entwicklungsrichtungen für die kommenden Jahre festgelegt werden.

In Mitten dieser Dynamik wurden die aus der Wirtschaft stammenden und in vielen Verwaltungen bereits antizipierte „neue Steuerungsinstrumente“ in vielfältiger Weise sowohl von den staatlichen Hochschulverwaltungen als auch von den Hochschulen selbst (hier zum Teil jedoch aufgrund staatlichen Drucks) eingeführt. Grundlage ist ein vergleichsweise hermetisches Modell des Kontraktmanagements, das aber in vielfältiger Weise in den unterschiedlichen Bundesländern umgesetzt wird. So beschreiben die Begriffe „Hochschulpakt“, „Vereinbarung“, „Hochschulvertrag“ und „Zielvereinbarung“ zum Teil ähnliche, zum Teil äußerst unterschiedliche „vertragsförmige Vereinbarungen“, die auch nicht immer mit den im Bereich von Wirtschaft und Verwaltung bereits etablierten Begriffen inhaltlich übereinstimmen. Zusammenfassend werden wir diese als „vertragsförmige Vereinbarung“ bezeichnen und mögliche Varianten davon anschließend erläutern⁷.

Dabei beschränkt sich die Analyse jedoch auf externe vertragliche Vereinbarungen, also auf solche, die zwischen Landesregierungen und Hochschulleitungen abgeschlossen werden. Interne Vereinbarungen, etwa zwischen Universitätsleitungen und Fakultäten bzw. zwischen Dekanen und einzelnen Mitarbeiter/-innen sind nicht Bestandteil des staatlichen Handelns und müssen daher Thema anderer Untersuchungen sein⁸.

Im Bereich der staatlichen Hochschulsteuerung liegen erste Erfahrungen über mehrere Jahre und aus verschiedenen Bundesländern vor, so dass für eine Analyse auf überregionaler Ebene eine ausreichende Datengrundlage zur Verfügung steht. Damit bietet sich die Analyse von Zielvereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen auch als exemplarische Untersuchung für andere Bereiche an. So wird in mehreren Bundesländern inzwischen

⁴ http://www.sh-landtag.de/infothek/wahl15/aussch/agrar/niederschrift/2002/15-046_10-02.html (Zugriff am 27.02.2007).

⁵ <http://www.nord.dgb.de/hintergruende.php?bereich=3&folder=,13> (Zugriff am 27.02.07).

⁶ Vgl.: <http://deutschland.dasvonmorgend.de/de/6142.php> (Zugriff am 31.01.07).

⁷ Vgl.: Pasternack 2003.

⁸ Einen ersten Überblick zum Stand der Entwicklung gibt Jäger (2005).

auch mit auch Zielvereinbarungen zwischen Schulen und der staatlichen Aufsichtsbehörde gearbeitet⁹. Trotz der inzwischen schon größeren Erfahrungen im Hochschulbereich und obwohl die neuen Instrumente von den Entscheidungsträgern als erfolgreich eingestuft werden, sind diese jedoch mit großen Unsicherheiten verknüpft.

Die Verhandlungspartner haben hier – im Unterschied zu Verhandlungen zwischen Wirtschaftsunternehmen oder auch zwischen Tarifpartnern – kaum die Möglichkeit, Verhandlungen abubrechen und die Beziehung ggf. sogar vollständig durch „exit“ zu beenden. Eine Hochschule kann ihr Bundesland nicht verlassen, und die Schließung einer kompletten Universität (oder auch nur einer Fakultät) durch eine Landesregierung ist weiterhin ein politisch äußerst schwieriges Vorhaben. Es muss also ein Verhandlungsergebnis erzielt werden, selbst wenn dieses schließlich als erzwungen erlebt wird und damit die Stärken des Kontraktmanagements außer Kraft setzt. Damit sind vertragsförmige Vereinbarungen zwischen Hochschulen und Ministerien in vielerlei Hinsicht beispielhaft für ähnliche Vertragsbeziehungen, in denen die Vertragsparteien aufeinander angewiesen sind.

Andererseits sind Hochschulen – als Expertenorganisationen, für die der Verfassungsgrundsatz der Wissenschaftsfreiheit gilt – hoch komplexe Gebilde, deren Struktur sich deutlich von anderen Institutionen unterscheidet, in denen Zielvereinbarungen und Verträge abgeschlossen werden: Insbesondere sind sie nicht hierarchisch organisiert wie ein Unternehmen, dessen Geschäftsführer einen langfristigen Vertrag abschließen und durchsetzen kann; außerdem sind sie wesentlich komplexer als z.B. die Fachabteilung einer Verwaltung, in der vielleicht 20 Mitarbeiter/-innen eine Zielvereinbarung abschließen. Sollen Zielvereinbarungen und externe Verträge in einer Hochschule wirksam werden, so müssen Verfahren entwickelt werden, wie die Vereinbarungen wenigstens von Funktions-, Mandats- und Meinungsträger/-innen einer Hochschule anerkannt und akzeptiert werden.

In der Regel betreffen vertragsförmige Vereinbarungen nicht nur die Beziehungen zwischen einem Bundesland und einer Hochschule, sondern zugleich die Beziehungen zu den anderen Hochschulen des Landes und weiteren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder politischen Akteur/-innen. Werden z.B. Fakultäten an einer Hochschule konzentriert, so ist nicht nur mit dem Protest der Betroffenen, sondern auch mit Widerständen von Wirtschaftsunternehmen, Lokalpolitiker/-innen oder der „öffentlichen Meinung“ zu rechnen. So entsteht ein komplexes Beziehungsgeflecht, in dem unter Umständen unpopuläre politische Entscheidungen getroffen werden müssen. Problematisch wird dies dadurch, dass die ebenfalls betroffenen „Dritten“ in der Regel nicht an den Verhandlungen beteiligt sind, was für andere Kontrakte analog gelten kann. Vor diesem Hintergrund muss damit gerechnet werden, dass der ersten Euphorie über die neuen Instrumente der Hochschulsteuerung bald Ernüchterung folgen wird.

Ungeachtet solcher Bedenken werden inzwischen aber in allen Bundesländern vertragsförmige Vereinbarungen zwischen Wissenschaftsverwaltungen und Hochschulen eingesetzt

⁹ Vgl. u.a.: <http://www.gew-bw.de/Zielvereinbarung.html> (Zugriff am 27.02.07); http://www.hessen.de/irj/HKM_Internet?rid=HKM/HKM_Internet/sub/ca7/ca740c12-6c60-5011-a3b2-17197ccf4e69,,,69370c99-dcb9-9401-e76c-d1505eb31b65.htm (Zugriff am 27.02.07); <http://www.thueringen.de/de/tkm/schule/schulwesen/schulentwicklung/evas/> (Zugriff am 27.02.07)

und weiterentwickelt. Der Bedarf an empirischem Wissen über die Verhandlungsprozesse ist daher enorm.

Dabei ergeben sich zwei Perspektiven, die zunächst nebeneinander stehen, ja sich anscheinend widersprechen, schließlich aber doch in einem engen Zusammenhang gesehen werden müssen. Zunächst kann die Einführung der neuen Steuerungsinstrumente aus den Perspektiven der Wissenschaftsverwaltungen und der Hochschulen selbst analysiert werden. Hier ist zu fragen, ob die Veränderung der Steuerungsverfahren den Aufgaben angemessen ist und aus Sicht der von Verwaltung und Hochschule angemessen erscheint. Auch dies ist bisher kaum Thema fundierter wissenschaftlicher Untersuchungen. Eine zweite Perspektive stellt die Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hochschule dar. Denn letztlich tragen sie zur Erreichung der Ziele an den Hochschulen bei. Doppler und Lauterburg formulieren den Kern neuer Führungsinstrumente so: „Gleichgültig, woher der Anstoß zu einem Ziel kommen mag (...): Was nicht als Selbstverpflichtung verinnerlicht wird, hat wenig Chancen, verwirklicht zu werden“ (Doppler/Lauterburg 1995: 218). D.h. es muss zunächst empirisch geklärt werden, ob bzw. in welcher Weise die Angehörigen einer Hochschule die Gültigkeit der vereinbarten Ziele überhaupt akzeptieren.

Zugleich liegt hier auch der Anknüpfungspunkt für Verbesserungen der neuen Steuerungsinstrumente. Wird z.B. lediglich anhand von Indikatoren festgestellt, dass sich Leistungen nicht verbessert haben, zeigt dies allenfalls, dass die Instrumente nicht oder noch nicht wirksam sind. Werden jedoch die Einschätzungen der Mitarbeiter/-innen erfragt, so kann erstens schon *vor* dem faktischen Scheitern einer Vereinbarung – also früher und kräftesparender – auf Fehlentwicklungen reagiert werden. Und zweitens besteht dann, wenn man die Sichtweisen und Argumente der Betroffenen berücksichtigt, auch die Chance, dass die wahrscheinlich vor diesem Hintergrund vorhandenen Verbesserungsvorschläge erfasst und genutzt werden können.

Schließlich sind auch juristische Analysen zur Durchsetzbarkeit zu weit vom eigentlichen Handlungsfeld entfernt. Zwar mag es für die subjektive Einschätzung der Mitarbeiter/-innen von Bedeutung sein, ob ein Hochschulvertrag juristisch durchsetzbar ist. Da aber im Falle von Verträgen zwischen Hochschulen und Landesregierungen die Frage der rechtlichen Durchsetzbarkeit und Verlässlichkeit äußerst unklar ist (vgl. Abschnitt 3.6) und es vermutlich Jahre dauern wird, bis erste Präzedenzfälle die Bundesgerichte und damit definitive Entscheidungen erreicht haben, kann juristische Legitimation für die konkrete Arbeit in den Hochschulen bzw. Institutionen kaum ausreichen. Zugleich wird eben die Chance kooperativer Problemlösungen zunichte gemacht, wenn die Parteien im Gerichtsaal verhandeln.

Ähnliches gilt auch für primär betriebswirtschaftlich ausgerichtete Untersuchungsansätze, die sich vor allem für finanzielle oder sonstige materielle Anreize interessieren, die vielfach zur Durchsetzung von Zielvereinbarungen eingesetzt werden. Auch diese sind nicht an sich wirksam, sondern erlangen erst durch die Interpretation der beteiligten Akteur/-innen Bedeutung. Zahlt sich z. B. die Einwerbung von Studentinnen für einen Fachbereich finanziell aus, so mag das ein Ansporn sein. Wird aber einem Professor ein – womöglich geringfügiger – „Leistungsbonus“ in Aussicht gestellt, so wird er das unter Umständen eher als Kränkung empfinden, so dass das Anreizsystem in das Gegenteil der erwünschten Wirkung um-

schlagen kann. Tondorf u.a. warnen in einer Studie zu Zielvereinbarungen in Verwaltungen davor, die neuen Steuerungsinstrumente in ihrer Einführungsphase mit finanziellen Anreizen zu verknüpfen, weil dies zu großer Ablehnung der Instrumente führe (Tondorf 2002: 200).

In dem hier vorgestellten Projekt wird deshalb untersucht, wie die Akteur/-innen der Hochschulpolitik und -praxis die Verträge legitimieren bzw. wo sie Legitimationsdefizite sehen und wie diese behoben werden können. Dabei sind nicht nur die direkten Verhandlungs- und Vertragspartner/-innen – also die Landesregierungen und Hochschulleitungen und ihre Repräsentant/-innen – von Interesse, sondern es soll außerdem auch der Frage nach der Beteiligung der Betroffenen nachgegangen werden, ohne die eine „Legitimation vor Ort“ schwerlich gelingen kann. In diesem Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, ob und wie Interessenvertretungen wie Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte und Studierendenvertretungen in den entsprechenden Verfahren repräsentiert sind. Das ist zugleich auch eine Frage der demokratischen politischen Kultur eines Landes, wie wichtige bildungspolitische Entscheidungen gefällt und in der Öffentlichkeit eingeschätzt werden und ob diese zur Stärkung des Vertrauens in die demokratischen Institutionen beitragen.

1.3 Untersuchungsfragen

Die Ausgangsfrage dieser Untersuchung, welche Rolle Chancengleichheit und Mitbestimmung in einer modernisierten staatlichen Verwaltung von Hochschulen spielen und spielen können, kann aus vier Perspektiven untersucht werden.

Nach der Darstellung der theoretischen Grundlagen (2. Kapitel) wird die Entwicklung der neuen Steuerungsinstrumente in zehn Bundesländern dargestellt, dabei werden nicht nur der gesetzliche und formale Rahmen untersucht, sondern auch die Erwartungen der Akteur/-innen und die wesentlichen Mechanismen der einzelnen Instrumente (3. Kapitel).

Anschließend werden die Aushandlungsprozesse im Rahmen der Verhandlungen zwischen Wissenschaftsministerien und Hochschulen sowie die möglichen Formen der Beteiligung von Hochschulangehörigen an den Verhandlungen analysiert (4. Kapitel). Das 5. Kapitel bezieht sich auf die Inhalte der vertragsförmigen Vereinbarungen. Hier wird zunächst untersucht, welche Inhalte überhaupt Gegenstand der Vereinbarungen sind. Anschließend wird dargestellt, welche Inhalte durch das Engagement von Gleichstellungsbeauftragten und Personalvertretungen in die Vereinbarungen aufgenommen wurden. Abschließend wird untersucht, wie Beteiligungsverfahren mit den neuen Steuerungsinstrumenten in Einklang gebracht werden können (6. Kapitel).

1.4 Methodisches Design

So wünschenswert es wäre, dass die Wirkung von neuen Steuerungsinstrumenten auf die Entwicklung der Hochschulen quantitativ zu messen ist, so problematisch ist ein solcher Ansatz in diesem Bereich. Die ohnedies einzukalkulierende Problematik von Wirkungsanalysen

in der Bildungsforschung (vgl. etwa Pascarella/Terenzini: 2005) wird durch die geringe Fallzahl der 16 Bundesländer und die kaum zu kontrollierenden Rahmenbedingungen noch verstärkt. Eine quantitative Beurteilung von vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Hochschulen und Landesregierungen erscheint daher gegenwärtig kaum möglich. Daneben sind die Verhandlungsverfahren insgesamt noch so wenig untersucht und kaum kategorisierbar, dass selbst aus einer Beurteilung einzelner Verfahren noch keine Handlungsempfehlungen für die weitere Entwicklung abgeleitet werden können. Vor allem aus diesem Grund erscheint es erforderlich, vor weiteren, möglicherweise auch quantitativen Analysen hier zunächst mit den offenen Verfahren einer qualitativen Studie vorzugehen. Dabei können dann Kategorien entwickelt werden, die weitere Ansatzpunkte für Befragungen und statistische Analysen bieten mögen.

Vorangestellt ist der eigentlichen Analyse eine umfassende Aufbereitung der hochschulpolitischen Debatten in Bezug auf die Beziehung zwischen Staat und Hochschulen in den vergangenen zehn Jahren. Der Schwerpunkt dieser Analyse liegt auf den theoriegeleiteten Arbeiten zur Hochschulsteuerung, bezieht aber auch die öffentliche und vielleicht nur „theorieinspirierte“ Diskussion mit ein. Außerdem wurden Studien zum Kontraktmanagement und kooperativen Staat in der öffentlichen Verwaltung sowie Untersuchungen zu den beiden Themenbereichen Mitbestimmung und Chancengleichheit ausgewertet (Kapitel 2).

Die eigentliche Analyse stützt sich einerseits auf die Auswertung der vorliegenden Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen, andererseits auf intensive Leitfrageninterviews mit Akteur/-innen der Hochschulpolitik. Für die Dokumentenanalyse wurden bundesweit alle bis Ende 2006 abgeschlossenen Vereinbarungen dokumentiert und ausgewählte Vereinbarungen aus den zehn besonders untersuchten Bundesländern einer strukturierenden Inhaltsanalyse unterzogen (vgl. Mayring 1994). Daneben wurden weitere Dokumente wie Landeshochschulgesetze, Presse- und Internetveröffentlichungen und Berichte über die Vertragsverhandlungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen ausgewertet.

Den Kern der Untersuchung bilden insgesamt 61 Leitfrageninterviews mit Akteur/-innen in den Wissenschaftsverwaltungen und an den Hochschulen. In zehn Bundesländern wurden rund 90-minütige Interviews mit je einem/r Vertreter/-in der Landesregierung und je einem/r Vertreter/-in der Hochschulleitung geführt. Dabei wurden bewusst Akteur/-innen ausgewählt, die die Verhandlungen organisiert und begleitet, nicht aber politisch vertreten hatten. Dadurch konnte der Schwerpunkt der Befragung auf die Verhandlungsprozesse und nicht auf die eher politischen Inhalte der Verhandlungen gelegt werden. Befragt wurden in der Regel die für die Verhandlungen zuständigen Abteilungsleiter/-innen oder Referent/-innen in den Ministerien und Hochschulverwaltungen. Diese konnten wesentlich ausführlicher über die Verhandlungsverfahren und die abgelaufenen Prozesse berichten, als es Präsidenten/-innen und Rektor/-innen oder Staatssekretär/-innen oder Minister/-innen getan hätten.

Zusätzlich wurden in vier Bundesländern (Fallstudien: Berlin, Hessen, Niedersachsen, Thüringen) jeweils bis zu elf weitere Akteur/-innen aus Politik und Verwaltung in kürzeren Leitfrageninterviews befragt. Für diese Fallstudien wurden je zwei Vertreter/-innen der Studierenden, des akademischen Senats, des Personalrats und Gleichstellungsbeauftragte, sowie der jeweiligen Regierungs- und größten Oppositionspartei ausgewählt.

Für den Vergleich in zehn Bundesländern wurden die Länder ausgewählt, die zum Zeitpunkt der Antragstellung (Beginn 2004) bereits auf möglichst lange Erfahrungen mit den externen Zielvereinbarungen oder Hochschulverträgen zurückblicken konnten¹⁰. Für die Interviews an den Hochschulen wurden wegen der höheren Vergleichbarkeit ausschließlich Universitäten und keine Fachhochschulen ausgewählt. Wegen der verfügbaren Ressourcen konnte keine Zufallsauswahl realisiert werden, so dass in der Regel die in der jeweiligen Landeshauptstadt angesiedelte Universität in die Befragung aufgenommen und diese im Rahmen der vier Fallstudien durch eine zweite Universität ergänzt wurde.

Bundesland	Hauptbefragung	Fallstudien
Berlin	Humboldt-Universität zu Berlin	Freie Universität Berlin
Brandenburg	Universität Potsdam	
Bremen	Universität Bremen	
Hamburg	Universität Hamburg	
Hessen	Universität Kassel	Technische Universität Darmstadt
Niedersachsen	Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover	Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
NRW	Universität Bielefeld	
Sachsen-Anhalt	Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg	
Schleswig-Holstein	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel	
Thüringen	Universität Erfurt	Friedrich-Schiller-Universität Jena

Übersicht 1: Ausgewählte Hochschulen

Da jedoch nicht die Beurteilung der einzelnen Verfahren, sondern die Analyse der Verhandlungsprozesse und die vorzufindenden Muster Ziel der Studie sind, werden die Aussagen im folgenden überwiegend nicht den einzelnen Hochschulen oder Bundesländern zugeordnet. Die Interviews wurden ebenfalls inhaltsanalytisch ausgewertet und zu den jeweiligen Ergebnissen der Textanalyse in Beziehung gesetzt.

Zur abschließenden Qualitätssicherung wurde der fertige Text je zwei Interviewpartnern aus den zehn Ländern der Hauptstudie zur Kontrolle vorgelegt und die jeweils vorgeschlagenen Korrekturen (kleiner Fehler oder Missverständlichkeiten) eingearbeitet. Die Protokolle der (kürzeren) Interviews der Fallstudien wurden den Gesprächspartnern vollständig zur Be-

¹⁰ Nicht in die Studie aufgenommen wurden: Bayern, das bis Ende 2005 konsequent auf Zielvereinbarungen und Pakte verzichtet hatte; Baden-Württemberg, in dem außer dem Pakt aus dem Jahr 1997 keine weiteren Erfahrungen mit vertragsförmigen Vereinbarungen gemacht wurden; Rheinland-Pfalz hatte 2003 erste Vereinbarungen mit einzelnen Universitäten abgeschlossen; Das Saarland hatte ebenfalls 2003 eine Zielvereinbarung mit der Universität Saarbrücken abgeschlossen; In Sachsen wurde ein Hochschulpakt verabschiedet, Zielvereinbarungen sind jedoch bisher nur geplant. In Mecklenburg-Vorpommern wird erst für das Frühjahr 2006 mit dem Abschluss von Zielvereinbarungen gerechnet.

stätigung übergeben. Die Darstellung der Steuerungsprozesse wurde also von den befragten Akteuren bestätigt¹¹.

Die Interviews wurden zwischen Sommer 2004 und 2005 durchgeführt, die Daten jedoch bis Ende 2006 laufend ergänzt. Trotzdem ist nicht auszuschließen, dass sich der Stand in einzelnen Bundesländern bis zum Erscheinen des Berichts weiter entwickelt hat. Die abgeschlossenen Vereinbarungen werden auf der Webseite des Instituts für Hochschulforschung laufend aktualisiert.

¹¹ Ein Interviewpartner schrieb nach zwei kleinen Korrekturvorschlägen z.B.: „...ansonsten finde ich die Darstellung sehr treffend. Über die Schlussfolgerungen kann man sicher trefflich streiten, wozu es vielleicht ja mal Gelegenheit geben wird.“

2. Theoretische Grundlagen

2.1 Neue Hochschulsteuerung

In den vergangenen Jahren hat die Literatur zu den „Neuen Steuerungsinstrumenten“ im Allgemeinen und den Zielvereinbarungen im Besonderen sprunghaft zugenommen. Die Studien haben einen höchst unterschiedlichen Charakter. Literatur zum Einsatz von Kontraktmanagement in staatlichen Verwaltungen bezieht sich fast ausschließlich auf die kommunale Ebene. Einzig im Hochschulbereich werden auch Landesregierungen als Kontraktpartner beschrieben. Doch obwohl neue Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich in Deutschland inzwischen seit einigen Jahren mit großen Erwartungen eingesetzt werden, sind ihre faktischen Effekte, so können wir vorausschicken, bisher kaum wissenschaftlich erforscht. Die vorliegenden Untersuchungen können wie folgt unterschieden werden:

1. Zunächst ist auf Studien zu verweisen, die das aus wirtschaftlichen Zusammenhängen stammende Kontraktmanagement für den Bereich der öffentlichen Verwaltung nutzbar machen bzw. dessen Einsatz untersuchen. So kommen z.B. Tondorf, Bahnmüller und andere (2002, S. 199) als Ergebnis einer Studie in drei kommunalen Verwaltungen, einer Polizeibehörde und einer Krankenkasse zu dem Ergebnis, dass Zielvereinbarungen an sich keine „Selbstläufer“, sondern schwierige Reformprojekte sind. An die von den Autoren entwickelten Gestaltungsvorschläge für Zielvereinbarungen lässt sich auch auf der Landesebene anknüpfen. Weitere Arbeiten zum Kontraktmanagement in der öffentlichen Verwaltung wurden u.a. durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung vorgelegt.¹²
2. Für den Hochschulbereich sind Studien zu nennen, die die etablierten „Governance-Mechanismen“ der Hochschulen analysieren und die damit gleichsam den herrschenden „Ist-Zustand“ beschreiben, auf den die Bemühungen um die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente treffen (Schimank/Kehm/Enders 1999). Instrukтив sind in dieser Hinsicht auch komparative Studien, die Mechanismen der Hochschul-Governance in verschiedenen Ländern analysieren und vergleichen (Braun 2001, Braun/Merrien 1999). Aus der Untersuchung jener nationalen Hochschulsysteme, die sich bereits seit geraumer Zeit an den Grundsätzen des New Public Managements orientieren, werden dabei Schlussfolgerungen abgeleitet im Hinblick auf mögliche Auswirkungen einer Implementierung dieses Modells in Deutschland (Schimank 2002, Hanft 2002). Ferner liegen Studien vor, die den Ist-Zustand mit Blick auf die Hochschule als soziale Organisation (Schimank 2002, Paris 2001) bzw. auf das Hochschulsystem (Hödl/Zegelin 1999) analysieren. In einer umfassenden Studie über zwei Hochschulen in Hamburg hat Sigrun Nickel sowohl die externe Hochschulsteuerung als auch das interne Management aus systemischer Sicht beschrieben (2007).

¹² Vgl. z.B. Bechtel u.a. (1996) und Bartłomiej u.a. (1998).

3. Daneben gibt es Untersuchungen, die die strukturellen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente zum Thema haben¹³. Trute (2000) untersucht in diesem Sinne die verfassungs-, wissenschafts- und verwaltungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung von Zielvereinbarungen. Dabei identifiziert er eine entscheidende Schwäche: Die Zielvereinbarungen binden den Haushaltsgesetzgeber nicht und können damit hinsichtlich der Finanzierung nicht jene Planungssicherheit bieten, die mit dem Einsatz dieses Instrumentes – hält man sich an die normativen Darstellungen des Steuerungsmodells – an sich verbunden sein soll. Ausführlich hat Stefan Kracht die verwaltungsrechtlichen Grundlagen der Zielvereinbarungen dargestellt (Kracht 2006). Ebenso werden die Möglichkeiten und Grenzen untersucht, die sich aus den derzeitigen haushaltsrechtlichen und personalrechtlichen Regelungen für die Implementierung der Neuen Steuerungsinstrumente ergeben (Schimank/Meier 2002: 16ff., Palandt 2002). Erste Ansätze liegen auch zu der Frage vor, wie die Beziehung der Vereinbarungspartner gestaltet werden muss (Faust 2002, Mayer 2002, allgemein z.B. Graf 1997).
4. Der überwiegende Teil der Literatur zu den Neuen Steuerungsinstrumenten im Allgemeinen und zu Zielvereinbarungen im Besondern hat eher normativen denn analytischen Charakter. Diese Arbeiten widmen sich der Entwicklung des normativen Modells, dem die faktische Konstruktion der Instrumente in der hochschulpolitischen und hochschulorganisatorischen Praxis folgen soll (Fedrowitz/Krasny/Ziegele 1999, Mey 2002, Müller-Böling/Schreiterer 1999, Schult/Ziegele 2002, Sprenger 2000, Wottawa 2001, Wieland 2003, Michaelis 2002 und ohne spezifischen Bezug zur Hochschule z.B. Doppler/Christoph 1995).
5. Ausführlich wird in der Literatur die Phase der Erarbeitung von Zielvereinbarungen behandelt. Auch hier liegen kaum analytische, sondern eher solche Arbeiten vor, die einen normativ-empfehlenden Charakter haben. Häufig nehmen diese für sich in Anspruch, ganz unmittelbar der Instruktion des praktischen Handelns zu dienen (Mey 2002, Ziegele 2002 a,b,c,d). In jüngster Zeit werden etwa die Anforderungen an die zu vereinbarenden Ziele mit dem Kürzel „Smart“ bezeichnet. Ziele sollen „spezifisch“, „messbar“, „attraktiv“, „realisierbar“ und „terminiert“ sein (z.B. Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2004: 14). Zu den Prämissen, die beim Abschluss von Zielvereinbarungen faktisch zugrunde gelegt wurden, liegen bis jetzt einige wenige Erfahrungsberichte beteiligter Akteure vor (Fedrowitz 1999, Lüthje 2002, Bülow-Schramm 2002). Die Zielvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen (Müller/Ziegele 2003, Wottawa 2001), in Hamburg (Nickel/Zechlin 2000), an der TU München (CHE 2001), in Niedersachsen (Palandt 2002), an der Universität Mannheim (Bayer 2000) und an der Universität Bremen (Mehrtens/Müller 2001) wurden einer ersten – anwendungsorientierten – Analyse unterzogen. Einen empirischen Bericht hat auch Peer Pasternack zu den Hochschulverträgen in Berlin vorgelegt (Pasternack 2005: 74-97).
6. Die beiden größeren Studien, in denen Zielvereinbarungen und Verträge zur Hochschulsteuerung bisher untersucht werden, sind neben dem hier vorgelegten Projekt der Hans-Böckler-Stiftung eine Studie des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE), in der die

¹³ Vgl. auch Uerpmann (1999).

formalen Bedingungen von Zielvereinbarungen in NRW untersucht werden (Müller/Ziegele 2003: 23), und ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördertes Projekt¹⁴, in dem untersucht wird, wie weit das Kontraktmanagement zur Leistungsfähigkeit von Hochschulen im Sinne messbarer Indikatoren beitragen kann (vgl. Kehm/Lanzendorf 2006). Dieses bezieht sich ausdrücklich auf die Forschung und arbeitet mit aggregierten Daten, die eine konkrete Mikroanalyse der Verhandlungssituationen nicht zulassen. Schließlich liegen einige Arbeiten vor, die die neuen Steuerungsinstrumente und insbesondere die Leistungsorientierte Mittelverteilung aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie untersuchen (Bayer 2001; Stein 2003, ähnlich auch Hirschfeld 2004). Diese Arbeiten stehen in einer ökonomischen Tradition und führen zu dem Ergebnis, dass die neuen Steuerungsinstrumente bundesweit noch nicht konsequent genug angewendet werden. Im Mittelpunkt steht die Befürchtung, dass der Auftraggeber vom Auftragnehmer (Agent) übervorteilt werden könnte, weil dieser in der konkreten Situation einen Wissensvorsprung habe. Daraus folgt, dass der Prinzipal immer ausreichende Kontrollinstrumente einsetzen muss. Eine Situation, in der sich zwei unterschiedliche Akteure aus freien Stücken gemeinsam für eine Sache engagieren, ist in diesem Rahmen nicht ausreichend beschreibbar.

2.2 Mitbestimmung

Der bereits während der Industrialisierung entstandene Gedanke der Mitbestimmung und der organisierten Interessenvertretung von Arbeitnehmer/-innen wurde für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland in den 70er Jahren durch Personalvertretungsgesetze geregelt. Diese verankern Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte bei sozialen Angelegenheiten der Beschäftigten (wie z.B. Urlaubsplanung, Arbeitszeitregelungen) und personellen Angelegenheiten (wie Einstellung oder Kündigung). In diesen Fällen sind die einzuhaltenden Verfahren gesetzlich fixiert und einklagbar (Hentze 1991: 150ff.). Davon zu unterscheiden sind Formen der Partizipation an Entscheidungsprozessen innerhalb von Unternehmen oder Dienststellen, die nicht rechtlich abgesichert sind und als Elemente einer „kooperativen Führungskultur“ entwickelt werden (ebenda: 132).

Sowohl rechtlich geregelte Mitbestimmung, als auch eine kooperative Führungskultur sind in privaten Unternehmen und auch in staatlichen Verwaltungen vorzufinden. Für die Hochschulen gilt daneben seit Ende der 60er Jahre auch das (später) in den jeweiligen Hochschulgesetzen verankerte Recht der akademischen Selbstverwaltung. Insbesondere durch die Anstellung von Assistenten war an den Hochschulen eine Personalgruppe entstanden, die einerseits hoch qualifiziert, andererseits aber von den jeweiligen Lehrstuhlinhabern in hohem Maße abhängig waren. Assistenten und Studierende forderten daher bereits zu Beginn der 60er Jahre Beteiligung und Mitbestimmung ein. Diese Forderung wurde auch von der Westdeutschen Rektorenkonferenz und dem Wissenschaftsrat unterstützt, die ein Konzept der „*funktionsgerechten Mitwirkung*“ empfahlen (Kriszio 1986: 222ff.). Dabei bezog sich der

¹⁴ „Management- und Selbstverwaltungsmodell der Universitäten: Vergleich von Entscheidungsprozessen und Folgen für die Forschung“, Uwe Schimank, Jürgen Enders und Barbara Kehm.

Mitbestimmungsanspruch der Studierenden nicht nur auf studiennahe Fragen wie Lehrangebot, Prüfungsordnungen und wissenschaftliche Nachwuchsförderung, sondern auch „auf den gesellschaftlichen Stellenwert von Forschungsthemen, die Relevanz einzelner Teildisziplinen sowie die Bedeutung bestimmter wissenschaftstheoretischer Ansätze“ (ebenda: 223).

Bis zu einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das 1973 die Position der Professoren gegenüber den anderen Statusgruppen an den Hochschulen deutlich stärkte, wurde erbittert um die Stimmrechte in unterschiedlichen Gremien und zu unterschiedlichen Fragestellungen gestritten (ebenda: 238). Der Staat, so bilanziert Marianne Kriszio sei den Studierenden und wissenschaftlichen Mitarbeiter/-innen in der Frage der Mitbestimmung auch deshalb entgegengekommen, weil er sich davon Unterstützung bei der Planung und dem Ausbau von Hochschulstrukturen erhofft habe, was jedoch bereits in den 80er Jahren schon wieder relativiert worden sei: „Derartige Erwartungen an die Rationalität inneruniversitärer Willensbildungsprozesse sind inzwischen in den Ministerien nicht mehr ohne weiteres gegeben.“ (247f.).

Die Debatte um Mitbestimmung und Selbstverwaltung an den Hochschulen hat dann an Bedeutung und Brisanz verloren und scheint erst jetzt – im Zuge der gegenwärtig laufenden Reform der Hochschulsteuerung – wieder an Aufmerksamkeit zu gewinnen¹⁵. Zunächst werden hier die Grenzen von Mitbestimmung und Selbstverwaltung postuliert, wenn etwa Papadopoulos darauf verweist, dass Partizipation angesichts der wachsenden Komplexität der Gesellschaft nicht immer rational sei. Vielmehr bedinge die Arbeitsteilung die Entwicklung von professionellen Leitungsgremien, die eben kein Abbild der Gesellschaftsstruktur mehr darstellen müsse (2003: 226). Auch der ehemalige Präsident (1989-99) der Universität Kassel, Hans Brinckmann, sieht in den seit den 70er Jahren entwickelten Mitbestimmungsgremien an den Hochschulen eine Tendenz zu schwerfälligen und zentralistischen Entscheidungsstrukturen, die „angesichts der in den dezentralen Einrichtungen sehr unterschiedlichen Interessenlagen eine solche zentrale Anbindung weniger sinnvoll [sei,] als die integrierte Bearbeitung der Probleme vor Ort und gerade dort, wo auch über die Sachfragen selbst entschieden wird...“ (Brinckmann 1998: 75). Sigrun Nickel konnte in ihrer Hamburger Studie zeigen, dass die Hochschulleitungen (noch) davor zurückschrecken, auf die Partizipationsmöglichkeiten der Hochschulangehörigen gänzlich zu verzichten, obwohl die Entscheidungsbefugnisse der Hochschulgremien tatsächlich abnehmen:

„Dieses veränderte Verhältnis von „Top“ und „Bottom“ bedeutet nicht, dass die Gremien nun gänzlich entmachtet und überflüssig wären, doch besteht ihre Rolle zunehmend in einer wortwörtlich zunehmenden *Mitbestimmung* statt in eine Letztentscheidung.“ (Nickel 2007: 274f.)

Ungeklärt ist auch, in welchem Verhältnis die wachsende Autonomie der Hochschulen und das inneruniversitäre Bestreben nach Selbstverwaltung zur demokratischen Legitimation der politischen Entscheidungen stehen:

„Das Demokratieprinzip verlangt, dass die staatlichen Hochschulen staatlicher Aufsicht unterliegen. Nach dem Prinzip der Ressortverantwortlichkeit ist es immer der zuständige

¹⁵ So wurde im Dezember 2006 der Abschlussbericht der „Kommission zur Modernisierung der deutschen Mitbestimmung“ vorgelegt (vgl. Biedenkopf u.a. 2006).

Minister, der im Parlament die politische Verantwortung trägt, was die Hochschulen tun oder auch unterlassen. Die Autonomie der Hochschulen ist immer eine gebundene Autonomie.“ (Göke 2003: 74)

Insgesamt sieht Göke einen unvereinbaren Widerspruch zwischen der betriebswirtschaftlichen Logik, die es in ihrer einheitlichen Orientierung am Gewinn erlaube, „eine klare Zielhierarchie zu formulieren“ und dem demokratischen Prinzip des Austarierens von aktuellen Interessen und Bedürfnissen (ebenda: 75). Autonomie der Hochschulen bedürfe daher einer möglichst verfassungsrechtlichen Absicherung, die etwa in Stiftungshochschulen, Autonomie von Haushaltsführung und Personalverwaltung und Finanzierung der übertragenen staatlichen Aufgaben münden müsse (ebenda: 76). Der Staat müsse dann nur noch eine „funktionsfähige Hochschulentwicklungs- und Hochschulstandortplanung sicherstellen und die parlamentarischen Steuerungs- und Kontrollrechte gewährleisten (ebenda: 76).

Entsprechend stellt Diethard Kuhne fest, dass die Einführung des neuen Steuerungsmodells „beinahe alle gesetzlichen Bedingungen des Personalvertretungsgesetzes“ berührt und dass dieses zugleich kaum geeignet sei, die Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ aus der Perspektive der Personalvertretung zu unterstützen, da das Personalvertretungsrecht auf eine Beteiligung bei Einzelmaßnahmen abziele und so eine konzeptionelle Beteiligung nicht ermögliche. Andererseits könne das neue Steuerungsmodell nicht gegen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Hochschule erfolgreich sein:

„Integraler Bestandteil des NSM ist ein strategisches Personalmanagement mit interaktionalem (im Gegensatz zu herkömmlichen hierarchischen) Führungsstil, aktiver Mitarbeiterbeteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen, verstärkte Teamorientierung bei gleichzeitiger Individualisierung von Verantwortungsbereichen.“ (Kuhne 2001: 208)

Die frühzeitige Einbeziehung der Personalvertretung in den Willensbildungsprozess sei jedoch notwendig, um kritische Punkte rechtzeitig zu erkennen und Entscheidungen zu beschleunigen. Eine solche Beteiligung sei jedoch rechtlich nicht verankert (ebenda: 211). Obwohl unterschiedliche Regelungen, wie die umfassende Unterrichtung der Personalvertretungen, gemeinsame Besprechungen oder die Mitwirkung bei Grundsätzen der Personalplanung durchaus eine Abstimmung der Reformprozesse ermögliche, sei eine transparente und offene Kommunikation zwischen Dienststelle und Personalvertretung letztlich die Voraussetzung für eine aktive Mitgestaltung an der Organisationsentwicklung (ebenda: 212).

Zielvereinbarungen sieht Kuhne dabei durchaus als Thema der Personalvertretungen. Wo immer Ressourcenverteilungen an die Vereinbarungen zum Beispiel zwischen Fachbereich und Professor/-innen geknüpft seien, habe dies große Bedeutung für die jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und sollte daher unter der Beteiligung von Personalvertretungen stattfinden (ebenda: 213). Obwohl es hier nicht ausdrücklich erwähnt ist, müsste das Argument dann auch für die Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen gelten.

Nach Auffassung von Dorothea Mey sind die etablierten Instrumente von Personalvertretung und Gleichstellungsbeauftragten jedoch nur bedingt geeignet, um auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren, weil „die strategischen Entscheidungen kaum noch in der Hochschule gefällt werden. Die entscheidenden Weichen werden mit der Zielsetzung und –vereinbarung

gestellt und sind danach kaum noch beeinflussbar.“ Sofern es jedoch gelinge, die Zielsetzungen selber mitzubestimmen, seien Zielvereinbarungen geeignet, ein Mehr an Transparenz, Effektivität und Demokratie herzustellen als bisher (Mey 2001: 138). Enge Grenzen sahen die Akteure dabei jedoch in den geltenden rechtlichen Regelungen und einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (1995 zum schleswig-holsteinischen LpersVG), das selbst eine günstigere gesetzliche Regelung in den Bundesländern verhindere (Steinheimer 1998: 24). Eine Beteiligung der Personalvertretungen und Angehörigen der Hochschule an der Neugestaltung der Hochschulsteuerung erfordere deshalb Tarifverträge und nichttarifliche Vereinbarungen oder andere neue Beteiligungsreformen.

In diese Richtung weisen auch Überlegungen, die Reform der Hochschulsteuerung mit „neuen Chancen für die Mitbestimmung“ zu verbinden. Einige aktuelle Aspekte hat Bettina Kremberg in einem Tagungsband zur Promovierendenkonferenz der Hans-Böckler-Stiftung 2005 zusammengefasst (vgl. Kremberg 2006). Darin verweisen Michael Brodowski insbesondere auf die notwendige „Befähigung der Studierenden, ihre [vorhandenen] Mitbestimmungsmöglichkeiten wirklich optimal zu nutzen, bzw. nutzen zu wollen“ (Brodowski 2006: 133 und Peer Pasternack: Alternative Optionen der Mitbestimmung, Pasternack 2006: 161ff.)

Ein bereits in den 90er Jahren diskutierter Vorschlag setzt gegen die mögliche Stärkung der Hochschulleitungen durch die Zielvereinbarungsverhandlungen die interne Demokratisierung der Hochschulen durch so genannte „neue Mitbestimmungstatbestände“. Dazu werden insbesondere der Hochschulhaushalt und die Hochschulentwicklungsplanung gezählt, die von einem aus allen Statusgruppen der Hochschule paritätisch besetzten Gremium entschieden werden könnten (Keller 1998: 134). Dies könne „zur Verbesserung von Qualität und Legitimation hochschulpolitischer Entscheidungen“ beitragen (135). Auch der wissenschaftliche Beirat zum niedersächsischen Modellversuch „Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten“ hatte 1999 empfohlen, neue Formen der Partizipation zu entwickeln (Kuhne 2001: 210).

Wie unten gezeigt werden wird, blieben solche Überlegungen bisher eher folgenlos und sind auch in der wissenschaftlichen Diskussion kaum aufgegriffen worden. Sieben Jahre später bilanzierte der damalige Leiter des Vorstandsbereichs Hochschule und Forschung in der GEW, Gerd Köhler, dass „nicht die Selbstverwaltungsrechte der Hochschule insgesamt gestärkt wurden, sondern nur oder vor allem die Entscheidungskompetenzen der Hochschulleitungen“ (2005: 18). Köhler stellt fest, dass Kollegialitätsprinzip und Mitbestimmungsrechte im Rahmen der aktuellen Hochschulreform geschwächt werden und verlangt „neue Formen der Partizipation (...) um Lehrenden, Studierenden und wissenschaftlichem Personal die Chance zu geben, ihre Arbeit nach gemeinsam verabredeten Regeln kreativ und effektiv, also gut, leisten zu können“ (ebenda: 18).

2.3 Chancengleichheit

Als zweite analytische Perspektive auf die neuen Steuerungsinstrumente wird die Chancengleichheit von Frauen und Männern gewählt. Sind vertragsförmige Vereinbarungen geeignet,

ein politisches (also nicht wissenschaftsimmanentes) Ziel wie die gleichen Chancen von Frauen und Männern in die Steuerungsprozesse zu integrieren? Die geschlechtsspezifische Perspektive steht hier auch exemplarisch für die Frage, ob andere politische Themen, wie etwa die Beseitigung sozialer Ungleichheiten oder die Rechte von Menschen mit Behinderungen in die Steuerungsinstrumente integriert werden können. Im Vergleich zu letzteren Themen spielt jedoch die geschlechtsspezifische Chancengleichheit in der Hochschulsteuerung eine weitaus größere Rolle, so dass hier bereits genauer Verfahren und Effekte untersucht werden können. Eine zusätzliche Analyse weiterer Ungleichheiten würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen (vgl. aber König/Kreckel 2003).

Die Diskussion um die Chancengleichheit von Frauen und Männern hat eine lange Geschichte. Erst 1908 hatte sich – nach langen politischen Kämpfen – die Zulassung von Frauen zum Studium im deutschen Reich allgemein durchgesetzt. 1950 betrug der Anteil der Studentinnen in der Bundesrepublik 19,7 Prozent und zum Wintersemester 1991 fast 40 Prozent (Geenen 1994: 23ff.); inzwischen beläuft er sich auf knapp 48 Prozent (Statistisches Bundesamt 2006: Tabelle 1.1) Dieser Prozess wurde von intensiven politischen Debatten und entsprechenden staatlichen Steuerungsbemühungen begleitet. So formulierte z.B. das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 1985 einen Frauenfördererlass für die Hochschulen, in dessen Anschluss erste Frauenförderkonzepte und Frauenförderpläne an den Hochschulen auch in anderen Bundesländern entwickelt wurden (Beckmann u.a. 1989: 51; Naumann 1989). Diese Entwicklung wurde einerseits auf regelmäßigen Konferenzen der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten (z.B. Naumann 1989, Wüst 2004), andererseits aber auch in wissenschaftlichen Analysen begleitet (z.B. Röhrich 1989, Geenen 1994).

Beides bildete die Grundlage für eine frühzeitige Diskussion der neuen Steuerungsinstrumente aus der Perspektive der Gleichstellung von Männern und Frauen (z.B.: Altmiks 2000). Diese Diskussion geht überwiegend offensiv mit den neuen Steuerungsinstrumenten um und sucht nach Möglichkeiten, die eigenen politischen Ziele in die Entwicklung der Instrumente einzubringen. So kommen Margot Körber-Weik und Diana Schmidt zu dem Ergebnis, dass politische Ziele (wie die Gleichstellung von Männern und Frauen) mit dem Instrument der Indikatorsteuerung wirksamer als über Regulierungen erreicht werden könnten (2001: 151). Die Autorinnen entwickeln auf dieser Grundlage bereits eine erste Checkliste von Vorschlägen für die Entwicklung entsprechender Anreizsysteme an Hochschulen.

Maßgeblich für die Arbeit von Gleichstellungsbeauftragten in Hochschulen und Landesregierungen dürfte jedoch ein 2002 von den Gleichstellungsbeauftragten der Berliner Hochschulen herausgegebener Band „Zielvereinbarungen als Instrument erfolgreicher Gleichstellungspolitik“ sein (Degethoff de Campos u.a.). In diesem Band sind zunächst theoretische Grundlagen des Verhandlungsprozesses dargestellt und dann praktische Entwicklungsstrategien aufgezeigt. Dabei werden über verschiedene Bereiche wie Personalbeschaffung, Organisationskultur, Forschung und Lehre Beispiele für entsprechende Ziele aufgezeigt und auch die Grundsätze des Controllings erläutert.

Inzwischen wird die Diskussion mit Bezug auf das Konzept des „Gender Mainstreaming“ fortgeführt (vgl. Nohr/Veth 2002), wobei noch offen ist, ob die Verbindung von neuer Steuerung und Gender Mainstreaming optimistisch als die „Demokratisierung der Geschlech-

terverhältnisse“ oder als „Ökonomisierung der Geschlechterverhältnisse“ interpretiert werden soll und ob Gleichstellung so zum „Prinzip der (Aus-)Nutzung von Humankapital zurückgebaut“ werde (Kahlert/Schindler 2003: 61).

Die damalige Frauenbeauftragte der TU Braunschweig, Claudia Batisweiler, hat bereits 1999 zwei Forderungen aus der Debatte um Gleichstellung und neue Steuerungsinstrumente herausgefiltert:

„...erstens die Einbeziehung von Frauenförderung in die neuen Steuerungsmodelle – wie die Berücksichtigung von Frauenförder-Erfolgen als eines der zukünftigen Kriterien für die staatliche Mittelzuweisung – und zweitens die Forderung nach dem Erhalt der Beteiligungsrechte der Frauenbeauftragten in den neuen Entscheidungsstrukturen.“ (Batisweiler 1999: 29)

Ersteres ist inzwischen in den Mittelverteilungssystemen der Bundesländer umgesetzt. Für den Erhalt der Beteiligungsrechte konnten jedoch bisher keine angemessenen formalen Strukturen entwickelt werden.

3. Entwicklung der Steuerungsinstrumente in zehn Bundesländern

3.1 Vertragsförmige Vereinbarungen als Steuerungsinstrument

Die Reform der staatlichen Hochschulsteuerung begann etwa in der Mitte der 1990er Jahre, also vor rund zehn Jahren. Ausgangspunkt einer Veränderung des bisherigen kameralistischen und auf staatlichen Weisungen basierenden Prinzips war einerseits eine auch in anderen Bereichen entwickelte Reform der staatlichen Steuerungsverfahren und andererseits die Erkenntnis, dass die gewohnten Steuerungsverfahren nicht mehr geeignet waren, hochschulpolitische Entscheidungen umzusetzen. Die Reform umfasst im wesentlichen eine Veränderung der Finanzverwaltung an den Hochschulen und dabei insbesondere die Umstellung vom kameralistischen Abrechnungsverfahren auf Globalhaushalte und betriebswirtschaftliche Buchführung, die Einführung von indikatorgestützten Mittelverteilungssystemen und die Entwicklung von Verträgen, Pakten und Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Wissenschaftsverwaltungen. Gleichzeitig wurden Entscheidungsstrukturen innerhalb der Hochschulen weiterentwickelt und z.B. die Entscheidungsbefugnis der Rektorate oder Präsidien gestärkt. Auch innerhalb der Hochschulen kommen Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument inzwischen zum Einsatz (vgl. Jäger 2005), diese sind aber nicht Gegenstand der folgenden Untersuchung.

Obwohl in allen externen vertragsförmigen Vereinbarungen grundsätzlich das gleiche, nämlich die Beziehung zwischen Landesregierungen und Hochschulen gestaltet wird, unterscheiden sich die Verträge oder Vereinbarungen in ihrer Art deutlich. Dabei bieten die von den jeweiligen Autoren verwendeten Namen kaum Klarheit. Die Dokumente werden als Solidar-, Qualitäts-, oder Innovationspakete, als Verträge, Ziel-, oder Rahmenvereinbarungen bezeichnet, ohne dass der äußere Name Rückschlüsse auf den tatsächlichen Charakter der Papiere zulässt. Es können jedoch im wesentlichen drei verschiedene vertragsförmige Vereinbarungen zur externen Steuerung von Hochschulen unterschieden werden¹⁶:

- *Pakte* werden zwischen Landesregierung und allen Hochschulen gleichzeitig abgeschlossen. Sie regeln für alle Hochschulen auf gleiche Weise die Finanzierung, die Stellenausstattung und zum Teil auch inhaltliche Ziele wie z.B. die Hochschulstrukturentwicklung. Solche Pakte werden meist für mehrere Jahre abgeschlossen und können bis zu zehn Jahre gültig sein. Zum Teil werden in einem Anhang zusätzlich hochschulspezifische Aussagen vereinbart. Die ersten Pakte wurden 1997 in Baden-Württemberg und Niedersachsen abgeschlossen. Inzwischen gibt es auch in Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen und Bayern einen solchen Pakt.

¹⁶ Alle öffentlich zugänglichen vertragsförmigen Vereinbarungen können über die Webseite <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag.htm> abgerufen werden.

Bundesland	Hochschulpakete (Finanzwirkung)	Laufzeit
Baden-Württemberg	Solidarpakt (-1.500 Stellen)	1997-2006
Baden-Württemberg	Solidarpakt II (Bestandsgarantie“)	2007-2014
Bayern	Innovationsbündnis (Mittel aus Innovationsfonds)	2005-2008
Brandenburg	Hochschulpakt („Bestandsgarantie“)	2004-2006
Brandenburg	Hochschulpakt („Bestandsgarantie“)	2007-2010
Bremen	Rahmenvereinbarung (Einsparungen)	1998-2004
Hamburg	Zukunftspakt (Strukturkommission)	2002-2005
Hessen	Rahmenvereinbarung („Bestand“)	2002-2005
Hessen	Hochschulpakt (Kopplung an Steueraufkommen)	2006-2010
Niedersachsen	Innovationspakt I („Bestand“)	1997-2002
Niedersachsen	Innovationspakt II (Solidarbeitrag)	2002-2006
Niedersachsen	Zukunftsvertrag („Bestand“)	2006-2010
NRW	Qualitätspakt (-2.000 Stellen)	2000-2009
NRW	Zukunftspakt (Bestandsgarantie)	2007-2010
Sachsen	Hochschulpakt (-10% Stellen)	2003-2010
Thüringen	Rahmenvereinbarung („Bestand“)	2003-2006 (verlängert bis 2007)

Übersicht 2: Hochschulpakete

- *Hochschulverträge mit Zielvereinbarungskarakter* werden zwischen dem Land und einzelnen Hochschulen abgeschlossen. Auch sie beinhalten Aussagen über die gesamte Finanzierung sowie die Stellenausstattung der Hochschulen. Verträge werden in der Regel mit allen Hochschulen gleichzeitig und mit ähnlichen Inhalten verhandelt. In ihnen werden jedoch neben allgemeinen Aussagen und Strukturentscheidungen auch hochschulspezifische Vereinbarungen, wie z.B. die Verkürzung der Studienzeiten oder die Förderung der Gleichstellung vereinbart. Hochschulverträge wurden in Berlin und inhaltlich ähnlich, aber unter jeweils anderen Bezeichnungen, in Hamburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein abgeschlossen.

Bundesland	Name (erstmalig abgeschlossen)	aktuelle Laufzeit
Berlin	Hochschulverträge (1997)	2006-2009
Hamburg	Ziel- und Leistungsvereinbarungen (1999)	2007
Niedersachsen	Zielvereinbarungen (2002)	2005-2008
Sachsen-Anhalt	Zielvereinbarungen (FH seit 2000)	2006-2008
Schleswig Holstein	Zielvereinbarung (2000)	2004-2008

Übersicht 3: Hochschulverträge mit Zielvereinbarungskarakter

- *Zielvereinbarungen* werden zwischen dem Land und einzelnen Hochschulen abgeschlossen, haben jedoch anders als Hochschulverträge nicht die finanzielle Gesamtausstattung der Hochschulen zum Gegenstand, sondern eine begrenzte Anzahl strategischer Ziele. Zu

diesen kann zum Beispiel die Strukturentwicklung, die Lehrqualität und die Gleichstellung gehören. Zielvereinbarungen können sich von Hochschule zu Hochschule stark unterscheiden und werden häufig als ergänzendes Instrument neben Pakten oder Verträgen eingesetzt. Zum Teil werden die vereinbarten Leistungen mit Gegenleistungen des Landes verknüpft. So können z.B. Mittel aus der Grundausrüstung der Hochschulen an den Abschluss von Zielvereinbarungen geknüpft oder das Erreichen bestimmter Ziele finanziell belohnt werden. Zum Teil werden in Zielvereinbarungen auch besondere Mittel für geplante Projekte vereinbart. Solche „reinen“ Zielvereinbarungen, die nicht die gesamte Finanzierung, sondern strategische Ziele betreffen wurden in Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen abgeschlossen.

Bundesland	Zielvereinbarung (erstmalig abgeschlossen)	Aktuelle Laufzeit
Brandenburg	Zielvereinbarungen	2007-2009
Bremen	Kontrakte (2002)	2004-2005 (Ergänzungen 2006)
Hessen	Zielvereinbarungen (2002)	2006-2010
Nordrhein-Westfalen	Zielvereinbarungen (2002)	2007-2010
Rheinland-Pfalz	Zielvereinbarungen (einzelne Hochschulen)	2003-2007
Saarland	Zielvereinbarungen (Uni)	2003-2006
Thüringen	Ziel- und Leistungsvereinbarung	2003-2006

Übersicht 4: Zielvereinbarungen

Zur besseren Übersicht und Einordnung der vertragsförmigen Vereinbarungen in den einzelnen Bundesländern wird in der folgenden Übersicht die Entwicklung für alle 16 Bundesländer kurz dargestellt:

Bundesland	Steuerungsinstrument (Stand: Juni 2007)
Baden-Württemberg	Der Solidarpakt wurde 1997 für zehn Jahre abgeschlossen und sichert den Hochschulen finanzielle Sicherheit als Gegenleistungen für langfristigen Stellen- und -abbau. Seit 2004 wurden mit einzelnen Hochschulen Zielvereinbarungen abgeschlossen, die jeweils einige hochschulspezifische Ziele und dafür finanzielle Gegenleistungen des Landes enthalten. Im März 2007 wurde ein neuer Hochschulpakt unterzeichnet, der den Hochschulen die bestehende (d.h. 1997 abzüglich der damals vereinbarten Einsparungen) Finanzausstattung bis 2014 garantiert.
Bayern	In Bayern waren bis 2005 weder ein Pakt noch Verträge oder Zielvereinbarungen vorgesehen. Nach der Landtagswahl 2005 wurde jedoch ein Pakt abgeschlossen, der den Hochschulen Planungssicherheit und zusätzliche Gelder aus dem „Innovationspool Zukunft Bayern“ zusichert und als Ge-

Bundesland	Steuerungsinstrument (Stand: Juni 2007)
	<p>genleistung die Mitarbeit an der Strukturentwicklung und die Umschichtung von Stellen in „Innovationsbereiche“ verlangt. 2006 wurden Zielvereinbarungen mit den Hochschulen abgeschlossen, in denen das Strukturentwicklungskonzept spezifiziert und weitere Ziele vereinbart werden; für einzelne Ziele sind zusätzliche finanzielle Leistungen des Landes vorgesehen. Daneben werden zur Zeit etwa 3 Prozent der Sachmittel nach leistungs- und belastungsorientierten Kriterien zugeteilt.</p>
Berlin	<p>Die aktuellen Hochschulverträge in Berlin gelten von 2006 bis 2009. Sie bilden (einschließlich der Ergänzungsverträge) die fünfte Fortschreibung der im Jahr 1997 erstmals abgeschlossenen Verträge. Die Hochschulverträge regeln sowohl die gesamte Mittelzuweisung als auch strategische Ziele wie die Verbesserung der Lehre und die Gleichstellung. Dabei wurde der Anteil konkreter Ziele kontinuierlich erweitert. Bestandteil der Verträge ist ein System der leistungsbezogenen Mittelzuweisung, über das 2003 10 Prozent der zugewiesenen Mittel gesteuert wurden. Im Jahr 2003 wurde ein Ergänzungsvertrag abgeschlossen, in dem die Hochschulen sich verpflichten, zusätzlich einen Konsolidierungsbeitrag von jährlich insgesamt 8,7 Mio. Euro zu erbringen.</p>
Brandenburg	<p>Im Dezember 2003 hat die Landesregierung Zielvereinbarungen für die Jahre 2004 bis 2006 mit den Hochschulen abgeschlossen. Im Februar 2004 wurde zusätzlich ein Hochschulpakt verabschiedet, der den Hochschulen Planungssicherheit bis 2006 garantiert. 2007 wurde ein zweiter Pakt verabschiedet, der die bestehende Finanzausstattung bis 2010 garantiert. 2007 wurden Zielvereinbarungen (bis 2009) abgeschlossen, die Finanzaussagen für hochschulspezifische Projekte enthalten. Seit 2004 ist eine leistungsorientierte Mittelverteilung wirksam. 95 Prozent der Mittel werden nach Indikatoren verteilt, davon 75 Prozent nach Regelstudienzeit und Professuren, 20 Prozent nach Leistungsindikatoren. 3 Prozent der Mittel sind für Sondertatbestände reserviert und 2 Prozent werden über Zielvereinbarungen ausgegeben.</p>
Bremen	<p>1998 bis 2004 wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen Landesregierung und allen Hochschulen geschlossen. Diese enthielt feste finanzielle Zusagen und verpflichtete zu Sparmaßnahmen.¹⁷ Seit 2000 werden mit allen Hochschulen des Landes Kontrakte (Verträge) abgeschlossen, die aktuellen gelten 2004 bis 2005 und beinhalten sowohl umfassende Finanzaussagen als auch strategische Elemente. Für 2006 wurden Ergänzungen zu den bestehenden Kontrakten vereinbart. Außerdem wurden Kontraktberichte aller Hochschulen veröffentlicht.</p>
Hamburg	<p>Hamburg arbeitet seit 1999 mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen (Verträge) zur Steuerung der Hochschulen. Gegenwärtig gelten die Vereinbarungen 2007. Die Vereinbarungen enthalten neben zahlreichen inhaltlichen Zielen auch Aussagen über die gesamte Finanzierung der Hochschulen, sowie Sonderzuweisungen des Landes.</p>

¹⁷ Diese Rahmenvereinbarung ist der einzige Pakt, der nicht im Wortlaut vorliegt und auch nicht zur Verfügung gestellt wurde.

Bundesland	Steuerungsinstrument (Stand: Juni 2007)
	<p>Zusätzlich wurde 2002 ein Zukunftspakt abgeschlossen, in dem die Hochschulen sich zu grundlegenden Strukturreformen verpflichten und im Gegenzug finanzielle Planungssicherheit bis 2005 auf dem Kaufkraftniveau von 2002 erhalten.</p> <p>Seit 2003 ist ein System der leistungsorientierten Mittelverteilung implementiert.</p>
Hessen	<p>2002 wurde eine Rahmenvereinbarung (Pakt) mit allen Hochschulen geschlossen, die diesen bis 2005 finanzielle Planungssicherheit gewährt. Die Hochschulen verpflichten sich u.a. zum Abschluss von Zielvereinbarungen. Ebenfalls 2002 wurden zusätzlich mit allen Hochschulen Zielvereinbarungen abgeschlossen, die bis 2005 gelten und hochschulspezifische Ziele beinhalten.</p> <p>Seit 2003 wird ein Teil der Mittel an die Hochschulen nach Leistungsparametern verteilt; wobei bis 2008 nur Abweichungen von einem Prozent pro Jahr gegenüber der bisherigen Finanzausstattung zugelassen werden.</p> <p>Im Jahr 2005 wurde ein neuer Pakt abgeschlossen, der die Zuschüsse an die Hochschulen erstmals an die Entwicklung des Steueraufkommens bindet. Ende 2006 wurden Zielvereinbarungen bis 2010 abgeschlossen, in denen die Ziele des Hochschulpaktes konkretisiert wurden.</p>
Mecklenburg-Vorpommern	<p>Im Jahr 2006 wurden Zielvereinbarungen bis 2010 abgeschlossen, in denen neben spezifischen Zielen auch Aussagen zur Hochschulstruktur und zur Grundfinanzierung enthalten sind. Zugleich wurde ein Modell zur leistungsorientierten Mittelvergabe entwickelt, das jedoch zunächst nur wenige Prozent des Hochschulhaushaltes umfasst.</p>
Niedersachsen	<p>1997 wurde ein Innovationspakt verabschiedet, der im Jahr 2000 bis 2006 verlängert wurde. Den Hochschulen wurde finanzielle Planungssicherheit gewährt; sie verpflichteten sich, besonders in Innovationen zu investieren. Es wurde vereinbart, die Hochschulen rechtlich zu verselbstständigen.</p> <p>Für die Jahre 2002 bis 2004 wurden Zielvereinbarungen abgeschlossen, die jeweils für ein Jahr detaillierte Entwicklungsziele beinhalten.¹⁸ 2005 wurden Zielvereinbarungen für die Jahre 2005 bis 2008 und ein neuer Hochschulpakt („Zukunftsvertrag“) unterzeichnet. Die Zielvereinbarungen werden jährlich durch Nachträge aktualisiert.</p>
NRW	<p>Der Qualitätspakt wurde 1999 für die Jahre 2000 bis 2009 abgeschlossen und bietet Planungssicherheit auf der Basis des Jahres 1999 sowie zusätzliche Innovationsmittel im Gegenzug für einen deutlichen Stellenabbau.</p> <p>Überwiegend im Jahr 2002 wurden inzwischen zusätzlich strategische Zielvereinbarungen mit einer Laufzeit von drei Jahren abgeschlossen. In diesen werden ausgewählte Themen konkretisiert und z. T. mit zusätzlichen Finanzleistungen des Landes unterstützt. Im Januar 2005 wurden neue Vereinbarungen für die Jahre 2005 bis 2006 unterzeichnet. 2006 wurde ein Zukunftspakt abgeschlossen und inzwischen gelten die dritten Zielvereinbarungen mit einer Laufzeit von 2007 bis 2010.</p>

¹⁸ In Niedersachsen werden Zielvereinbarungen bisher nur von einzelnen Hochschulen veröffentlicht.

Bundesland	Steuerungsinstrument (Stand: Juni 2007)
Rheinland-Pfalz	In Rheinland-Pfalz werden Sachmittel seit 1994 und Personalmittel seit 1998 nach leistungsorientierten Bemessungsmodellen verteilt. Zielvereinbarungen sind im neuen Hochschulgesetz des Landes verankert. Im Sommer 2003 wurde mit der Universität Kaiserslautern eine erste Zielvereinbarung zur Forschung abgeschlossen, seither haben auch andere Hochschulen Zielvereinbarungen zu spezifischen Zielen abgeschlossen.
Saarland	Im Jahr 2003 wurde eine Zielvereinbarung zwischen der Landesregierung und der Universität des Saarlandes abgeschlossen. Diese gilt für die Jahre 2003 bis 2006. Eine rechtzeitige Verlängerung wird angestrebt. Zur Zeit werden ca. 15 Prozent der Hochschulmittel nach leistungsbezogenen Kriterien vergeben.
Sachsen	Im Sommer 2003 wurde ein Hochschulpakt unterzeichnet. Der Pakt gibt den Hochschulen Planungssicherheit und regelt zugleich einen Stellenabbau um rund 10 Prozent bis zum Jahr 2010. 2004 wurden Entwicklungsvereinbarungen abgeschlossen, die neben Aussagen zur Strukturentwicklung auch Qualitätsziele enthalten. In Zukunft sollen voraussichtlich zunächst 10 Prozent der Hochschulmittel anhand leistungsorientierter Kriterien vergeben werden.
Sachsen-Anhalt	In Sachsen-Anhalt wurden zunächst für Fachhochschulen Zielvereinbarungen (Verträge) für die Jahre 2000 bis 2002 abgeschlossen. Ende März 2003 haben die Hochschulen und Universitäten neue Verträge mit einer Dauer bis 2005 unterzeichnet, die gemeinsam mit den 2004 unterzeichneten Ergänzungsvereinbarungen vor allem der Strukturentwicklung und Vorbereitung von Einsparungen dienen. Ende 2005 wurden Zielvereinbarungen für 2006 bis 2009 unterzeichnet, die allgemeine hochschulpolitische Ziele (Forschung, Lehre) in den Mittelpunkt stellen.
Schleswig-Holstein	Für die Jahre 2000 bis 2001 wurden Zielvereinbarungen (Verträge) verabschiedet. Nach einer zweijährigen Pause wurden Ende 2003 Zielvereinbarungen für die Jahre 2004 bis 2008 abgeschlossen.
Thüringen	Im Winter 2002 wurde ein Hochschulpakt abgeschlossen, der von 2003 bis 2006 Planungssicherheit und steigende Zuschüsse garantiert. Zugleich wurden Ende 2003 zusätzliche Zielvereinbarungen zwischen den Hochschulen und der Landesregierung unterzeichnet und ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem eingeführt. Der Pakt wurde von der Landesregierung bis 2007 verlängert, neue Vereinbarungen liegen noch nicht vor.

Übersicht 5: Vertragsförmige Vereinbarungen in allen Bundesländern

3.2 Motivation zur Einführung der neuen Steuerungsinstrumente

Die Entwicklung der vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen war in Deutschland zunächst eine Reaktion auf die angespannte Haushaltslage in einigen westdeutschen Bundesländern. Ende der 90er Jahre waren finanzielle Unsicherheiten, unerwartete Mittelkürzungen und andauernde Konflikte über die Finanzausstattung für

viele Hochschulen unerträglich geworden. Zugleich sahen sich die Landesregierungen genötigt, den bisherigen Expansionskurs für die Hochschulen zu beenden und die Zuschüsse zu begrenzen oder sogar zu verringern. Der erste Vertrag, der in Deutschland zwischen einer Landesregierung und den Universitäten des Landes abgeschlossen wurde, der Hochschulpakt in Baden-Württemberg, begann im Jahr 1997 mit den Worten:

„Die Universitäten anerkennen die Aufgabe des Landes Baden-Württemberg, den Haushalt zu konsolidieren und erklären sich bereit, ihren Teil durch einen kontinuierlichen Stellenabbau dazu beizutragen.“ (Baden-Württemberg: Hochschulpakt 1997, Präambel)

Im gleichen Jahr unterzeichneten auch die Hochschulen in Berlin Hochschulverträge, in denen im wesentlichen Klarheit über die finanzielle Ausstattung der Hochschulen geschaffen werden sollte:

„Und zwar hing das mit der Haushaltssituation des Landes Berlin zusammen. Es hatte sich so eingebürgert, dass der Finanzsenator und auch der Senat von Berlin oder auch das Parlament in regelmäßigen Abständen die Hochschulen mit neuen Hiobsbotschaften überraschten. Also das hieße dann eine pauschale Minderausgabe der Berliner Hochschulen in Höhe von 25 Mio. Euro oder dann noch einmal 50 oder noch mal 125. Dann hat man versucht, das also irgendwie strategisch umzusetzen durch Reduzierung von Studiengängen oder Schließung von Fakultäten. Das ist dann also beim Verwaltungsgericht, beim Landesverfassungsgericht angegriffen worden, teilweise aufgehoben worden. Also eine etwas, sagen wir mal, undurchsichtige, unüberschaubare und für die Hochschulen immer wieder verwirrende Situation. Die Hochschulen haben dann gesagt, wir können nicht damit leben, hier andauernd unsere Strukturpläne zu machen. Und dann kommt die nächste Hiobsbotschaft und wirft alles über den Haufen. Das ist keine kontinuierliche Arbeit für eine Situation für eine Hochschule. Und dann aus diesem Gedanken heraus ist aus dem Bedürfnis, eine mehrjährige Stabilität der Situation zu erreichen, der Gedanke entwickelt worden, Hochschulverträge zu schaffen, die einen ganz wesentlichen Gegenstand haben, also nicht so sehr Qualitätssicherung, was jetzt im Vordergrund der Hochschulverträge steht, sondern damals war es im Grunde genommen die Sicherung der Zuschüsse. Die Idee kam, glaube ich, von dem damaligen Präsidenten der Humboldt-Universität, von Professor Hans Meyer, und hatte wohl den Senator davon überzeugt.“ (Interview Land Berlin: 0028-58)

Diese finanziellen Zusagen des Landes wurden dann mit Gegenleistungen der Hochschulen verknüpft, die zunächst eher als Ergänzung gedacht waren. Aspekte der Hochschulsteuerung standen dabei noch nicht im Vordergrund.

Tatsächlich regeln die vertragsförmigen Vereinbarungen in acht der zehn Bundesländer Einsparungen im Hochschulbereich, in fünf Ländern gaben die Akteur/-innen ausdrücklich an, dass die vertragsförmigen Vereinbarungen als Reaktionen auf die Einsparungen entwickelt wurden. Brandenburg und Hamburg sind die einzigen Bundesländer, in denen bei der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente Einsparungen keine Rolle spielten.

Bundesland	Finanzieller Hintergrund
Brandenburg	Keine direkten Bezüge zur Finanzsituation; Pakt sichert Bestand zu (Hochschulpakt 2004: 1)
Berlin	Als Ausweg auf regelmäßige überraschende Kürzungen (Interview Land Berlin/0028); Einsparungen (Interview Land Berlin: 1214)
Bremen	Pakt enthält Einsparungen (Interview Land Bremen: 574-587)
Hamburg	Keine direkten Bezüge zur Finanzsituation; Planungssicherheit im Pakt vereinbart (Hochschulpakt 2002: 2)
Hessen	Finanzielle Planungssicherheit gewährleisten und Sparzwänge transparent machen (Interview Land Hessen: 72); Pakt enthält Einsparungen (Hochschulpakt 2002: Abschnitt 2)
Niedersachsen	Pakt enthält Einsparungen (Hochschulpakt 2000: Abschnitt 2) ¹⁹
Nordrhein-Westfalen	Pakt enthält Einsparungen (Hochschulpakt 1999: Abschnitt 1)
Schleswig Holstein	Reaktion auf desolante Haushaltsituation (Interview Uni Schleswig-Holstein: 24)
Sachsen-Anhalt	Wegen Haushaltssituation (Interview Land Sachsen-Anhalt: 202; ZV Uni Magdeburg 2003, Abschnitt 1)
Thüringen	Wegen Haushaltssituation (Interview Land Thüringen: 852)

Übersicht 6: Finanzielle Gründe für die Einführung von vertragsförmigen Vereinbarungen

Problematisch an dieser Entwicklung ist, dass sowohl in der öffentlichen Diskussion, als auch im Erleben der Angehörigen an den Hochschulen bis heute der Aspekt des Sparens im Vordergrund steht. Das Instrument der Zielvereinbarung wird häufig zunächst als Sparinstrument erlebt und damit einer objektiven Beurteilung durch die Akteure entzogen²⁰.

Ein zweiter Schwerpunkt der Entwicklung lag in der Modernisierung der Verwaltung. Den Hochschulen wurde größere Autonomie gewährt, das heißt unter anderem, sie bekamen Globalhaushalte und damit die Möglichkeit, über wachsende Teile ihrer Ausgaben direkt selbst zu entscheiden.

Der Staat entlastete sich dadurch zunächst von der Detailsteuerung, stellte aber fest, dass damit Steuerungsmöglichkeiten insgesamt abgebaut wurden:

„Wir haben gemerkt, dass wir denen zwar das Geld geben, das sie auch weitgehend selbst bewirtschaften können, was auch in Ordnung ist, aber dass es nur eine fiskalische Steuerung ist und dass eigentlich die inhaltliche Steuerung fehlt.“ (Interview Land 3: 0021-0025)

„Das hat einfach mit der Änderung des Verhältnisses zwischen Hochschulen und dem Staat oder dem Land zu tun, weil wir die Hochschulen in mehr Autonomie entlassen wollen.“ (Interview Land 10: 014-017)

Dabei kann die Reform in ein umfassendes Konzept der Verwaltungsmodernisierung eines Landes eingebunden sein, oder eher aus der Diskussion um die Reform der Hochschulsteue-

¹⁹ Der 2005 abgeschlossene Zukunftsvertrag sichert allerdings das Budget der Hochschulen auf Bestandsniveau.

²⁰ Das Argument wird sowohl von Studierenden und Personalvertretungen wie auch von Rektoren und Präsidenten formuliert.

rung entspringen. In einigen Bundesländern liefen etwa Projekte zur umfassenden Modernisierung der Verwaltung, in deren Verlauf auch die Wissenschaftsverwaltung zu entsprechenden Veränderungen aufgefordert wurde:

„Die Quelle ist das neue Verwaltungssystem, (...) das die Zielvereinbarungen dann kreiert hat als Instrument, (und) von der Landesregierung beschlossen worden ist. Und dort ist voll die Theorie und Philosophie vom New Government abgebildet. Da spielt natürlich völlig unabhängig vom Hochschulwesen das Instrument Zielvereinbarung eine ganz zentrale Rolle. Ziel ist ja, die operierenden Einheiten selbständiger zu machen und sich nicht mehr über den Input zu steuern, sondern outputorientiert zu steuern, auch outputorientiert zu budgetieren, keine Inputvorgaben zu machen, sondern sich über Ziele, also sich über Ergebnisse der Leistung zu verständigen und im übrigen den Einrichtungen es dann selbst zu überlassen, mit welchen operativen Schritten und operativen Maßnahmen sie diese Ziele realisieren. Also die Zielvereinbarungen sind keine originäre Idee der Wissenschaftspolitik, sondern stammen aus der Philosophie und Theorie der neuen Verwaltungssteuerung.“ (Interview Land 7: 55-73)

In anderen Bundesländern knüpfte die Entwicklung dagegen an einen hochschulpolitischen Diskurs an. Zum Teil entsteht in den Interviews der Eindruck, dass diese Entwicklung auch ein Stück von einer „politischen Mode“ abhängig war:

„Wie gesagt, das war – also ich denke schon, dass das aus dem Mainstream heraus ging. Man kann das ja zur Kenntnis nehmen, dass diese neue Art und Weise, mit den Hochschulen umzugehen, zumindest von der Absicht her, das liegt ja in der Luft, auch durch die verschiedenen Aktivitäten. Also wenn Sie sehen, was das CHE da gemacht hat, die verschiedenen Veröffentlichungen, damals die große Tagung zum Vertrag Hochschule. Das ist einfach, da haben wir dann auch gesagt, wir haben da mal einen Workshop gehabt mit dem Minister und haben gesagt, ja wir wollen das jetzt auch eigentlich so machen, Verhandlungen aushandeln und nicht mehr ansagen. Wir haben aber so eine Deregulierungsstrategie und auch Haltung haben wir eigentlich immer schon gehabt.“ (Interview Land 6: 76-92)

Nur der Vertreter des Hamburger Senats bezieht die neuen Steuerungsinstrumente ausdrücklich auf eine strukturelle Änderung der Beziehung zwischen Landesregierung und Hochschulen, indem er darauf verweist, dass hierarchische Steuerungssysteme in der komplexen Gesellschaft kaum noch funktionieren:

„Der zentrale Hintergrund ist die Erkenntnis, dass sich die Prozesse sowohl im Bereich von Studium und Lehre an Hochschulen als auch die Prozesse in der Forschung durch kameralistische herkömmliche Steuerung, Verwaltungssteuerung überhaupt nicht in den Griff kriegen lassen und auch gar nicht in den Griff bekommen werden sollen.“ (Interview Land Hamburg: 12)

Eine ähnliche Argumentation klingt auch in Nordrhein-Westfalen, ist den meisten Vertreterinnen und Vertretern der neuen Steuerungsinstrumente jedoch nicht bewusst:

Bundesland	Nicht-monetäre Begründung
Berlin	Qualitätssicherung als Gegenleistung zur Finanzautonomie (Interview Land Berlin: 75-80)
Brandenburg	Reform der HS-Steuerung (Interview Uni Potsdam: 017)
Bremen	Inhaltliche Steuerung zur Budgetierung (Interview Land Bremen: 21)
Hamburg	Steuerungstheoretisch begründet (Interview Land Hamburg: 12)
Hessen	Stärkung der Autonomie (Interview Land Hessen: 7971)
Niedersachsen	Reform der HS-Steuerung (Interview Land Niedersachsen: 21)
Nordrhein-Westfalen	Reform der HS-Steuerung, steuerungstheoretische Begründung (Interview Land Nordrhein-Westfalen: 0014)
Sachsen-Anhalt	Deregulierungsstrategie und strategische Ziele (Interview Land Sachsen-Anhalt: 76-92)
Schleswig Holstein	Zur Umsetzung der Hochschulstrukturentscheidungen (Interview Uni Kiel: 49)
Thüringen	Reform der HS-Steuerung (Interview Land Thüringen: 018)

Übersicht 7: Nichtmonetäre Begründungen für die Einführung des Kontraktmanagements

Interessant für die Einschätzung des Kontraktmanagements ist jedoch auch die Tatsache, dass die Initiative zur Einführung der neuen Instrumente in sieben der zehn untersuchten Länder eindeutig vom Ministerium ausging. Das Kontraktmanagement wurde hier „Top-Down“ eingeführt. In Brandenburg und Nordrhein-Westfalen geben beide Interviewpartner an, das Instrument sei das Ergebnis gemeinsamer Gespräche, wobei diese in beiden Fällen von dem jeweils von der Landesregierung beauftragten CHE moderiert worden waren. In Berlin geht der Vorschlag zur Einführung von Hochschulverträgen auf den damaligen Präsidenten der Humboldt-Universität Berlin, Hans Meyer, zurück, der für die Hochschulen dadurch finanzielle Sicherheit erreichen wollte (Meyer 1997: 171). Insgesamt aber ist damit das Instrument in seiner Entstehungsgeschichte ein eher von den Landesregierungen vorgegebenes Steuerungsinstrument.

Bundesland	Initiative zur Einführung vertragsförmigen Vereinbarungen
Berlin	Vorschlag von Uni-Präsident (Meyer 1997: 171) „gemeinsam entwickelt“ (Interview Land Berlin: 485)
Brandenburg	Arbeitsgruppe bestehend aus CHE, Hochschule und Land hat Konzept zur Zielvereinbarung erarbeitet (Interview Uni Brandenburg: 194/690/699)
Bremen	Initiative ging vom Land aus (Interview Uni Bremen: 28,38)
Hamburg	Initiative ging vom Land aus (Interview Land Hamburg: 066)
Hessen	Zielvereinbarungen zwischen Land und einzelnen Hochschulen (nicht jedoch der Pakt) vom Gesetzgeber vorgegeben (Interview Uni Kassel: 14)
Niedersachsen	Initiative ging vom Land aus (Interview Land Niedersachsen: 64)
Nordrhein-Westfalen	Zielvereinbarungen wurden in bilateralen Gesprächen auf Grundlage von Empfehlungen einer Expertenkommission erarbeitet (Interview Uni Bielefeld: 72)

Bundesland	Initiative zur Einführung vertragsförmigen Vereinbarungen
Sachsen-Anhalt	Initiative ging vom Land aus (Interview Land Sachsen-Anhalt: 54/112/134)
Schleswig Holstein	Initiative ging vom Land aus (Interview Uni Kiel: 47)
Thüringen	Initiative ging vom Land aus (Interview Land Thüringen: 921)

Übersicht 8: Initiator des Kontraktmanagements in den einzelnen Bundesländern

3.3 Erwartungen an die neuen Steuerungsinstrumente

Jenseits von den allgemeinen Begründungen zur Einführung der neuen Steuerungsinstrumente haben die Akteurinnen und Akteure konkrete Erwartungen benannt, die an die neuen Instrumente gestellt wurden. Diese können drei unterschiedlichen Ebenen zugeordnet werden.

Zum einen standen bestimmte Sachziele im Mittelpunkt des Interesses. Ganz konkret sollen die vertragsförmigen Vereinbarungen etwa dazu beitragen, die Profile der Hochschulen zu entwickeln, die Leistungsfähigkeit der Hochschulen zu stärken oder zur Qualitätssicherung beizutragen.

Auf der zweiten Ebene geht es um die Beziehung zwischen Staat und Hochschulen, hier soll etwa Vertrauen gestärkt, Planung kooperativ gestaltet, Kommunikation verbessert oder insgesamt eine „partnerschaftliche Beziehung“ entwickelt werden.

Erwartungen für konkrete Steuerungsaufgaben

- Qualitätssicherung (Interview Uni 20: 328, Interview Land 1: 874)
- Leistungsfähigkeit (Interview Land 3: 1107)
- Effizienz (Interview Land 7: 447); Instrument nach innen (Interview Land 7: 1476)
- Planungssicherheit (Interview Uni 17: 414)
- Profilierung der HS (Interview Uni 5: 71; Interview Land 7: 851)
- Landeshochschulplanung (Interview Land 10: 665)
- Strukturveränderungen (Interview Land 13: 40-47)
- Erleichterung der internen Hochschulsteuerung (Interview Land 9: 248, Interview Uni 16: 34)

Erwartungen für die Kommunikation zwischen Staat und Hochschule

- Strukturplanung als kooperativer Prozess (Interview Uni 17: 36)
- Gegenseitiges Vertrauen (Interview Land 3: 1139)
- Kooperative strategische Steuerung (Interview Land 12: 71)
- Neue politische Kultur (Interview Land 6: 477);
- Partnerschaft HS-Ministerium (Interview Land 4: 508; Interview Uni 16: 34)
- Neue Geschäftsbeziehung (Interview Land 13: 40-47)
- Bessere Kommunikation (Interview Land 4: 713)

Übersicht 9: Erwartungen an die Einführung der kooperativen Steuerung

Bemerkenswert ist, dass im Bereich der Kommunikationsziele wesentliche Merkmale des kooperativen Staates genannt werden. Hier fallen Stichworte wie „kooperative Steuerung“, „Partnerschaft“ und „Kommunikation“. Allerdings sind es überwiegend die Vertreter/-innen der Landesregierungen, die diese Begriffe aufgreifen und damit an den hochschulpolitischen Reformdiskurs anknüpfen.

3.4 Beteiligung von Beratern

Eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung der neuen Steuerungsinstrumente spielten externe Berater, und hierbei insbesondere das CHE. Seit 1999 hat das CHE kontinuierlich Beiträge zu Zielvereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen veröffentlicht und insbesondere in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland an der Konzeption der neuen Instrumente mitgewirkt.

Das ursprüngliche Konzept in der Darstellung des CHE sieht Zielvereinbarungen als ein Steuerungsinstrument, das angesichts knapper Ressourcen und einer „organisatorischen Entscheidungsschwäche der Gruppenschulen“ (Fedrowitz u.a. 1999: 10) für Hochschulen wegen der großen Autonomie der Hochschulen „sehr gut geeignet“ sei (ebenda: 14):

„Der besondere Charme von Zielvereinbarungen liegt somit in dem Versuch, zeitlich terminierte, wechselseitige Verbindlichkeiten zwischen verschiedenen Entscheidungsebenen an der Hochschule zu sichern. Denn kooperative Zielfindung, die Definition klarer Verantwortlichkeiten für die Bearbeitung ausgewählter Ziele sowie die Verknüpfung von Aufgaben und darauf bezogenen Leistungen mit Ressourcenzuweisungen unterscheiden Zielvereinbarungen von einseitigen, hoheitlichen Zielvorgaben oder Leistungsaufträgen einer übergeordneten Organisationsebene an die einzelnen operativen Einheiten...“ (Ebenda: 15)

Für die Entwicklung der Ziele bezeichnen die Autoren das „Gegenstromverfahren“ als das geeignetste Instrument, weil es das Zusammenspiel zwischen den unterschiedlichen Entscheidungsebenen regelt und die „dafür notwendige Vertrauensbasis“ nicht vernachlässigt (ebenda: 22). Bereits in dem Text aus dem Jahr 1999 sind abschließend sieben Anforderungen an die Zielvereinbarungen definiert, die auch den Inhalt späterer Veröffentlichungen des CHE prägen. Ziele sollen demnach überprüfbar, realistisch und untereinander konsistent sein; die Erarbeitung der Ziele erfordere Transparenz und Partizipation und gleichzeitig sollen die Verantwortungen klar festgelegt, die Ziele mit Anreizen und Sanktionen verknüpft und ein „zielbezogenes Berichtswesen“ etabliert werden (ebenda: 23ff.).

Das Modell ist in vielen Bundesländern rezipiert worden und diente dort als Grundlage für die weitere Entwicklung der neuen Steuerungsinstrumente:

„Wir haben an sich alles angeguckt, natürlich auch das, was vorhanden war. Also Vorbild für die Muster so ein bisschen Land X, natürlich auch die Land Y, die es ja auch damals schon gab (...). Wir haben natürlich auch den Bericht des CHE gelesen dazu. Das war so ein bisschen Rosinenpickerei, wie das, glaube ich, alle machen. Eben überall das, was aus unserer Sicht am besten erschien, war dann eben mit aufgenommen und berücksichtigt.“ (Interview Land 4: 291-230)

Bemerkenswert daran ist, dass dieses Modell sehr schnell einen grundlegenden Wandel gerade in Bezug auf die Mitbestimmung erlebt hat. Einer der geistigen Väter der Zielvereinbarungen im Hochschulbereich – Frank Ziegele – berichtete, dass die erste Konzeption einer Zielvereinbarung an der Universität Kaiserslautern großen Wert auf die Partizipation der Akteure legte. Es habe mehrere Zielfindungsdiskussionen mit Studierenden und Mitarbeitern gegeben, in deren Ergebnis eine Zielvereinbarung unterzeichnet wurde (Ziegele 2006: 28). Auch in der oben genannten ersten großen Veröffentlichung des CHE im Jahr 1999 lautet der Untertitel noch „vertrauen – verhandeln – vereinbaren“ (Fedrowitz u.a. 1999). In den ebenfalls vom CHE entwickelten Konzeptionen der Zielvereinbarungsmodelle für das Saarland und Brandenburg kommt Vertrauen nur noch als „Vertrauen des Staates in die Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschule“ (Müller 2003: 7 und 13), also als Legitimation für den Rückzug des Staates aus der Detailsteuerung und Vertrauen in die Verfahren (Ziegele 2003: 35) vor. Begriffe wie Mitbestimmung oder Beteiligung sind nicht mehr Gegenstand der Darstellung.

Für das Land Schleswig-Holstein hat die Nürnberger Unternehmensberatung „arf“ ein Konzept zur Umsetzung des neuen Steuerungsmodells entwickelt. Das Modell betont „Verfahren der Zusammenarbeit und der Vereinbarung klarer Regeln und Ziele“ stellt aber gleichzeitig fest, dass die Landesregierung aufgrund ihrer politischen Verantwortung Möglichkeiten der Intervention benötigt (Brixner/Fischer 2004: 44)²¹.

Das Urteil über die externe Beratung fällt unterschiedlich aus und kann natürlich aufgrund der geringen Fallzahl hier keine Repräsentativität beanspruchen. Den Beratern wird gelungene Moderation und vor allem ein effektiver Transfer der Erfahrungen aus anderen Bundesländern bescheinigt (14: 140ff.). Zum Teil wurde das Fehlen ausreichender empirischer Forschungen und fehlende wissenschaftliche Einordnung bei den Beratern kritisiert (11/807). Einzelne Interviewpartner gehen jedoch so weit, den Landesregierungen Einflussnahme auf die erstellten Gutachten zu unterstellen:

„Man hat schon gesehen, dass der Berater im Einzelgespräch manches etwas differenzierter dargestellt hat, als der es in größeren Runden tun konnte und daraus habe ich jedenfalls für mich geschlossen, dass es auch Vorgaben des Auftraggebers (also des Bundeslandes; Anm. d. Verf.) gibt.“ (19: 1059-1069)

Dies soll hier nicht beurteilt werden, es ist allerdings zu befürchten, dass allein die Tatsache, dass die Beratung von leitenden Akteuren in den Hochschulen derart kritisch eingeschätzt werden, eine Belastung für die kooperativen Problemlösungsprozesse sind.

3.5 Rechtliche Grundlagen

Inzwischen sind in allen Bundesländern die vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen auch in den Hochschulgesetzen rechtlich verankert (vgl. Burkhardt/Quaißer 2005). In elf Ländern sind die vertragsförmigen Vereinbarungen im Prinzip verbindlich vorgeschrieben. Nur in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz

²¹ Auch an der Entwicklung in Hessen war die „arf“ an der Reform der Steuerungsverfahren beteiligt (Wüstemann/Brixner 2001).

und Thüringen handelt es sich um Soll- oder Kann-Bestimmungen. In der Regel liegt die Verantwortung für den Abschluss der Vereinbarungen entweder bei „Land und Hochschule“ oder bei der Landesregierung. Im hessischen Landeshochschulgesetz heißt es etwa:

„Zur Verwirklichung der Ziele der Struktur- und Entwicklungsplanung schließt das Ministerium mit den Hochschulen Zielvereinbarungen ab. [...] Die Zielvereinbarungen sind bei der Strukturplanung der Hochschulen zu beachten.“ (Hessisches Hochschulgesetz; Achter Abschnitt „Haushalt, Strukturplanung, Aufsicht“, § 88 Struktur- und Entwicklungsplanung (2).

Interessant sind hierbei die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, in deren Landeshochschulgesetzen die Entscheidung für oder gegen den Abschluss von Zielvereinbarungen zunächst bei den Hochschulen lag. In Thüringen hieß es im Gesetz 2004:

„(2) Die Hochschulen können mit dem Ministerium Vereinbarungen treffen, die konkrete Ziele bei der Erfüllung der Hochschulaufgaben oder Erprobungen nach Absatz 1 zum Gegenstand haben und die jeweiligen Leistungen festlegen.“ (Thüringer HAG, 29.04.2004; Achter Teil „Übergangs- und Schlussbestimmungen“, § 132 c Erprobungsklausel)

Formal war Thüringen damit das Land mit der größten Autonomie in den Vertragsverhandlungen. Allerdings wurde diese Formulierung 2006 in die auch in den meisten anderen Ländern übliche Formulierung „Das Ministerium schließt (...) mit jeder Hochschule (...) Zielvereinbarungen ab“ (ThuerHG 01.12.2006: § 12) geändert. In Mecklenburg-Vorpommern wurde mit einer Novelle im Jahr 2006 ebenfalls das Instrument der Zielvorgabe gesetzlich verankert und damit auch dort die Position der Landesregierung deutlich gestärkt²²:

„Wenn und soweit eine Zielvereinbarung in der Frist gemäß Absatz 3 nicht zustande kommt, kann das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur zur Gewährleistung der Umsetzung der Eckwerte der Hochschulentwicklung Zielvorgaben erlassen. Zielvorgaben treten an die Stelle von Zielvereinbarungen und bedürfen der Zustimmung des Landtages.“ (Hochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern, 10.06.2006: § 15 Abs. 4)

Zwei Besonderheiten enthalten die Hochschulgesetze in Bayern und Schleswig Holstein. Das bayerische Gesetz sieht seit 2006 vor, dass der Landeshochschulrat vor Abschluss der Zielvereinbarungen gehört werden muss und dass dieser auch feststellt, ob die vereinbarten Ziele erreicht wurden. Damit ist erstmals bundesweit ein vom Ministerium unabhängiges Gremium²³ für die Beurteilung der Zielvereinbarungen zuständig (By HoschG 2006: Art. 26 Abs. 5). In Schleswig-Holstein ist nicht nur festgelegt, dass der akademische Senat den Zielvereinbarungen zustimmen muss, sondern auch, dass „rechtzeitig vor deren Abschluss“ sowohl die Frauenbeauftragte als auch die Vertreter der Studierenden zu hören sind (HSG 2004: § 15a Abs. 2).

²² Das Beispiel wird im Abschnitt 5.1.1 erläutert.

²³ Alle acht Mitglieder des akademischen Senats (fünf Hochschullehrer/-innen, ein/e wissenschaftlicher Mitarbeiter/-in, ein/-e sonstige Mitarbeiter/-in, ein/-e Student/-in und die Frauenbeauftragte (letztere ohne Stimmrecht)) und acht Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur; Vertreter der Landesregierung sind einzuladen. (Art. 26 Abs. 1 und 2).

Bundesland	Verankerung im Gesetz	Möglichkeit der Zielvorgabe durch das Land	Zuständigkeit des akademischen Senats²⁴
Baden-Württemberg	Verbindlich festgelegt, keine Zuordnung (LHG Baden-Württemberg 2005: § 13 Abs. 2)	Für Hochschulpakt (§ 13 Abs. 2)	K.A.
Bayern	Verbindlich festgelegt, Verantwortung Land (By HoschG. 2006: Art. 15 Abs. 1)	K.A.	K.A. Der Hochschulrat wird vor dem Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Staat gehört und stellt für die Hochschule das Erreichen der in diesen Zielvereinbarungen festgelegten Ziele fest (Art. 26 Abs. 5)
Berlin	Kann-Bestimmung; Verantwortung Land (Haushaltsstrukturgesetz 1997: Art. II § 1)	K.A.	K.A.
Brandenburg	Kann-Bestimmung, Verantwortung Land (BbGH 2004: § 2 Abs. 6)	K.A.	K.A.
Bremen	Verbindlich festgelegt, Verantwortung Land und Hochschule (BremHg 2003: § 105a)	K.A.	K.A.
Hamburg	Verbindlich festgelegt, Verantwortung Land und Hochschule (HMbHG 2003 § 2 Abs. 3)	K.A.	K.A.
Hessen	Verbindlich festgelegt, Verantwortung Land (HessHG 2004: § 88 Abs. 2)	Zielvorgabe möglich. (§ 88 Abs. 5)	Der Senat ist zuständig für Stellungnahme zu den Zielvereinbarungen nach § 88 (§ 40 Abs. 2)
Mecklenburg-Vorpommern	Verbindlich festgelegt, Verantwortung Hochschulen (LHG M-V 2006: § 15 Abs. 3)	Zielvorgabe möglich (§ 15 Abs. 4)	Der Senat hat ein allgemeines Informationsrecht (§ 81 Abs. 2)

²⁴ Hier sind Aussagen mit ausdrücklichem Bezug zu vertragsförmige Vereinbarungen aufgeführt.

Bundesland	Verankerung im Gesetz	Möglichkeit der Zielvorgabe durch das Land	Zuständigkeit des akademischen Senats²⁴
Niedersachsen	Verbindlich festgelegt, Verantwortung Land, (NHG 2002: § 1 Abs. 3 und 4)	Zielvorgabe möglich. (§ 1 Abs. 4)	Der Senat ist „über den Abschluss einer Zielvereinbarung zu informieren“ (§ 41 Abs. 3)
Nordrhein-Westfalen	Kann-Bestimmung; Verantwortung Land und Hochschule (HRWG 2004: § 9) ²⁵	K.A.	Das Rektorat ist „im Benehmen mit dem Senat für den Abschluss von Zielvereinbarungen gemäß § 9 zuständig“ (§ 20)
Rheinland-Pfalz	Kann-Bestimmung; Verantwortung Land (HochSchG 2003: § 2 Abs. 9)	Rechtsverordnung ist ausdrücklich Alternative zu ZV (§ 2 Abs. 9)	K.A.
Saarland	Verbindlich festgelegt; Verantwortung Land und Hochschule (Universitätsgesetz 2004: § 7 Abs. 1)	Zielvorgabe möglich (§7 Abs. 3)	K.A.
Sachsen	Festgelegt; Verantwortung Land und Hochschule (Sächs. HG 2004: § 99 Abs. 2)	Einrichtung, Änderung oder Schließung von Studiengängen kann das Ministerium „verlangen“ oder durch ZV regeln (§ 20 Abs. 2)	Das Kuratorium beschließt über den Abschluss von ZV (§ 97 Abs. 4)
Sachsen-Anhalt	Verbindlich festgelegt; Verantwortung Land und Hochschule (HSG LSA 2004: § 57 Abs. 1)	Zielvorgabe im Benehmen mit dem Wissenschaftsausschuss des Landtages möglich (§ 57 Abs. 5)	Der Senat berät über den Entwurf der Zielvereinbarung (§ 67 Abs. 3)
Schleswig Holstein	Verbindlich festgelegt; Verantwortung Land und Hochschule (HSG 2004: § 15a Abs. 1)	K.A.	Frauenbeauftragte und Vertreter der Studierenden sind rechtzeitig vor Ende der Verhandlungen zu hören (§15a Abs. 2). Der Senat muss Zielvereinbarungen zustimmen (§ 39 Abs. 1)
Thüringen	Kann-Bestimmung; Verantwortung Land (ThürHG 2006: § 12 Abs. 1)	Zielvorgabe möglich (§ 12 Abs. 4)	Der Senat nimmt Stellung (§ 33 Abs. 1)

Übersicht 10: Gesetzliche Bestimmungen zu vertragsförmigen Vereinbarungen²⁶²⁵ Seit 2007 verbindlich.²⁶ Stand: Dezember 2006.

Damit wird auch in den gesetzlichen Bestimmungen zu den vertragsförmigen Vereinbarungen eher eine von oben nach unten ausgerichtete Lesart der neuen Steuerungsinstrumente dokumentiert.

3.6 Rechtliche Relevanz der Verträge

Damit stehen die Verträge und Vereinbarungen selbst in allen Bundesländern auf einer soliden juristischen Grundlage. Diese juristische Basis spielt jedoch kaum noch eine Rolle, wenn es nicht um die Instrumente als solche, sondern um die vereinbarten Inhalte geht. Diese werden überwiegend als „politisch verbindlich“ eingestuft und eine „juristische Verbindlichkeit“, also Einklagbarkeit der Inhalte, grundsätzlich abgelehnt:

„Das sind Absichtserklärungen, die unterschrieben sind, damit von denen, die es unterschrieben haben, wirkliche Willensäußerungen. Aber es gibt keinen Rechtsanspruch auf Erfüllung. Von uns aus können wir es von den Hochschulen nicht verlangen. Aber auch sie haben keinen Rechtsanspruch, sie können dem Parlament nicht die Haushaltsverantwortung entziehen, wenn das Parlament beschließt, der Haushalt wird gekürzt um X Prozent, weil man seine Schulden reduzieren will oder so. Da haben die keinen Rechtsanspruch in diesem Fall. Also einklagbar nicht, rechtlich nicht einklagbar, öffentlich einklagbar, politisch einklagbar durchaus, weil es halt eine Willenserklärung ist, unsererseits und damit auch der Politik, der Regierung, also natürlich innerpolitisch durchaus einklagbar. Wie das möglich ist, ist natürlich eine andere Frage.“ (Interview Land 3: 836-851)

„Also ich denke mal, das Ganze hat doch eine recht starke moralische Bindungswirkung als eine materielle. Wenn eine Seite darauf abzielen sollte, das nun justitiabel zu machen, ich glaube, das wäre ein Irrweg. Es geht hier darum, miteinander im Gespräch zu bleiben, miteinander vernünftige Ziele zu formulieren, also nicht einseitig staatliche, nicht einseitige Hochschulziele, sondern ein vernünftiger Kompromiss, so wie der Landes- als auch dem Hochschulinteresse am besten entspricht.“ (Interview Land 14: 585-593)

Berlin ist das einzige Bundesland, in dem die Verträge bereits bei ihrer Entwicklung durch den Staatsrechtler Hans Meyer (vgl. Meyer 1997) als juristisch verbindlich entwickelt wurden. Trotzdem bestehen „grundsätzliche Zweifel, ob der Staat in der Lage ist, sich gegenüber einer von ihm geschaffenen juristischen Person des öffentlichen Rechts vertraglich zu binden“ (Uerpmann 1999: 646). Uerpmann argumentiert weiter, dass Hochschulen aufgrund der grundgesetzlich garantierten Wissenschaftsfreiheit jedoch höher zu bewerten seien als nachgeordnete Behörden und dass Sie dann als Vertragspartner der Wissenschaftsbehörde in Frage kämen, wenn „beide Vertragspartner zu einer eigenständigen Willensbildung in der Lage sind“ (ebenda: 647). Ein juristisch einklagbarer Vertrag könne also nur dann zustande kommen, wenn das Ministerium nicht auf anderer Ebene wesentlich in die Planungen der Hochschule eingreife. In der Praxis ist jedoch auch in Berlin bisher keine juristische Auseinandersetzung über die Inhalte der Vereinbarungen wirklich ausgefochten worden und die beteiligten Akteure gehen letztlich davon aus, dass die Klage einer Hochschule gegenüber dem Senat die politische Beziehung zwischen beiden so belasten würde, dass diese nicht bis zu einer tatsächlichen gerichtlichen Auseinandersetzung aufrechterhalten würde. Es sei zwar denkbar,

dass eine Hochschule Recht bekomme, diese müsse aber dann damit rechnen, in den nächsten Verträgen mit deutlich weniger Geld ausgestattet zu werden. Im Falle einer juristischen Auseinandersetzung drohe „Liebesentzug qua Euro“ (Interview Uni Berlin: 457f.).

Auch der Vertreter des Hamburger Senats formuliert eine Position, nach der juristischen Verbindlichkeit zumindest anzustreben wäre, sieht diese jedoch durch das Haushaltsrecht des Parlamentes immer eingeschränkt:

„Also das ist die Frage des Rechtscharakters dieser Dinge. Ich würde schon mir eigentlich vorstellen, dass es Autonomie ernst nehmend öffentlich-rechtliche Verträge sind mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, die aber dann (...) immer unter dem Vorbehalt der parlamentarischen Bewilligung stehen, insofern sind wir alle nicht frei. Auch die Regierung ist nicht frei.“ (Interview Land 12: 760-766)

Tatsächlich sind bisher drei Klagen im Zusammenhang mit vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, aber nicht zur Entscheidung angenommen worden. Dabei bezieht sich nur ein Fall auf die Inhalte eines Hochschulpaktes selbst. Die juristische Fakultät der Technischen Universität Dresden hatte gegen die Einstellung eines Studiengangs geklagt. Ein Eilantrag gegen die Einstellung der Zulassung von Studienanfängern wurde abgelehnt (BvR 2298/04 vom 11.03.2005). Eine entsprechende Klage in der Hauptsache am Verwaltungsgericht Dresden wurde „durch übereinstimmende Erledigungserklärungen beendet“ (5 K 226/04). Auch die Klagen gegen die Einführung neuer Steuerungsinstrumente in Brandenburg (BvR 911/00, 1 BvR 927/00, 1 BvR 928/00 vom 26.10.2004) und Schleswig-Holstein wurden als unbegründet zurückgewiesen (BvR 2206/00 vom 07.05.2001).²⁷

Angesichts der Tatsache, dass sich die ordentlichen Gerichte offensichtlich nicht als Kontrollinstanz für die Vereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerien und Hochschulen eignen, erstaunt allerdings, dass bisher in keinem Bundesland ein anderes formales Schlichtungsgremium gesetzlich verankert wurde²⁸. Die wenigen in den Hochschulgesetzen und den Vereinbarungen selbst vorhandenen Hinweise auf ein mögliches Scheitern der Verhandlungen übertragen dem verhandelnden Ministerium – also einem der beiden Verhandlungspartner – das Recht einer „Zielvorgabe“ (Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen; vgl. 3.5) oder sehen dies zumindest für die Einrichtung, Änderung oder Schließung von Studiengängen vor (Rheinland-Pfalz, Sachsen). Als erstes Bundesland hat Bayern 2006 in seinem Hochschulgesetz den Hochschulrat als unabhängiges Gremium in den Vereinbarungsprozess einbezogen und festgelegt, dass dieser vor Abschluss der Ziele gehört werden müsse und anschließend die Erreichung der Ziele zu prüfen habe (Bayerisches HoschG 2006: Art. 26 Abs. 5).

In der Praxis sind jedoch große Teile der vertragsförmigen Vereinbarungen gar nicht in einer juristisch prüfbaren Form gehalten und schon im Rahmen des regelmäßigen Control-

²⁷ An dieser Stelle sei jedoch auch auf Untersuchungen zur grundsätzlichen Rechtsverträglichkeit des New Public Management im Hochschulbereich verwiesen. So halten Sterzel und Perels das niedersächsische Steuerungsmodell zwar für grundsätzlich verfassungskonform, aber in „wichtigen Punkten“ nicht den Anforderungen aus Artikel 5 Abs. 3 des Grundgesetzes entsprechend (2003: 273).

²⁸ In Österreich ist eine solche Kommission im Universitätsgesetz verankert (Republik Österreich 2002: § 13 Abs. 8 UG).

lings und bei den möglichen Sanktionen zeigt sich, dass es äußerst schwierig ist, zwischen Erfüllung und Nichterfüllung der Verträge zu unterscheiden.

3.7 Berichtspflichten

In der Logik der Zielvereinbarungen gehört zu diesen vor allem ein abschließender Bericht über Zielerreichung oder –verfehlung. Nur wenn wenigstens zur Kenntnis genommen wird, ob ein Ziel erreicht wurde oder nicht, kann es überhaupt langfristig sinnvoll sein, Ziele zu definieren. Obwohl dieser Zusammenhang zwischen Zielvereinbarung und Controlling den Akteuren der Verhandlung in allen Bundesländern klar ist, kann überhaupt nur in Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein von einem gut funktionierenden Berichtswesen gesprochen werden. Dabei sind Berlin und Bremen bisher die einzigen Länder, in denen die Berichte über die Hochschulverträge (Berlin) bzw. Zielvereinbarungen (Bremen) veröffentlicht werden²⁹. In Bremen und Schleswig-Holstein werden die Berichte jeweils dem Parlament bzw. dem zuständigen Ausschuss (Bremen) vorgelegt. In Hamburg erhält der Senat der Bürgerschaft jährlich einen Bericht, der Kennzahlen zur Zielerreichung enthält. In den meisten anderen Ländern ist festgelegt, dass Berichte jährlich oder halbjährlich erstellt werden sollen. Diese sind jedoch nach Aussagen der Akteure „noch im Aufbau“, zu „unstrukturiert“ oder „nicht formalisiert“. In mehreren Ländern wurden diese jedoch inzwischen stärker strukturiert (Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen). In Thüringen seien die Hochschulen mit Verweis auf den zu großen Aufwand ihre Pflicht zur Berichterstattung bisher nicht nachgekommen.

Bundesland	Aussagen zum Berichtswesen
Brandenburg	Halbjährlicher Bericht, noch im Aufbau (Interview Uni Potsdam: 877) ³⁰
Berlin	Jährliche Berichte vom Senat zusammengefasst dem <i>Parlament</i> vorgelegt (Interview Land: 589)
Bremen	Bericht geht in Folgeverhandlung ein und wird <i>dem parlamentarischen Ausschuss für Wissenschaft</i> vorgelegt (Interview Land: 394) Zielüberprüfung zu „weich“ (Interview Land: 71)
Hamburg	Jährliche Berichte an das <i>Landesparlament</i> , soll weiter strukturiert werden (Interview Land: 578)
Hessen	Bericht vorhanden, aber unstrukturiert. (Interview Land: 971) Ziele zu <i>allgemein</i> formuliert (Interview Land: 263)
Niedersachsen	Bericht bis 2006 ohne festgelegtes Verfahren, seither strukturiert (Interview Land/635) Bericht wird dem <i>Parlament</i> vorgelegt (Interview Uni Hannover: 167)
Nordrhein-Westfalen	Jährliche Berichtspflicht, zunächst nicht formalisiert, seit 2005 strukturiert (Interview Land: 325)

²⁹ In Sachsen-Anhalt ist dies in Verantwortung der Hochschulen ebenfalls in den Zielvereinbarungen 2006 verankert, bisher jedoch noch nicht geschehen.

³⁰ Inzwischen wurde das Verfahren weiterentwickelt und sieht einen jährlichen Bericht sowie einen Abschlussbericht nach der Zielvereinbarungsperiode vor.

Bundesland	Aussagen zum Berichtswesen
Schleswig Holstein	Detailliertes Verfahren, Bericht wird dem <i>Parlament</i> vorgelegt (Interview Land: 465)
Sachsen-Anhalt	Bericht vorhanden, aber zu unstrukturiert (Interview Land: 353) HS-Interne Anbindung fehlt (Interview Land: 258) ³¹
Thüringen	Bisher kein Bericht über Zielerreichung (Interview Land: 1060) Zwar formal verlangt, aber wegen Aufwand bisher nicht erfüllt (Interview Uni Erfurt: 844)

Übersicht 11: Aussagen zum Berichtswesen

Der 120 Seiten umfassende „Leistungsbericht der Berliner Hochschulen“ (Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur 2005 und 2006) zeigt exemplarisch, wie problematisch die Darstellung und vor allem Bilanzierung der vereinbarten Ziele ist. Ein großer und informativer Teil bezieht sich auf quantitative Daten, die teilweise auch in das leistungsorientierte Mittelverteilungsmodell in Berlin integriert sind. Dort werden etwa die Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit und die Zahl der erreichten Abschlüsse dokumentiert. In ausführlichen Berichten wird über die Entwicklung der Hochschulen auf den einzelnen Themenfeldern wie Internationalisierung oder Chancengleichheit berichtet. Es finden sich aber auch Sätze, die auf eine problematische Datenlage schließen lassen:

„Die Angaben der Hochschulen in den Leistungsberichten lassen zu diesem Thema keine systematische Auswertung zu. Berichtet wird, dass die Kooperationsangebote mittel- und osteuropäischer Hochschulen im Vorfeld der EU-Osterweiterung stark zugenommen haben. Die Hochschulen können diesen Nachfragen aufgrund ihrer zunehmend begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen allerdings nur in geringem Maße entsprechen.“ (Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur 2005: 44)

Genau an dieser Stelle wird auch der konzeptionelle Unterschied zwischen den Verfahren zur leistungsorientierten Mittelverteilung und dem Kontraktmanagement deutlich. Messbare Größen, wie zum Beispiel der Anteil der Studierenden in der Regelstudienzeit oder der Anteil der Frauen unter den Doktoranden können direkt und eindeutig in (wenn auch minimale) finanzielle Sanktionen umgerechnet werden³². Solche Systeme würden jedoch zu unübersichtlich und kaum noch handhabbar, wenn alle Ziele der Hochschulentwicklung über Kennzahlen kontrolliert werden sollten. Der Verzicht auf Kennzahlen macht jedoch sowohl die Kontrolle der Ergebnisse als auch Belohnungen oder Sanktionen schwierig. Den Akteuren fällt es daher in der Regel schwer, die Wirkung solcher „weichen Ziele“ in den Vereinbarungen zu beschreiben:

³¹ Inzwischen wurde das Verfahren weiterentwickelt. In den Zielvereinbarungen 2005 ist festgelegt, dass die jährlichen Rektoratsberichte sowohl Aussagen über die Zielerreichung, als auch hochschulübergreifend vergleichende Informationen u.a. über Lehre und Forschung enthalten. Die Berichte sollen dem Landtag und der Landesregierung zur Kenntnis gegeben und auf den Webseiten der Hochschulen veröffentlicht werden. Außerdem sollen sie in einer geeigneten Veranstaltung „gemeinsam ausgewertet“ werden (Zielvereinbarung Uni Magdeburg 2006).

³² Am Rande sei angemerkt, dass auch diese Systeme von den Angehörigen der Hochschulen zum Teil eher belächelt werden. Mit Bezug auf die Kappungsgrenzen formuliert ein Universitätsangehöriger: „...wir könnten Harvard werden. Wir bekämen keinen Cent mehr“ (Interview Uni 8: 292f.).

„Deswegen haben wir eine leistungs- oder wettbewerbsorientierte Mittelverteilung eingeführt, wie wir gesagt haben. Und die beruht auf Kennzahlen, die in dem Kontrakt sind, nur bis zu fünf Stück, also nur fünf Kennzahlen, die wir haben, die sind im Kontrakt vereinbart. Aber es ist zumindest ein Teil. Ansonsten gibt es bisher keine weiteren Sanktionen, direkt, direkte Sanktionen aus den Kontrakten. Indirekt natürlich schon. In dem Fall muss man sagen, wenn sie über Jahre ihre Kontraktziele nicht erfüllen, dann kann man natürlich nachfragen, was ist es denn, woran liegt es denn. Das hat natürlich schon irgendwie Auswirkungen, aber keine direkten Auswirkungen.“ (Interview Land 9: 196-298)

Allerdings sind die Möglichkeiten konkreter Sanktionen bundesweit bisher ebenfalls begrenzt.

3.8 Sanktionen

Dies führt zur Frage nach angemessenen Reaktionen auf das, was die Hochschulen im Rahmen der Vereinbarungen erreicht haben. Gemeinhin wird angenommen, dass erreichte Ziele belohnt und nicht erreichte Ziele mit negativen Sanktionen belegt werden sollten (HRK 2005: 5f.). Die Frage, wie eine solche konkrete Verbindung von Zielen und staatlichen Gegenleistungen aussehen könnte, ist bisher in keinem Bundesland wirklich überzeugend gelöst. Drei Varianten können empirisch identifiziert werden:

1. Werden neben den Zielen auch finanzielle Zuweisungen genannt und eine allgemeine Abhängigkeit der Zuweisungen von den Zielen angenommen, so bleibt die Beziehung diffus. Das Ergebnis werde sich in den nächsten Verhandlungen auswirken, heißt es, ohne dass glaubhaft begründet werden kann, wie dies nachvollziehbar geschehen soll. Nur der Vertreter der Wissenschaftsbehörde in Bremen konnte darlegen, wie diese politische Reaktion in der Praxis aussieht: „Also der Bericht wird dem parlamentarischen Ausschuss vorgestellt. Insbesondere die Politiker gucken wirklich auf die Inhalte, insbesondere wo sie Kenntnisse von haben, und fragen durchaus auch nach. Und das ist natürlich nicht unbedingt angenehm“ (Interview Land Bremen: 714-179). Auch seitens der Universität Bremen wurde deutlich gemacht, dass man bemüht sei, den Parlamentariern gute Ergebnisse vorweisen zu können.
2. Auf der anderen Seite werden finanzielle Zuweisungen an konkrete Vorhaben, wie die Einrichtung bestimmter Zentren oder der Aufbau von virtuellen Lehrangeboten, gebunden. Diese sind dann jedoch weniger als Ziele („mehr internationale Forschungsbeziehungen“), sondern eher als Maßnahmen („Aufbau einer Außenstelle in New York“) formuliert. Diese Variante wurde in Einzelfällen (Brandenburg, Bayern, z.T. Hessen) umgesetzt. Das Verfahren hat jedoch große Ähnlichkeit zur Projektfinanzierung über Ausschreibungen oder Wettbewerbe³³.

³³ Führt man sich außerdem vor Augen, dass z.B. die Technische Universität München 2006 über 100 Mio. Euro Drittmittel und rund 30 Mio. Euro aus der Exzellenzinitiative erwirtschaftet, fallen die in der Zielvereinbarung 2006 veranschlagten 0,5 Mio. Euro für das „Institute for Advanced Study“, Lehrauftragsmittel und Gleichstellung kaum ins Gewicht (Technische Universität München 2004, 2005, 2006).

3. Schließlich wäre denkbar, dass Zuweisungen an die Erreichung bestimmter Zielwerte, wie zum Beispiel bestimmter Anteile von Studentinnen oder Professorinnen, gebunden werden. Tatsächlich wurde diese Variante in zehn der sechzehn Bundesländer (Jaeger u.a. 2005: 25) im Rahmen der leistungsorientierten Mittelverteilungen zwischen Staat und Hochschulen umgesetzt; zum Teil wird das Verfahren auch in den vertragsförmigen Vereinbarungen dokumentiert (z.B. in den Hochschulverträgen in Berlin), es steht dann aber in keinem engeren Zusammenhang zu den sonstigen Zielen der Vereinbarung. In Niedersachsen wird in den Zielvereinbarungen bewusst auf finanzielle Anreize verzichtet, um eine Doppelsteuerung zur leistungsbezogenen Mittelzuweisung zu vermeiden.

Nach Auskunft der befragten Akteure in den Landesregierungen verhindern darüber hinaus zwei Umstände eine sichtbare Reaktion auf die Leistungen der Hochschulen. Einerseits fehlt es an nachvollziehbaren Verfahren zur Bemessung von Belohnungen und Sanktionen, andererseits wirken die ohnedies knappen Finanzmittel begrenzend.

Bundesland	Finanzielle Sanktionen	Politische Sanktionen
Berlin	Wegen fehlendem finanziellen Spielraum des Landes und unklarer Bemessungsverfahren nicht vorgesehen (Interview Land Berlin: 950)	Zielverfehlung würde zu politischem Druck führen; es wird seitens der Wissenschaftsverwaltung mit Rückkehr zur Kameralistik gedroht (Interview Land Berlin: 589)
Brandenburg	Sanktionen in der Eingewöhnungsphase nicht vorgesehen; einzelne strukturbildende Projekte sind mit besonderen Finanzaufweisungen verknüpft (Interview Land Brandenburg: 385)	Öffentliche Reaktion erwartet (Interview Uni Potsdam: 579)
Bremen	Nicht geplant, da finanzieller Spielraum knapp und Steuerungswirkung/Zielgenauigkeit bezweifelt (Interview Land Bremen: 714)	Zielverfehlung würde zu politischem Druck führen und ggf. bei der nächsten Mittelverhandlung Nachteile bewirken (Interview Land Bremen: 714)
Hamburg	Fehlender finanzieller Spielraum und fehlendes Bemessungsverfahren machen Bewertung einzelner Ziele grundsätzlich schwierig (Interview Land Hamburg: 501); ab 2005 Orientierung an Umsetzung der Strukturreform vorgesehen (Zielvereinbarung TU HH 04; Abschn. 10.1)	K.A.
Hessen	Qualitative Evaluation der HS methodisch zu kompliziert und steuerungsökonomisch zu aufwändig (Interview Land Hessen: 1100)	Öffentliche Reaktion erwartet: enormer Legitimationsdruck der HS gegenüber Ministerium, Landtag und Öffentlichkeit (Interview Land Hessen: 1100)

Bundesland	Finanzielle Sanktionen	Politische Sanktionen
Niedersachsen	Kein Spielraum für finanzielle Sanktionen vorhanden ³⁴ (Interview Land Niedersachsen: 111)	Öffentliche Reaktion erwartet: Legitimationsdruck der HS gegenüber Ministerium, Landtag und Öffentlichkeit (Interview Land Niedersachsen: 111)
Nordrhein-Westfalen	Politischer Wille, ausdrücklich auf Sanktionen zu verzichten, um die Akzeptanz des Instruments nicht zu gefährden (Interview Land Nordrhein-Westfalen: 384). Intern kann das Rektorat Mittel aus dem Innovationsfonds des Landes als Anreize ausgeben (Zielvereinbarung Uni Bielefeld 2002, Z. 62)	Bei den Finanzverhandlungen im Parlament wurden die Berichte der Hochschulen nicht berücksichtigt, so dass es keine Sanktionen geben konnte (Interview Uni Bielefeld: 352)
Sachsen-Anhalt	Nachbessern statt Sanktionierung, um (mentale) Implementierung des Instruments nicht zu belasten (Interview Land Sachsen-Anhalt: 806)	K.A. ³⁵
Schleswig Holstein	Finanzielle Sanktionen als Disziplinierungsinstrument gewollt, aber noch kein Konzept verfügbar (Interview Land Schleswig-Holstein: 955)	Öffentliche Reaktion erwartet: Reputation der Hochschulen hinsichtlich eines veröffentlichten Scheiterns an Zielvorgaben anfällig (Interview Land Schleswig-Holstein: 881)
Thüringen	Positive Sanktionen (Belohnungen) für nächsten Kontrakt geplant; Finanzielle Sanktionen seinen jedoch das einzige Instrument, um gegenüber relativ autonomen HS Druck zu entwickeln (Interview Land Thüringen: 613)	K.A.

Übersicht 12: Sanktionen in den einzelnen Bundesländern

In den meisten Bundesländern werden feste Sanktionen damit eher als theoretische Möglichkeit diskutiert. Außerhalb der Systeme zur indikatorbasierten Mittelverteilung werden bisher in keinem Land positive oder negative finanzielle Sanktionen an das Erreichen von konkreten Zielen geknüpft. Nur in Brandenburg und Hessen werden einzelnen Zielen überhaupt finanzielle Beträge zugeordnet. So werden der Technischen Universität Darmstadt in der Zielvereinbarung 2002 Mittel von insgesamt rund 2,5 Mio. Euro aufgeschlüsselt nach einzelnen Aufgaben aus dem Innovationsfonds zugesagt (TU Darmstadt, Zielvereinbarung 2002: 23). Dabei handelt es sich jedoch aus Sicht der Akteurinnen und Akteure nicht um eine Belohnung, die

³⁴ Außerdem soll Fehlsteuerung zur leistungsorientierten Mittelverteilung vermieden werden.

³⁵ Für 2008 ist eine Evaluation vorgesehen: „Nach einer Zwischenevaluation im Jahr 2008 für den Zeitraum bis zum 30.06.2008 wird unter Würdigung der erreichten Ergebnisse über die Fortschreibung der Zielvereinbarungen und der Budgets für die Jahre 2009 und 2010 entschieden.“ (Zielvereinbarung Uni Magdeburg 2006: 2)

im Falle der Zielerreichung ausgezahlt wird, sondern um einen Anreiz, der für die Formulierung des Ziels zugesprochen wird. Niemand glaubt daran, dass der betreffende Betrag zurückgezahlt werden müsste, wenn ein Ziel nicht erreicht wird. Eine Formulierung in den Berliner Hochschulverträgen von 2001 nach der 3 Mio. Euro „nach dem Maß der Vertragserfüllung“ (FU Berlin, ZV 2001: § 17) von einer noch zu bestimmenden Kommission zugeteilt werden sollte, wurde nicht umgesetzt, weil die finanziellen Spielräume für weitere Umverteilungen zu klein und der Aufwand für das Verfahren zu groß gewesen wäre (Interview Land Berlin: 950). Der einzige dokumentierte Fall, in dem Mittel tatsächlich nachträglich als eine Art Belohnung für die Erfüllung einer Vereinbarung zugesprochen wurden, waren die Zielvereinbarungen des Landes Sachsen-Anhalt im Jahr 2003:

„Die Landesregierung sagt der Hochschule für die Jahre 2004 bis 2005 ein Budget von jeweils 90 Prozent der veranschlagten Haushaltsmittel des Haushaltsplanes 2003 fest zu. Ein darüber hinaus gehender Betrag wird in Abhängigkeit von der Vorlage des Hochschulstrukturkonzeptes und der Realisierung der Zielvereinbarung mit dem jeweiligen Haushaltsplan vom Landtag beschlossen. Über die Höhe dieses Betrages im Rahmen von höchstens 10 Prozent des Budgetvolumens von 2003 wird jährlich gemeinsam mit den Hochschulen entschieden.“ (Uni Magdeburg Zielvereinbarung 2003: 10)

Angesichts der Tatsache, dass der kurzfristige Ausfall von 10 Prozent der Mittel einer Universität diese jedoch vollständig handlungsunfähig hinterlassen hätte, muss bezweifelt werden, dass es sich hier wirklich um einen finanziellen Anreiz im Sinne des New Public Management gehandelt hatte, zumal die Formulierung „wird gemeinsam (...) entschieden“ keine anwendbaren Entscheidungskriterien enthält. Nach einigem politischen Zähneknirschen wurde die Summe allen Hochschulen des Landes ausgezahlt.

Aufgrund solcher Erfahrungen werden finanzielle Sanktionen inzwischen auch gänzlich in Frage gestellt. So formuliert der Vertreter einer Landesregierung:

„Und es gibt dann eine andere Linie, die ich vertrete, die sagt, das ist alles Quatsch mit Sanktionen, weil die Sanktion erfordert den Konsens darüber oder aber den Nachweis darüber, dass ein Ziel nicht erbracht worden ist, obwohl es hätte erbracht werden können. Und das ist ein unglaublich bürokratischer, bössartiger, verletzender, langwieriger, schmerzhafter Prozess.“ (Interview Land 12: 496-541)

Diese Ansicht wird auch von einigen anderen Interviewpartnern geteilt. Auf der anderen Seite droht jedoch Beliebigkeit und es ist der Vertreter einer Hochschule, der selbst Konsequenzen für beide Seiten einfordert:

„Wenn Zielvereinbarungen so entkoppelt sind von Budgetzuweisungen und auch die Erfüllung von Zielvereinbarungen so oberflächlich evaluiert wird [...], braucht man eine solche Zielvereinbarung auch nicht abzuschließen.“ (Interview Uni 105: 3)

Damit deutet einiges darauf hin, dass Zielvereinbarungen nur dann sinnvoll sind, wenn jenseits der offensichtlich unpraktikablen (meist negativen) finanziellen Sanktionen andere Mechanismen funktionieren, die Verbindlichkeit erzeugen. In Ländern, in denen die Zielvereinbarungen zugleich ein Stück Haushaltsautonomie der Hochschulen bedeuten, ist schon die Drohung, bei Missachtung der Ziele wieder zum alten System der Anweisung zurückzukehren, Anreiz, den Bogen nicht zu überspannen:

„Die vertragsförmige Vereinbarung „ist freiwillig. Aber wenn Sie keine haben, dann müssen Sie wieder jedes Jahr zum Hauptausschuss (...) und müssen dann kämpfen und müssen sich dumme Fragen gefallen lassen, wie das früher der Fall war. Das hat dann immer so eine Situation, kriege ich auch mein Geld oder kommt einer mit einem Kürzungsantrag usw. Also da ist immer ein Moment der Unsicherheit drin. Also sie genießen schon die Ruhe der nächsten Jahre und wissen, was sie an den Vereinbarungen haben.“ (Interview Land 9: 393-406)

Auf der anderen Seite ist jedoch politisches Kapital im Spiel, dass nicht nur die Hochschulen, sondern auch die Landesregierungen an ihre Entscheidungen mehr oder weniger fest bindet: Der Vertragsbruch ist jeweils ein unkalkulierbares Risiko:

„Die Politik wird sich nicht so schnell wagen, das hat sie auch schon zwei mal gezeigt bei Haushaltsentscheidungen, sie wird es nicht so schnell wagen, dieses jetzt eingegangene Finanzniveau anzugreifen.“ (Interview Land: 189-197)

Die theoretisch einfache und praktikable Formel Zielerreichung finanziell zu belohnen erweist sich im Bereich der vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen damit als bisher nicht praxistauglich. Was in den Mittelverteilungssystemen anhand weniger festgelegter und vergleichbarer Indikatoren³⁶ funktioniert, greift bei den Zielvereinbarungen nicht. Dies klar zu sagen könnte den Blick darauf lenken, welche Effekte tatsächlich für Verbindlichkeit bei den Verhandlungen sorgen und wie diese gestärkt werden können.

³⁶ Die freilich auch immer wieder umstritten sind.

4. Vertragsaushandlung

4.1 Die Beziehung zwischen Staat und Hochschule

In allen bisher veröffentlichten Arbeiten zu den Verhandlungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen stehen formale Bedingungen im Vordergrund; daneben werden „kooperative“ Verhandlungen „auf Augenhöhe“ oder „in Gegenseitigkeit“ verlangt. So formuliert etwa die HRK „Wichtig für den Erfolg der Zielvereinbarungen ist aber, dass beide Partner im Rahmen der konkreten Verhandlungen gleichberechtigt sind“ (HRK 2005: 6).

Es gibt jedoch – abgesehen von einzelnen anekdotischen Berichten (z.B. Postleb 2005: 12ff.) – bisher keine empirischen Untersuchungen zur konkreten Ausgestaltung der Verhandlungen zwischen den Landesregierungen und den Hochschulen. Im folgenden Abschnitt wird nun eine erste Beschreibung der Verhandlungsbedingungen in den zehn Bundesländern versucht. Die Interviewpartner wurden jeweils nach ihrer Einschätzung der Verhandlungssituation befragt. Diese Bewertungen können nun sehr von einzelnen Situationen und Konstellationen abhängen und werden nicht nur im Zeitverlauf zum Teil, sondern auch von verschiedenen Akteur/-innen und den Vertreter/-innen verschiedener Hochschulen unterschiedlich eingeschätzt. Es wird deswegen in diesem Abschnitt darauf verzichtet, die Beispiele einzelnen Bundesländern zuzuordnen und stattdessen auf typische Strukturen der Verhandlungen verwiesen.

Der erste Punkt ist jenes immer wieder angeführte „auf gleicher Augenhöhe“, das unterstellt, dass hier gleichstarke, egalitäre Verhandlungspartner in Verhandlungen treten. Dies ist jedoch in den hier untersuchten Vertragsbeziehungen weder zu erwarten noch notwendig. So lange Hochschulen größten Teils auf staatliche Mittel angewiesen sind, ist der Staat immer der mächtigere Verhandlungspartner, der notfalls per Mittelentzug oder Anweisung steuernd eingreifen kann. Allein die Tatsache, dass trotz aller politischen Auseinandersetzungen bisher alle Versuche von Hochschulen, sich auf juristischem Wege gegen die staatlichen Entscheidungen zu wehren, entweder von den Hochschulen selbst zurückgezogen oder von den Gerichten nicht zugelassen wurden, belegt diese Tatsache (vgl. 3.6). Nun werden Verträge auch in anderen Bereichen nicht immer zwischen gleichstarken Partnern abgeschlossen: „Regelmäßig ist das etwa dann der Fall, wenn einseitige finanzielle Abhängigkeiten vorliegen“ (Kreckel 2003: 91). Wie in Abschnitt 3.6 dargestellt gibt es in keinem der zehn untersuchten Länder ein für andere Vertragsbeziehungen übliches Entscheidungs- oder Schlichtungsgremium (Gerichte, Verbände, Gewerkschaften), das die Rechte der „schwächeren“ Seite gewährleistet. Damit wird die staatliche Position an einer entscheidenden Stelle nochmals gestärkt und ein für beide Parteien gültiger Anreiz zur Einigung verschenkt. Auch Dritte – wie zum Beispiel Gleichstellungsbeauftragte, Studierende oder Personalvertretungen – haben formal keine Möglichkeiten, eine Vermittlungsinstanz zu den Verhandlungen anzurufen. Zugunsten der staatlichen Seite wirkt auch die Tatsache, dass diese in der Regel die Verantwortung für den Verhandlungsprozess trägt und so etwa Termine und Fristen vorgeben kann.

In unseren Interviews wurden die an den Verhandlungen beteiligten Akteure um eine Einschätzung des Verfahrens gebeten. Die Antworten reichen von äußerst positiven Einschätzungen:

„Es gab schon Meinungsverschiedenheiten. Es ist aber keiner streitig geblieben. Sie sind alle ausgeräumt worden, sicherlich im Wege von gefundenen Kompromissen.“ (Interview Land 4: 402)

bis zu deutlicher Kritik an den Verfahren:

„An der Stelle, denke ich, ist sozusagen die Frage Autonomie der Hochschule, die ja eigentlich dann auch durch Zielvereinbarungen gegeben sein sollte, wieder mit Füßen getreten worden...“ (Interview Uni 19: 840)

In zwei Ländern wurden die Verfahren sowohl von den Vertreter/-innen der Landesregierung als auch von den Akteur/-innen an den Hochschulen als belastend dargestellt, jeweils verbunden mit Schuldzuweisungen an die Gegenseite. Nur ein Vertreter eines Ministeriums ließ auch eine gewisse Selbstkritik einfließen:

„Das hat ganz eindeutig mit der Organisationskultur der Ministerien zu tun und lässt sich ganz schwer ändern. Das sind einzelne, die das dann vielleicht wollen. Aber die Kultur als Ganzes, das muss man mal sehen, weil die Leute gar nicht so, die Deregulierung hat ja Konsequenzen, Regressverfahren usw., die können in so einer offenen Weise nicht auf Nummer sicher gehen. (Interview Land 6: 526)

Die übrigen sieben Vertreter/-innen der Landesregierungen beschrieben die Verhandlungen als positive Kooperationsformen. In fünf Ländern wurde diese Einschätzung auch von den Hochschulen geteilt, in zwei Ländern war das Urteil der Hochschulen etwas kritischer. Es sei nochmals angemerkt, dass die Datengrundlage nicht für eine Beurteilung der Verfahren in den einzelnen Ländern ausreicht, es muss jedoch festgehalten werden, dass damit rund die Hälfte der befragten Akteure grundsätzliche Kritik an den Verfahren oder der Kooperationsbereitschaft der Verhandlungspartner äußern. Schauen wir uns dazu vor allem die kritischen Aussagen noch etwas genauer an:

„Im Moment ist die Situation sehr durch Misstrauen belegt, was schade ist.“ (Interview Uni 20: 811f.)

Der Vertreter dieser Hochschule spricht zunächst von der grundsätzlichen Einigkeit über den Nutzen der neuen Steuerungsinstrumente (ebenda: 779) und schildert dann inhaltliche Konflikte, die etwa in dem Bedürfnis des Staates, Bachelor-Studiengänge einzuführen und dem Wunsch der Hochschulen nach Autonomie zum Ausdruck kommen (ebenda: 774ff.). An einer anderen Stelle spricht der Hochschulvertreter davon, dass die festgefahrenen Verhandlungen am ehesten durch öffentlichen Druck über die Medien und „politische Kanäle“ bewegt werden könnten.

Es geht hier nicht allein um Sachfragen wie die Gewichtung unterschiedlicher Ziele sondern um einen grundsätzlichen Konflikt über die Gegenstände der Vertragsverhandlungen. Die Hochschulen empfinden die Vorgaben zur Einführung gestufter Studiengänge als staatliche Einmischung und wehren sich durch öffentlichen Protest. Dadurch entsteht eine Situation

des Misstrauens, in der jedoch vor allem auch ein Gespräch über sinnvolle Ziele nicht mehr möglich ist:

„Da wäre jeweils bei der anderen Seite wahrscheinlich das Misstrauen zu groß zu sagen, aha, das heißt, wir haben das Ziel zu niedrig gehängt.“ (ebenda: 805-807)

In einer solchen Situation erscheint ein kooperativer Verhandlungsmodus eher unwahrscheinlich und dies hat anscheinend weniger mit den konkreten Zielen zu tun, als vielmehr damit, dass noch keine Einigkeit über die Art der in den Vereinbarungen festzulegenden Ziele überhaupt besteht. Dieser Konflikt ist jedoch nicht direkt Verhandlungsgegenstand und kann so nicht kooperativ gelöst werden.

In einem anderen Bundesland waren in einem langwierigen Prozess Zielvereinbarungen u.a. über die Fächerstruktur entwickelt und abgeschlossen worden und anschließend hatte die Landesregierung ohne Beteiligung der Hochschulleitungen mit einer anderen Landesregierung Verhandlungen über die Zusammenlegung von Fächern aufgenommen und damit bei der betroffenen Hochschule großes Unverständnis ausgelöst:

„An der Stelle, denke ich, ist sozusagen die Frage Autonomie der Hochschule, die ja eigentlich dann auch durch Zielvereinbarungen gegeben sein sollte, wieder mit Füßen getreten worden, weil dann auf politischer Ebene etwas verhandelt worden ist.“ (Interview Uni 19: 840ff.)

Dieses Beispiel zeigt die Brüchigkeit der neu entstehenden Strukturen. Die staatliche Seite hätte der Hochschule allenfalls die Zusammenarbeit – oder Zusammenlegung der Fächer empfehlen oder zum Gegenstand einer Zielvereinbarung machen können, hat aber – wiederum als Element kooperativen Verwaltungshandelns – selbst Verhandlungen aufgenommen und damit die Zielvereinbarungspartner brüskiert. Ähnlich ist der in einigen Bundesländern vorliegende Fall zu bewerten, dass in den Zielvereinbarungen zwar Globalsummen für die Hochschulen festgelegt sind, diese aber trotzdem zur Aufstellung eines Haushaltsplanes gegenüber dem Land verpflichtet sind (Interview Uni 19: 908ff.).

Im dritten Fall kommen die Probleme ebenfalls bei der Einführung gestufter Studiengänge besonders deutlich zum Ausdruck. Das vom Land eingebrachte Ziel, gestufte Studiengänge in allen Fächern einzuführen, wird als nicht verhandelbar und daher im Prinzip als Anweisung verstanden:

„Also die Zielvereinbarung wird, um es anders herum zu sagen, nicht unbedingt das Ergebnis eines reinen Diskussionsprozesses.... Das glaube ich nicht. Also die Augenhöhe ist nicht gleich. Die Hochschulen haben letztlich die Möglichkeit, irgendetwas nicht zu unterschreiben. Aber dann singt gleich irgendwo der Haushaltsausschuss. Oder das Ministerium singt mit dem Haushaltsausschuss. Es ist sicherlich eine zum Teil auch einseitige Veranstaltung, sicherlich keine Aushandlungsveranstaltung. Es ist die Zielvereinbarung des Landes mit der Universität oder des Ministeriums mit der Universität.“ (Interview Uni 15: 394)

Tatsächlich hat das Land neben den Zielvereinbarungen parallel mit Erlassen gesteuert und insbesondere auch zur Einführung gestufter Studiengänge einen Erlass herausgegeben:

„Dann wird das in diversen Erlassen auch immer wieder mit auf den Weg gebracht. Wir haben jetzt z.B. einen Erlass rausgegeben zur Umstellung auf Bachelor und Master, weil da viele Fragen der Hochschulen entstanden waren.“ (Interview Land 1: 557-560)

Problematisch sind die Verhandlungen also auch dann, wenn die Wissenschaftsministerien selbst gegenüber Dritten Verpflichtungen eingegangen sind, die sie nun an die Hochschulen durchsetzen müssen. Dies ist in der Regel im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen der Fall, kann jedoch auch inhaltlich begründet sein. In vielen Bundesländern ist dies vor allem der Bologna-Prozess in dem die Wissenschaftsministerien in internationalen Verhandlungen Zusagen etwa zur Umstellung der Studienstruktur gegeben haben, deren Umsetzung sie nun von den Hochschulen einfordern müssen. Dies führt häufig dazu, dass neben den vertragsförmigen Vereinbarungen auch andere Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, um die vorgeesehenen Ziele zu erreichen. So wurde die Umstellung der Studienstruktur eben auch durch Anweisungen oder gesetzliche Regelungen vorgegeben, was jedoch von vielen Akteur/-innen in den Hochschulen als Abwertung der vertragsförmigen Vereinbarungen interpretiert wurde.

Der Vertreter einer Hochschule schätzt (nach Ende der Tonbandaufzeichnung), dass bei den Verhandlungen der Zielvereinbarungen rund 90 Prozent der Inhalte von der Wissenschaftsverwaltung eingebracht worden seien, während die Hochschulen die verbleibenden 10 Prozent der Inhalte eingebracht hätte. (Interview Uni 18: 1463ff.) In den Verhandlungen sei es nicht möglich gewesen, das Verhandlungsverständnis selbst zu diskutieren und diese seien zudem sehr aggressiv gewesen. Nach den Verhandlungen habe man sich „die Wunden geleckt und danach musste man wieder zum Alltag übergehen“ (ebenda: 1460).

Solche Schilderungen weisen auf Verhandlungskonstellationen hin, in denen Akteure mit der (vermeintlich) größeren Verhandlungsmacht zu positionsbezogenem Verhandeln neigen und damit letztlich nur Tauschgeschäfte, jedoch keine kooperativen Problemlösungen ermöglichen (vgl. Benz 1994: 143f.).

Allerdings deutet einiges darauf hin, dass der Begriff der Verhandlungsmacht an dieser Stelle spezifiziert werden muss. In einigen Interviews mit Leitungskräften in den Wissenschaftsverwaltungen wurde darauf verwiesen, dass die jeweiligen Mitarbeiter/-innen noch eine alte Denkweise von Hochschulsteuerung verinnerlicht haben und daher sehr auf Anweisung und Kontrolle bauen (Interview Land 6: 526). Es könnte nun sein, dass gerade weil innerhalb der Ministerien die Fähigkeit, Verhandlungen aktiv zu gestalten, noch nicht ausgebildet ist, immer wieder auf externe Machtstrukturen rekurriert wird. Von einer externen Verhandlungsmacht, die etwa aus dem Finanzierungsprinzip herrührt, müsste demnach eine interne Verhandlungsstärke unterschieden werden. Der Mitarbeiter einer Wissenschaftsverwaltung formuliert dies so:

„Ja, wie gelingt das? Ich könnte natürlich hochtrabend sagen, weil wir besonders qualifizierte Beamte im Wissenschaftsministerium sind. Das ist gar nicht zu unterschätzen. Nein, wir sind in der Tat zum Teil schon sehr lange dabei. Wir verkörpern auch in unserer Expertise die Breite der Fachkulturen. Wir haben einfach auch Ingenieure, und Naturwissenschaftler als Referatsleiter und Referatsleiterinnen. Und wir sind schon in der Lage, mit den Hochschulen auch über fachliche Strukturen zu diskutieren. Wir sind auch in der Lage, eine eigene Position zu entwickeln. Und wir werden auch angehört. Man bestreitet uns nicht das Recht, dass wir das tun.“ (Interview Land 7: 583-595)

Seitens der Universitäten in diesem Bundesland wurde der Dialog mit der Wissenschaftsverwaltung tatsächlich eher als konstruktiver Austausch dargestellt und die Chance zu einer gemeinsamen Problemlösung dokumentiert:

Die Verhandlungen „erleichterten und verkürzten die Kommunikation um ein wesentliches, weil man einfach sich auf die übergeordneten Ziele berufen konnte, ohne, sagen wir mal, jedem Sachbearbeiter sonst wieder in jeder Kleinigkeit bis ins Tausendste irgendwie eine Erklärung zu liefern, die mehr oder weniger antizipiert wurde und in so eine Blackbox oft hineingesprochen, man dann ein Vierteljahr auf einen Erlass wartete und völlig erstaunt war, wie der dann ausfiel. Das gab es nicht mehr. Das gibt es jetzt bei uns nicht mehr, oder kaum noch. Man beruft sich auf die Zielvereinbarung. Man hat da verbindliche Gesprächspartner.“ (Interview Uni 17: 230-242)

Damit ist nun eine Struktur beschrieben, die nicht nur mit der Leitungsebene in den Ministerien zusammenhängt, sondern mit alltäglichen Kommunikationsprozessen in der Beziehung zwischen Staat und Hochschule. An die Stelle von Erlassen und unklaren Kommunikationsstrukturen sind Ziele und daran orientierte Kommunikationen getreten. Die Gegenseite einer solchen Kommunikationsstruktur wird jedoch offensichtlich als Misstrauen erlebt. Wo weder die Zielvereinbarung noch der „verbindliche Gesprächspartner“ ausreichende Akzeptanz genießt, entsteht Misstrauen und das Verlangen nach rechtlicher Gültigkeit von Vereinbarungen. So formuliert der Vertreter eines Bundeslandes:

„Aber die Kultur als Ganzes, das muss man mal sehen, weil die Leute gar nicht so, die Deregulierung hat ja Konsequenzen, Regressverfahren usw., die können in so einer offenen Weise nicht auf Nummer sicher gehen.“ (Interview Land 6: 529)

Damit scheinen Erfolg oder Misserfolg der Verhandlungen wesentlich vom Vertrauen in die Instrumente und Akteur/-innen auf der anderen Seite abzuhängen (vgl. auch Schimank 2006).

4.2 Beteiligungsmuster

Im Abschnitt 4.1 wurden die Verhandlungen aus Sicht der beteiligten Akteur/-innen untersucht. Hier wird nun die Perspektive der von den Verhandlungen zwar betroffenen, aber überwiegend nicht an ihnen beteiligten Angehörigen der Hochschulen eingenommen. Unsere Befragungen belegen die von Papadopoulos (2003: 224) zunächst auf Verbände und Interessengruppen außerhalb der Hochschulen bezogene Aussage, nach der die Einführung der neuen Governancemodelle von den bestehenden Institutionen als Einflussverlust erlebt wird, auch für die Hochschulen. Fast in allen Bundesländern wird die Reform der Hochschulstrukturen und damit auch die Einführung von vertragsförmigen Vereinbarungen als Verlust von Mitbestimmungsmöglichkeiten erlebt.

Dabei können eine objektive und eine subjektive Dimension unterschieden werden. Die objektive bezieht sich auf die tatsächliche Beteiligung der jeweiligen Akteure an der Gestaltung der Vereinbarungen, die subjektive auf die Einschätzung dieses Tatbestandes³⁷.

³⁷ Daneben wurden die rechtlichen Grundlagen zur Beteiligung der akademischen Senate in Abschnitt 3.5 dargestellt.

Land	Beteiligung der akademischen Senate	Kategorie
Berlin, Humboldt Universität ³⁸	„Der akademische Senat ist an den Verhandlungen nicht unmittelbar beteiligt, weil eben ganz klar ist, es verhandeln die verantwortlichen Personen, der Präsident für die Universität. Auf der anderen Seite sitzt ja auch nicht das ganze Abgeordnetenhaus. Der Präsident rückversichert sich dann im Laufe der Verhandlungen mit dem akademischen Senat, indem er von den Verhandlungen berichtet, wo die Knackpunkte sind und wo man sich streitet und in welche Richtung man will. Und dann gibt es da auch eine Aussprache. Und dann kriegt man ja mit, ob das so grob akzeptiert wird oder, und gerade Studenten haben ja manchmal eine ganz andere Meinung, aber wenn das nur die sind, dann war das O.K. Ich habe hier noch eine Mehrheit für meinen Kurs. Aber der AS sitzt nicht mit am Tisch. Er ist quasi das Back-Office, das man informiert und sagt, das ist der Stand der Dinge, nur damit ihr es wisst. Und am Ende muss der Präsident vor den akademischen Senat treten und das Ergebnis vertreten. Und jetzt müsst ihr dem zustimmen oder ihr müsst es ablehnen. Das sind die Konsequenzen, wenn das einer ablehnt; das sind die Konsequenzen, wenn ihr zustimmt.“ (Interview Uni: 466)	Information und Beschluss
Brandenburg	„Unser Gesprächspartner waren natürlich die Hochschulleitungen. Die sind für dieses Geschäft zuständig. Aber aus der Verantwortung der Senate auch für die Hochschulentwicklung sind wir natürlich davon ausgegangen, und ich habe auch keine anders lautenden Informationen, dass die Hochschulleitungen sich natürlich mit ihren Ideen auch im Senat die entsprechenden Zustimmungen holen mussten.“ (Interview Land: 313)	Information und Beschluss
Bremen	„Der akademische Senat ist vorher schon informiert worden. Aber es ist ja schon so, dass das im Prinzip eine Vereinbarung zwischen dem Rektorat und dem Senator ist.“ (Interview Uni Bremen: 481)	Information und Beschluss
Hamburg	„Deswegen haben wir gesagt, die Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden zwischen den Präsidium und der Behörde verhandelt und werden vom Senat, der Senat kriegt davon Kenntnis.“ (Interview Land: 282) „So gesehen kommt eine zentrale Rolle eigentlich nur dem Präsidium der Universität zu in den Aushandlungsprozessen mit den Zielvereinbarungen und nach innen der Vereinbarungen von Präsidium und Dekanaten, aber nicht mehr der Behandlung dieser ganzen Unterlagen in dem akademischen Senat, der kaum noch Kompetenzen hat.“ (Interview Uni Hamburg: 933)	Nur zur Kenntnis
Hessen	„Das ist genau so, obwohl ich Ihnen gesagt hatte, es ist ja erarbeitet worden praktisch. Mit dem Senat haben wir die Zielvereinbarung in den verschiedenen Entwurfsstadien immer wieder diskutiert. Mit dem erweiterten Präsidium, wo die Fachbereiche vertreten sind, ebenfalls. D.h. sie identifizieren sich mit dem Text, weil sie daran	Information, Einbindung und Beschluss

³⁸ Im Rahmen einer Erprobungsklausel im Haushaltsstrukturgesetz unterschiedliche Verfahren an den einzelnen Hochschulen.

Land	Beteiligung der akademischen Senate	Kategorie
	mitgearbeitet haben.“ (Interview Uni Kassel: 1085) „Die Senate haben Beschlüsse zu den Zielvereinbarungen gefasst.“ (Interview Land: 116).	
Niedersachsen	„Der Senat muss eine Stellungnahme abgeben zur Zielvereinbarung. (...) Zu meiner Überraschung hatte der Senat bei der letzten Diskussion noch sehr viele Änderungswünsche einzubringen. Zum Teil mangelt es aber denen im Senat Diskutierenden an gesetzlichem Rahmenwissen zu einer Zielvereinbarung, was eben drinnen stehen soll und was nicht.“ (Interview Uni Hannover: 441)	Stellungnahme
Nordrhein-Westfalen	„Die erste Zielvereinbarung, die ist vom Senat komplett beschlossen worden. Das war auch nach den gesetzlichen Grundlagen, dem Hochschulgesetz und auch nach der Grundordnung, die wir daraufhin erlassen haben, erforderlich. Und das hat auch die Formulierung der Zielvereinbarung beeinflusst. Die zweite Zielvereinbarung musste nicht mehr, da brauchten wir nicht mehr die Zustimmung des akademischen Senats. Da reichte der Beschluss des Rektorats aus. Es musste nur noch das Benehmen hergestellt werden mit dem Senat. Und Sie wissen, was Benehmen bedeutet. Das heißt also, der Senat hat die Möglichkeit, dazu eine Stellungnahme abzugeben, aber das ist auch alles. Woran wird das auch betrieben? Und witzigerweise hat der Senat aber ein Interesse daran gehabt, dieser Zielvereinbarung zuzustimmen.“ (Interview Uni Bielefeld: 922)	Nur zur Kenntnis
Sachsen-Anhalt	„Die Senate müssen nur noch informiert werden, aber die meisten Rektoren haben es wirklich doch noch mal zur Sprache gebracht und haben erst abgeschlossen, nachdem der Senat zugestimmt hat.“ (Interview Land: 328)	Zur Kenntnis, Beschluss freiwillig eingeholt
Schleswig-Holstein	„Der Senat spielt eine ganz entscheidende Rolle, weil das Rektorat natürlich gesagt hat, wir schließen so eine Zielvereinbarung nicht, ohne dass der Senat dem zugestimmt hat. Das Rektorat hat zwar die Verhandlungen geführt, das ist klar, aber sehr frühzeitig schon den Senat beteiligt, was ich auch richtig finde unter Transparenzgesichtspunkten natürlich.“ (Interview Uni Kiel: 693)	Information und Beschluss
Thüringen	„Die Zielvereinbarung ist vom Senat beschlossen.“ (Interview Uni Erfurt: 445)	Information und Beschluss

Übersicht 13: Einbindung der akademischen Senate

Damit wurden in sieben der zehn untersuchten Bundesländer die Zielvereinbarungen noch durch einen Beschluss des akademischen Senats ratifiziert. An einigen Hochschulen wurden die Senate auch dann beteiligt, wenn dies gesetzlich nicht mehr erforderlich war (Sachsen-Anhalt). Allerdings wird die Zusammenarbeit mit den Senaten äußerst unterschiedlich dargestellt. Während die Senate teilweise intensiv an der Erarbeitung der Vereinbarungen beteiligt

worden sind (z.B. Uni Kassel), wurden sie an anderen Hochschulen nur kurz informiert. Bei den Verfahren liegt ein völlig unterschiedliches Verständnis zugrunde. In einem Fall werden die Mitglieder des Senats als diejenigen Akteur/-innen angesehen, die einerseits Sachkompetenz einbringen und andererseits auch die in den vertragsförmigen Vereinbarungen festgelegten Entscheidungen umsetzen müssen. Es wird dann angenommen, dass die Beteiligung bei der Entwicklung der Ziele und Vereinbarungen die spätere Akzeptanz begünstigt und so zu einer effektiveren Umsetzung beiträgt. Das andere Denkmodell geht dagegen davon aus, dass akademische Senate zu schwerfällig seien, um effektive Entscheidungen zu fällen und dass insbesondere Strukturentscheidungen die Senate lähmen und überfordern:

„Wir sind der Überzeugung, dass die Gremien der Hochschulen überfordert sind damit, dass es geradezu eine kleine Paradoxie ist, von Gremien der Hochschulen zu verlangen, dass sie Schwerpunktentscheidungen und Finanzentscheidungen treffen. Eine Schwerpunktentscheidung oder eine Finanzentscheidung in einer Hochschule bedeutet immer die Befürwortung des einen und das Zurückstellen des anderen. (...) Das ist eine Unmenschlichkeit. Du sperrst Leute in die Kammer und sagst, zehn gehen rein, acht kommen aber nur raus. Entscheidet euch. So geht es nicht. Deswegen haben wir gesagt, die Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden zwischen dem Präsidium und der Behörde verhandelt und werden vom Senat, der Senat kriegt davon Kenntnis.“ (Interview Land Hamburg: 258)

Insgesamt führt dieses Konzept bundesweit zu einer langsamen Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen von den akademischen Senaten zu den Hochschulleitungen bzw. neu eingerichteten Hochschulräten. So konnten z.B. die akademischen Senate in Nordrhein-Westfalen über die ersten Zielvereinbarungen noch abstimmen, müssen nun jedoch nur noch in Kenntnis gesetzt werden.

Aufgrund der vorliegenden Daten kann nicht grundsätzlich dokumentiert werden, ob damit wirklich ein Verlust von Einfluss verbunden ist, oder ob das auf Kooperation abzielende Vokabular der vertragsförmigen Vereinbarungen die Nichtbeteiligung nur deutlicher erscheinen lässt als zuvor. Ob allerdings Gleichstellungsbeauftragte und Personalvertretungen insgesamt weniger institutionelle Möglichkeiten der Beteiligung haben, ist nicht eindeutig zu beantworten. In der Regel wurden Institutionen wie die „Rektoratsbesprechung“ nicht abgeschafft. Neben den formalen Beteiligungsmöglichkeiten hängt die Akzeptanz der neuen Steuerungsinstrumente jedoch vor allem von der Interpretation der Beteiligungsspielräume durch die jeweiligen Akteure/-innen ab. Dabei können unterschiedliche „Beteiligungstypen“ identifiziert werden, deren Akteur/-innen die neuen Steuerungsinstrumente unterschiedlich interpretieren.

Unproblematisch für die hochschulinternen Entscheidungsstrukturen sind insbesondere die Akteur/-innen, die die Führungsrolle der Senate und Präsidien akzeptieren. Die Akteure dieses Typs vertreten die Auffassung, dass die unterschiedlichen Interessen der Hochschule nur durch entscheidungsstarke Leitungsgremien gebündelt werden können. Meist wird auf die Unproduktivität langer Senatssitzungen verwiesen, in denen einzelne Gruppierungen die für sie unpopulären Entscheidungen boykottiert haben.

Die zweite Gruppe hat eine größere innere Distanz zu den Entscheidungsprozessen an den jeweiligen Hochschulen. Sie fühlen sich einfach „nicht zuständig“. Häufig gehören Per-

sonalratsvertreter dazu, die ihre Aufgabe eher bei den direkten Personalangelegenheiten, Tariffragen und arbeitsrechtlichen Problemen sehen. Diese Grundhaltung kann sich im Laufe der hochschulpolitischen Entwicklung auch verändern. So haben einzelne Personalvertretungen sich zunächst nicht um die Gestaltung der vertragsförmigen Vereinbarungen gekümmert und erst später die wachsende Bedeutung der neuen Instrumente erkannt:

„Also mit Sicherheit liegt das auch ein bisschen an uns. Wir haben uns da nicht groß reingedrängt, weil wir einfach unsere Arbeit nicht mehr schaffen. Man muss Prioritäten setzen. Aber inzwischen sind die Zielvereinbarungen doch ziemlich interessant, also auch für Personalräte. Da muss man sich schon mal kümmern. [...] Man kann schon sehen, dass da Personalräte wichtig wären.“ (Gesamtpersonalrat Interview 103)

Die Akteure des dritten Typs sind ebenfalls nicht beteiligt, bewerten diesen Zustand jedoch negativ, d.h. sie würden sich gerne stärker einbringen. Hier kann wiederum zwischen denjenigen unterschieden werden, die diese Meinung vertreten, aber daraus keine Handlungen ableiten, und denjenigen, die durch unterschiedliche Aktivitäten versuchen, Beteiligung zu erreichen. Für die Verhandlungsprozesse kann vor allem dieser Typ problematisch sein, weil die Ergebnisse unter Umständen äußerst negativ kommentiert oder deren Umsetzung verhindert werden kann:

„Wir erfahren nicht mal unaufgefordert etwas über den Verhandlungsstand, sondern nur über die Gremien, in denen wir sitzen. [...] Oder wir fragen halt mal nach im Monatsgespräch. Aber von alleine erfahren wir da nichts, geschweige denn, dass wir beteiligt werden.“ (Gesamtpersonalrat Interview 103)

Zum Teil erwächst daraus eine offene Resignation, die etwa bei Personalratsvertretern darin zum Ausdruck kommt, dass inzwischen selbst das Engagement für die bestehenden Gremien (wie Senate bzw. Kuratorien) als „nicht mehr lohnend“ bezeichnet wird, weil die Gremien die Vereinbarungen allenfalls kommentieren, aber kaum noch beeinflussen können:

„Als es noch die normalen Haushalte gab und Stellenpläne, da konnten wir über die Gremien noch etwas erreichen, aber diese Möglichkeiten haben wir jetzt ja nicht mehr.“ (Gesamtpersonalrat Interview 103)

Die Resignation auf Seiten der Personalvertretungen wird zum Teil von den entsprechenden Hochschulleitungen nicht einmal wahrgenommen. Den Interviewpartnern ist zwar bewusst, dass die Personalvertretungen kein formales Beteiligungsrecht an den Vertragsverhandlungen haben, sie verweisen aber auf regelmäßige Besprechungen und das Rede- und Antragsrecht in den akademischen Gremien. Hier tritt der Konflikt zwischen Universitätsleitungen und Personalvertretungen und Gleichstellungsbeauftragten nicht offen zu Tage, was jedoch nicht bedeutet, dass das Verfahren von allen Akteurinnen und Akteuren mitgetragen wird. Bei vielen unserer Interviewpartner – Gleichstellungsbeauftragten und Personalvertretungen – herrscht diese resignative Haltung vor. Diese kann sich in zwei Richtungen weiterentwickeln. Entweder geben die Akteure jeden Gestaltungswillen auf und beschäftigen sich nur noch mit anderen – meist – Routineaufgaben, oder sie beginnen, die aktive Beteiligung einzufordern.

Der vierte Typ ist sicherlich mit Blick auf eine effektive Problemlösung am problematischsten einzuschätzen. Akteur/-innen – seien es Gleichstellungsbeauftragte, Personalvertretungen oder Studierende – engagieren sich für die Gestaltung der Hochschule, finden jedoch

keinen Rahmen, in dem sie sich einbringen können. Dies ist nicht nur ein unnötiger Verbrauch von Ressourcen sondern vor allem demotivierend für die Akteure und sollte so auch aus Sicht der Hochschulleitungen problematisch sein.

Dabei sind jedoch wiederum zwei Varianten zu unterscheiden. Nahezu unsausweichlich ist der Fall, dass von den Verhandlungen negativ betroffene Hochschulangehörige sich dagegen mobilisieren. Bis vor das Bundesverfassungsgericht versuchte zum Beispiel die Juristische Fakultät der Technischen Universität Dresden die Entscheidung des Hochschulpakts anzufechten, nach der die grundständige juristische Ausbildung in Dresden geschlossen werden soll (vgl. 3.6).

Häufig müssen auch die Studierenden diesem Typ zugeordnet werden. Die Befragten fühlen sich im Hinblick auf die Zielvereinbarungen ausgeschlossen, sowohl hinsichtlich des Informationsflusses als auch in ihren Mitbestimmungsrechten. Einzelne Befragte vertraten die Ansicht, dass Informationen absichtlich zurückgehalten würden, um den „Führungsanspruch des Präsidiums“ nicht zu gefährden. Darüber hinaus wird von der absichtlichen Verbreitung falscher Informationen gesprochen und die demokratischen Strukturen seien weitgehend aufgeweicht. Der Vorwurf ist aber noch allgemeiner, die Akteure der Verhandlungen werden, so die Vertreter der Studierenden, bewusst vom Präsidium gegen einander ausgespielt mit dem Ergebnis „wenn zwei sich streiten – verlieren beide“ (Interview Studierende 147: 2). Im Ergebnis kommt es zu unfruchtbaren politischen Auseinandersetzungen, die auf beiden Seiten – Studierende und Hochschulleitungen – erhebliche Ressourcen verbrauchen. Aber gerade durch einen solchen Konflikt zwischen Hochschulleitung und Studierenden wird strategisches Potenzial verschenkt, indem beide nicht gemeinsam ihre Interessen gegenüber dem Land vertreten können.

Gelingt es den Akteur/-innen jedoch, eine geeignete Form für die Beteiligung an den Verhandlungsprozessen zu finden, so können sie diese durchaus auch inhaltlich beeinflussen. Das prominenteste Beispiel für Akteur/-innen, die die Bedeutung von vertragsförmigen Vereinbarungen erkannt und ihre eigenen Interessen sukzessive in die Verhandlungen eingebracht haben sind die Frauenbeauftragten in Berlin, die bereits bei den ersten Verhandlungen zwischen dem Berliner Senat und den Hochschulen im Jahr 1997 eine Beteiligung öffentlich gefordert und vor allem mit politischer Lobbyarbeit durchgesetzt hatten. Obwohl das Thema „Chancengleichheit von Männern und Frauen“ Ende der 90er Jahre in der hochschulpolitischen Diskussion in Berlin präsent war, enthielt der erste Entwurf der Berliner Hochschulverträge keine Aussagen dazu. Den Frauenbeauftragten gelang es, die damalige Senatorin für Frauen, Familie und Gesundheit, Christine Bergmann (SPD), von ihrem Anliegen zu überzeugen und mittels massiver Lobbyarbeit vor allem bei den Frauen im Berliner Abgeordnetenhaus eine erste Passage in der Präambel der Berliner Hochschulverträge zu verankern (Kriszio 2006: 3). In dem ersten Vertrag heißt es neben acht Zielen für die Hochschulentwicklung, die „Erfüllung gleichstellungspolitischer Zielsetzungen“ sei ein von Wissenschaftsverwaltung und Hochschulen anerkanntes Ziel der Berliner Hochschulpolitik (Berlin 1997: Präambel).

„Wir haben sehr früh immer Kontakt gehabt mit den Abgeordneten, Wissenschaft und Frauen, [...] sehr früh mit der Senatsverwaltung Gespräche geführt, wir haben individuell

mit unseren Hochschulleitungen Gespräche geführt. Und wir haben eine ganze Reihe von Vorschlägen entwickelt, die wir in verschiedener Weise in die Hochschulvertragsverhandlungen einbezogen haben wollten.“ (Frauenbeauftragte FU Berlin, Interview am 11.10.2005³⁹)

In der Praxis schwankt dieser Zustand ständig zwischen eher erfolglosen Versuchen der Beteiligung und der tatsächlichen Zusammenarbeit für die vertragsförmigen Vereinbarungen. Auf der einen Seite wird das Engagement der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten für die beteiligten Akteure zu einer gewissen Selbstverständlichkeit. Die Abschnitte zur Gleichstellung in den Berliner Hochschulverträgen sind über mehrere Jahre nicht nur wesentlicher Bestandteil der Vereinbarungen, sondern auch ein Standard für die Verhandlungen in anderen Bundesländern gewesen. Bis 2004 waren entsprechende Abschnitte bei fast allen Vereinbarungen zwischen Hochschulen und Landesregierungen enthalten. Es entwickelt sich also auf der einen Seite eine gewisse Institutionalisierung der eingeforderten Beteiligung. Allerdings konkurriert dieses Mitbestimmungsrecht mit anderen politischen Prioritäten und kann – so die Einschätzung der Berliner Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten – leicht der Diskussion um Einsparungen und Strukturveränderungen zum Opfer fallen:

„Man muss einfach sagen, dass die Gesamtsituation in Berlin dazu führte, dass es uns eben nicht gelungen ist, [...] so teilzuhaben, dass unsere Vorstellungen tatsächlich aufgenommen werden, so dass letztlich dieser Gender-Mainstreaming-Passus, der in der Präambel steht, das Relikt ist, aber auch das Ergebnis des massiven Drucks den wir durch unsere vielfachen, wirklich vielen Gespräche, die wir geführt haben, dass wir das durchsetzen konnten.“ (ebenda)

Auch Studierenden kann es gelingen, sich so für die Verhandlungen einzusetzen, dass ihr Engagement von den Akteur/-innen der Verhandlungen akzeptiert und als Bereicherung für die Entwicklung von Vereinbarungen eingeschätzt wird:

„Wir haben hier ne sehr kompetente Kommission für Lehre und Studium, die halt zur Hälfte aus Studierenden besteht und sich also um die ganzen Fragen von Studien- und Prüfungsordnungen zu kümmern haben.“ (Studierendenvertreter HU Berlin: Interview am 10.10.2005)

Und wo formelle Zusammenarbeit an ihren Grenzen stößt, zieht man andere, weil informelle Seiten auf.

„Wir haben nen relativ guten Draht in die Abteilung Angelegenheiten der Studierenden, die sich mit genau dieser Frage der Lehrevaluation beschäftigen. Das ist nichts in dieser Form Institutionalisiertes, aber das ist schon so, dass wenn zum Beispiel dort dann Fragebögen entworfen werden [...] die werden dann in diese Kommission für Studium und Lehre mit reingereicht. [...] Und dann diskutieren wir darüber und dann wird gekuckt, was sozusagen Ergebnis davon ist.“ (Studierendenvertreter HU: Interview am 10.10.2005)

³⁹ Im Rahmen der Fallstudien konnten die Interviews nicht vollständig transkribiert werden, so dass keine Seitenzahlen angegeben werden können.

Diese Mischung aus Engagement und persönlichen Beziehungen – und nicht ein formales Mitbestimmungsrecht – ebnet dann auch für die Studierenden den Weg zu wesentlichen Prozessen der Hochschulsteuerung:

„Im Wintersemester 03/04, während des Streiks der Studierenden [...], dass war'n Punkt, wo wir mal ganz konkreten Einfluss hatten. Also da hat dieser akademische Senat hier ne eigene Arbeitsgruppe gegründet. Die nannte sich AG Berechnungsgrundlagen. [...] Da gings um was sehr interessantes für die studentische Seite, um die Haushaltsgrundlagen [...], worauf ja auch Hochschulverträge geschrieben werden. Diese Haushaltsgrundlagen mal unter die Lupe zu nehmen, zu wissen, was steckt denn da eigentlich drin, weil ja die Hochschulverträge 2006-2009 geschrieben wurden. [...] Und wir mit der studentischen Seite, mit dem Vorsitzenden der Abteilung Personalwirtschaft, mit dem Vizepräsidenten für Haushalt und Technik zusammen gesessen und gerechnet haben, und dann es aber geschafft haben, über die Universitätshaushalte für die Humboldt-Universität ein Weniger an Kürzungen herauszubekommen. [...] Da sind am Ende 4,5 Mio. rausgekommen, mehrere Professuren, die also noch zumindest für zwei Jahre bestanden. [...] Das waren so Sachen, wo wir tatsächlich am Hochschulvertrag selber was getan haben.“ (ebenda)

Ein Engagement, das durchaus öffentlich wahrgenommen und als Erfolg bewertet wurde:

Studierende, „die es gelernt haben, nicht nur in Parolen zu reden, sondern den Sparplänen von Politikern und Hochschulleitung mit Argumenten und Zahlen entgegenzutreten. So zwingend waren die von den Studenten vorgetragenen Daten und Fakten, dass der akademische Senat mehr als 2 Mio. Euro an Kürzungen zurücknahm.“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.02.2004: 4)

Eine solche Form der Beteiligung geschieht häufig unspektakulär und eher im Verborgenen, vor allem aber ebenfalls ohne feste institutionelle Verankerung. Von den Studierenden anderer Berliner Hochschulen wird diese Form des Engagements mit der stärkeren Orientierung an der Mitbestimmung an der Humboldt-Universität Berlin erklärt. An der Freien Universität Berlin seien solche Formen gar nicht denkbar, weil die Studierenden hier gar nicht als mitbestimmungsberechtigte Mitglieder der Hochschule, sondern als „Kunden“ angesehen würden (Interview Studierendenvertreter FU Berlin: Interview 10.10.2005).

In Bremen dagegen hat gerade dieser Gedanke der Studierenden als Kunden und vor allem deren Einfluss auf Rankings und die Abhängigkeit der leistungsorientierten Mittelverteilungssysteme von den Leistungen der Studierenden dazu geführt, dass die studentische Beteiligung seitens der Hochschulleitung eingefordert und gefördert wird. Die dortige Hochschulleitung hatte bereits 2002 vermutet, dass sie von Studierenden Hinweise auf mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsbilanz der Universität erhalten könnte. „Die Bereitschaft der Studierenden selbst, sich an solchen Maßnahmen aktiv zu beteiligen, ist allerdings eher gering.“ (Müller/Voegelin 2002: 1). Die Universität reagierte darauf – auf Anregung einer studentischen Fraktion im akademischen Senat –, indem eine Weiterbildungsveranstaltung für studentische Mitglieder in den Studienkommissionen entwickelt wurden. Inhalte waren neben rechtlichen und politischen Grundlagen der Arbeit von Studienkommissionen auch das Üben von Kontraktverhandlungen in Rollenspielen. Die dort gesammelten Erfahrungen dienten dann als Grundlage für tatsächliche Verhandlungen zu internen Zielvereinbarungen

(Lehrkontrakten) zur Verbesserung der Lehrqualität, bei denen an der Universität Bremen die studentische Zustimmung vorausgesetzt wird (Müller/Voegelin 2002: 3f)⁴⁰.

Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass Studierende im Rahmen von Kontraktverhandlungen wesentlich mehr Einflussmöglichkeiten haben, als dies in der herkömmlichen Gremienstruktur möglich gewesen wäre (3)⁴¹.

4.3 Nutzen der Beteiligung

Bis hierhin haben wir die Beteiligung der hochschulpolitischen Akteure abstrakt und unabhängig von den jeweiligen Themen behandelt. Es wurde als problematisch eingestuft, wenn unterschiedliche Erwartungen zur Beteiligung der Akteure die Dienstverhältnisse belasten.

Daneben wird von den Akteuren jedoch auch darauf hingewiesen, dass Kompetenzen ungenutzt bleiben, wenn z.B. Personalratsvertreter nicht in die Entwicklung der Zielvereinbarungen einbezogen werden. So verwies ein Personalratsvertreter darauf, dass die vorhandene Kompetenz insbesondere in den Bereichen „Management von Gebäuden, Service und Einrichtungen“ sowie bei Zielentwicklungsstrategien nicht genutzt worden sei:

„...manchmal glaub ich, dass viele Dienststellen meinen, dass Personalräte immer nur was ver- oder behindern wollen.“ (Interview Personalrat 146)

Damit tragen die in den Gesetzen verankerten Formen der Mitbestimmung an den Verhandlungen zu den externen vertragsförmigen Vereinbarungen kaum dazu bei, Spannungen innerhalb der Hochschulen abzubauen. Abstimmungen, etwa mit Personalmitbestimmungsgesetzen, sind nicht zu erkennen. Dies führt dazu, dass in allen Ländern mindestens ein Teil der Akteure mit den gegenwärtigen Beteiligungschancen unzufrieden ist. Mit großer Wahrscheinlichkeit werden so jedoch Problemlösungspotenziale blockiert. Andererseits kann dies nicht bedeuten, dass die Verhandlungen zwischen Hochschulleitungen und Landesregierungen vom Votum der Interessenvertretungen abhängig gemacht werden. Dies würde die Chance zu innovativen Lösungen ebenso verringern (Benz 1994: 325). Erfolgreich gelingt die Einbindung der Verhandlungen dort, wo es den Präsidien und Rektoraten gelungen ist, eine Kommunikationskultur des Vertrauens zu entwickeln, die unabhängig von gesetzlichen Regelungen allen Akteuren das Gefühl gibt, ihre Argumente werden gehört und in die Verhandlungen aufgenommen (Interview Uni 17: 2200ff.).

⁴⁰ Das Projekt wurde jedoch nicht fortgesetzt, als die internen Kontraktverhandlungen während der Umstellung auf gestufte Studiengänge ausgesetzt wurden. E-Mail am 30.06.2006, Dr. Marion Domann-Käse, Dezernat 1, Universität Bremen.

⁴¹ Schließlich wären noch Akteur/-innen denkbar, die zur Beteiligung an den Verhandlungen verpflichtet sind, dies aber eher als lästige Pflicht verstehen. Dieser Fall konnte jedoch im Rahmen dieser Studie nicht ermittelt werden; ist jedoch aus den Gremien der akademischen Selbstverwaltung durchaus bekannt.

5. Verhandlungsergebnisse

5.1 Struktur der Inhalte

Während im vierten Kapitel der Verhandlungsprozess selbst im Mittelpunkt unserer Untersuchungen stand, sollen nun die Ergebnisse der Verhandlungen genauer analysiert werden. In der Literatur zum neuen Steuerungsmodell und den konzeptionellen Überlegungen wird dabei bisher überwiegend auf die Differenz zwischen Leistungen, Zielen und Maßnahmen Bezug genommen. Demnach werden als Leistungen diejenigen Aufgaben bezeichnet, zu deren Erfüllung sich die Hochschulen gewissermaßen als Standard verpflichtet haben, also etwa die Ausbildung einer bestimmten Zahl von Studierenden. Ziele sind dann solche, die darüber hinausgehende Entwicklungen beschreiben, also zum Beispiel ein höherer Anteil ausländischer Studierender. In der Regel wird davon ausgegangen, dass es günstig sei, Ziele und Leistungen so zu formulieren, dass der Erfolg anhand fester Kriterien überprüft werden könne. Maßnahmen sollen dann konkrete Vorhaben sein, die geeignet sind, bestimmte Ziele zu erreichen (z.B. eine Werbekampagne für ausländische Studierende). In der theoretischen Diskussion wird angenommen, dass (autonome) Hochschulen über die günstigsten Maßnahmen selbst entscheiden können, dass diese also gar nicht oder nur „nachrichtlich“ in die Vereinbarungen aufgenommen werden sollten (Ziegele 2006: 26). Allerdings hängt die Zuordnung bestimmter Aussagen zu Zielen oder Maßnahmen zum Teil vom jeweiligen Kontext ab, da z.B. die genannte Werbekampagne auch das Ziel und die Beauftragung einer Agentur die Maßnahme sein könnte. Die Analyse der vorliegenden Dokumente zeigt zudem, dass in vielen Verhandlungen auch Maßnahmen vereinbart werden⁴².

Sowohl die empirischen Befunde, als auch die verhandlungstheoretischen Überlegungen lassen diese Diskussion jedoch als nur eine mögliche Perspektive erscheinen. Arthur Benz hat in einer umfassenden Analyse kooperativen staatlichen Handelns (1994) drei Steuerungsbereiche identifiziert, auf die sich die Beziehung zwischen staatlichen Akteuren und gesellschaftlichen Institutionen beziehen lässt. Benz unterscheidet zwischen Verteilungsaufgaben, Entwicklungsaufgaben und Produktionsaufgaben und beschreibt damit Bereiche, die wir auch empirisch als unterschiedliche Inhalte der vertragsförmigen Vereinbarungen nachweisen können:

1. Zunächst wird in zahlreichen Vereinbarungen die Grundfinanzierung der Hochschulen geregelt. Da es dabei letztlich um die Verteilung der staatlichen Haushaltsmittel zwischen den Hochschulen untereinander und zwischen dem Bildungsbereich und anderen staatlichen Aufgaben geht, können wir hier mit Arthur Benz von „Verteilungsaufgaben“ sprechen (5.1.1).

⁴² Dies gilt auch für interne Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitungen und Fachbereichen, bei denen zum Teil auch Maßnahmen vereinbart werden, ohne die zugrunde liegenden Ziele zu benennen (vgl. Jaeger 2006: 60).

2. Auf der Grundlage dieser Finanzmittel muss dann eine „zukunftsfähige“ Landeshochschulstruktur entwickelt werden; ist zu entscheiden, in welche Bereiche investiert und welche eher zurückhaltend ausgestattet werden. Es geht hierbei um die langfristige Entwicklung der Hochschullandschaft, also eine „*Entwicklungsaufgabe*“ (5.1.2).
3. Schließlich erfüllt jede Hochschule eine Reihe von Aufgaben, die sowohl in ihrem eigenen, als auch im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen, indem sie Studierende ausbildet und Forschung betreibt. In vielen vertragsförmigen Vereinbarungen werden in diesem Bereich Schwerpunkte benannt und Ziele definiert. Ziele dieser Art können – hier etwas ungewohnt – als „*Produktionsaufgaben*“ bezeichnet werden (5.1.3).

Wir werden in den folgenden Abschnitten die Inhalte der vertragsförmigen Vereinbarungen diesen drei Aufgabenbereichen zuordnen und so eine detaillierte Analyse der Vereinbarungen ermöglichen.

5.1.1 Verteilungsaufgabe: Grundfinanzierung

Solange Hochschulpolitik auch mit wachsenden Hochschulausgaben verbunden war, ist die Verteilung dieser zusätzlichen Mittel immer als Ergebnis von Entwicklungsprozessen gestaltet gewesen. Da, wo neue Forschungsschwerpunkte initiiert oder Studienangebote (wie vor einigen Jahren die Informatik) ausgebaut werden sollten, konnten zusätzliche finanzielle Mittel relativ konfliktfrei (z.B. über Ausschreibungen) ausgegeben werden. Bereits 1997 sah sich das Land Baden-Württemberg jedoch in der Situation, dass die für notwendig erachteten Innovationsprozesse auch Einschnitte an anderer Stelle erforderlich machten, und inzwischen geht es in den meisten Bundesländern immer auch um die Aufteilung von Konsolidierungsbeiträgen.

Gegenstand dieses Themenbereiches „*Grundfinanzierung*“ ist in der Regel der größte Teil des Hochschulhaushaltes, zum Teil ohne Investitionen (in Gebäude oder Großgeräte). Sofern nur kleine Einzelbeträge (bis 10%) etwa in Form eines „*Innovationsbudgets*“ vereinbart werden, wird dies nicht zur Grundfinanzierung gerechnet. Verhandlungen über die Grundfinanzierung können entweder tatsächlich über Mittelzuweisungen oder auch über Personalmittelzuweisungen geführt werden. Da die Personalkosten rund 80 Prozent der konsumtiven Hochschulmittel ausmachen und die übrigen Sachmittel häufig analog zugewiesen werden, ist es für die Verhandlungen zweitrangig, ob über das Budget oder Personalstellen verhandelt wird.

Wir können etwas vereinfacht vier Varianten von vertragsförmigen Vereinbarungen in Bezug auf die Grundfinanzierung feststellen:

Keine Aussagen zur Grundfinanzierung

Die Vereinbarungen enthalten keine Aussagen zur Grundfinanzierung, da diese über andere Steuerungsverfahren (traditionelle Anweisung, Landeshaushalt, Indikatorsysteme) festgelegt ist.

Aussagen als unverhandelbare Prämissen

Die Vereinbarungen enthalten zwar Aussagen über die Grundfinanzierung, diese sind aber nicht Gegenstand der Verhandlungen weil sie ebenfalls bereits an anderer Stelle festgelegt sind. Zum Teil ist es den Dokumenten selbst nicht zu entnehmen, ob vertragsförmige Vereinbarungen zu diesem Typ gehören. Die Verhandlungspartner verweisen jedoch in den Interviews darauf, dass die Zahlen „vorher feststanden“ (Interview Land Thüringen: 930) oder „ganz am Ende vom Finanzminister eingesetzt wurden“ (Interview Uni Bremen: 245). Zum Teil kann auch nicht genau rekonstruiert werden, ob die Finanzausstattung tatsächlich verhandelbar ist, weil alle beteiligten Akteure sich so verhalten, als sei sie zu verhandeln.

Vereinbarungen über die gemeinsame Arbeit an der Finanzierung und Finanzverteilung der Hochschulen

Die nächste Stufe wären Vereinbarungen, in denen eine Mitwirkung der Hochschulen an der Finanzverteilung festgelegt wird, ohne dass schon ein konkretes Ergebnis in den Verhandlungen erreicht wird. Dies ist etwa in Hessen der Fall, wo die Hochschulen sich an Entwicklung des Verteilungssystems beteiligen.

Die Finanzausstattung ist Verhandlungsgegenstand

Schließlich kann die Grundfinanzierung der Hochschulen tatsächlich ein Verhandlungsgegenstand selbst sein, indem zu Beginn der Verhandlungen offen ist, welches Budget für die Hochschulen insgesamt zur Verfügung steht oder wie es zwischen den Hochschulen verteilt werden soll. Dieses Element spielt in vielen Bundesländern durchaus eine Rolle, wird aber durch die Einschätzung der Akteur/-innen relativiert, die glauben, dass bezüglich des Grundbudgets kein wirklicher Verhandlungsspielraum vorliege. Anhand der vorliegenden Interviews scheint das Grundbudget in Hessen am ehesten selbst ein Verhandlungsgegenstand gewesen zu sein.

Bundesland	Vereinbarungsinhalte	Bewertung	Kategorie
Berlin	Gesamtvolumen ist im Vertrag festgeschrieben (Hochschulvertrag Humboldt-Uni Berlin 2001: § 1)	„Den Hochschulen obliegt die Umsetzung der vorgegebenen Reduzierung“ (Interview Land Berlin: 463) Der Hauptwert des Vertrages ist die Zahl (das Budget), und zwar wie viel Jahre im Voraus wissen wir und was für eine Zahl steht da. (Interview Freie Uni Berlin: 736)	Unverhandelbare Vorgabe

Bundesland	Vereinbarungsinhalte	Bewertung	Kategorie
Brandenburg	Gesamtvolumen ⁴³ der Hochschulhaushalte ist per Kabinettsbeschluss (Juni 2001) festgeschrieben und nicht Verhandlungsgegenstand (Hochschulpakt 2004: 1)	Das Gesamtvolumen stand vor den Verhandlungen zur Zielvereinbarung fest (Interview Uni Potsdam: 406)	Unverhandelbare Vorgabe
Bremen	Gesamtvolumen ist in der Vereinbarung festgeschrieben (Zielvereinbarung Uni Bremen 2004: 14)	Finanzvolumen stand vor den Verhandlungen fest und wurde anschließend eingetragen (Interview Land Bremen: 245)	Unverhandelbare Vorgabe
Hamburg	Das Gesamtvolumen wurde vom Parlament der Hansestadt Hamburg (Bürgerschaft) festgelegt und ist in der Zielvereinbarung dokumentiert (Zielvereinbarung TU Hamburg 2004: Abs. 10)	Ein Konsenspunkt ist schlicht die pragmatische Anerkennung, dass der Finanzrahmen für die Universitätsentwicklung eben staatlich vorgegeben ist (Interview Uni Hamburg: 1018)	Unverhandelbare Vorgabe
Hessen	Grundfinanzierung im Rahmen des Hochschulpaktes ausgehandelt, später auf Verhandlungsweg nachträglich reduziert (Pakt Hessen 2002). Die Zielvereinbarung 2002 enthält Finanzierungsvereinbarungen zu einzelnen Projekten (Zielvereinbarung Uni Kassel 2002, Abschnitt 5.1)	Die Abstimmung zwischen Hochschulstrukturplanung und Finanzplanung läuft noch nicht rund (Interview Uni Kassel: 1292). Es gibt eine Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines Finanzierungsmodells (ebenda: 0877)	Verhandlungsgegenstand im Rahmen des Paktes
Niedersachsen	Finanzvolumen im Pakt 2000 festgelegt, nicht mehr verhandelbar (Niedersachsen Hochschulpakt 2000: 1), ebenso im Zukunftsvertrag 2006 (2006: 3). Zielvereinbarungen enthalten keine Finanzaussagen ⁴⁴ (Zielvereinbarung Uni Hannover 2002)	Anpassung der Ziele an vorgegebenen Finanzrahmen. (Interview Land Niedersachsen: 096)	Unverhandelbare Vorgabe

⁴³ 2 Prozent der Hochschulmittel des Landes werden über die Zielvereinbarung verteilt.

⁴⁴ Die Zielvereinbarungen von 2004 und 2006 enthalten Zusagen zur allgemeinen Finanzierung, die jedoch nicht an konkrete Projekte geknüpft sind (z.B. Zielvereinbarung Uni Oldenburg 2006: 25). Allerdings wird die Hochschule im Rahmen von Existenzgründer- und Transferprogrammen u.a. durch Publikationen und Messeunterstützung vom Land unterstützt.

Bundesland	Vereinbarungsinhalte	Bewertung	Kategorie
Nordrhein-Westfalen	Einsparvolumen im Pakt 2000 verhandelt (Hochschulpakt 2000). Die Zielvereinbarung 2002 enthält Finanzierungsvereinbarungen zu einzelnen Projekten (Zielvereinbarung Uni Bielefeld 2002, Abschnitt 5.1)	Der Qualitätspakt ist eine politische Entscheidung gewesen, die mit Zielvereinbarungen noch nichts zu tun hatte (Interview Uni Bielefeld: 017)	Unverhandelbare Vorgabe
Sachsen-Anhalt	Finanzzusage in Höhe von 90 Prozent des Ansatzes 2003 zuzüglich X Prozent in Abhängigkeit von HS-Strukturplanung (Zielvereinbarung Uni Magdeburg 2003: Abschnitt 5) ⁴⁵	Die Gesamtsumme war vorgegeben und wurde durch das Ministerium auf die Hochschulen verteilt (Interview Land Sachsen-Anhalt: 864)	Unverhandelbare Vorgabe
Schleswig-Holstein	Das Finanzvolumen ist in der Zielvereinbarung genannt (Zielvereinbarung Uni Kiel 2003: 14)	Volumen kann „jedoch nicht durch die Nennung ehrgeiziger Ziele vergrößert werden“ (Interview Uni Kiel: 237)	Unverhandelbare Vorgabe
Thüringen	Finanzieller Rahmen ist im Hochschulpakt 2003 dokumentiert; gemeinsame Entwicklung eines Mittelverteilungssystems vorgesehen (HS-Pakt 2003: Abschnitte 1 und 2)	Bei den Verhandlungen für die Zielvereinbarungen stand die Gesamtsumme für jede Hochschule fest. (Interview Land Thüringen: 930)	Verteilungssystem verhandelbar

Übersicht 14: Inhalte zur Grundfinanzierung

Auffällig ist, dass viele Akteurinnen und Akteure das tatsächliche Finanzvolumen als „unverhandelbar“ interpretieren, zumindest aber ist die Verhandlungsfähigkeit der Wissenschaftsverwaltungen hier stark eingeschränkt, weil die verfügbare Gesamtsumme immer vor allem von den Landesfinanzen und damit den Finanzministerien und Parlamenten abhängt.

Die Annahme einiger Hochschulen, durch gute Angebote auf der Leistungsseite der Vereinbarungen hier „mehr heraushandeln“ zu können, erweist sich meist als Illusion. Wenn die Gesamtsummen überhaupt beeinflusst werden können, dann im Rahmen von politischen Prozessen, die weit über die jeweilige Verhandlungssituation hinausgehen und in den Landesparlamenten bzw. der Öffentlichkeit geführt werden. Diese Finanzentscheidungen fallen in der Regel unabhängig von konkreten Leistungen der Hochschulen und es geht eher um ein Aushandeln zwischen den Rahmenbedingungen „langfristiger Planungssicherheit“ und der dafür eingebrachten Einsparbereitschaft. Erfolgreich integriert werden konnten auch Mechanismen

⁴⁵ 2006 haben die Hochschulen garantierte Globalbudgets bis 2008 enthalten, wobei über Tarifsteigerungen gesondert zu verhandeln ist (Zielvereinbarung Uni Magdeburg 2006: 15).

die der Innovationsfähigkeit allgemein dienen, also die Vorgabe, einen bestimmten Anteil der ersparten Mittel in „innovative Bereiche“ zu investieren (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Thüringen u.a.).

Die beiden Länder, in denen die Entscheidung über die Grundfinanzierung am engsten an die inhaltlichen Vereinbarungen geknüpft sind bzw. waren, sind Berlin und Sachsen-Anhalt. Die 2003 in Sachsen-Anhalt ausgehandelten Vereinbarungen müssen als äußerst konfliktbelastet eingestuft werden. Dies könnte damit zusammenhängen, dass gleichzeitig die Grundfinanzierung, die Hochschulstruktur und hochschulspezifische Ziele verhandelt wurden, was die Verhandlungen sicher nicht einfach gemacht hat. In den 2005 ausgehandelten Vereinbarungen für 2006 bis 2008 haben die Hochschulen hier jedoch auch feste Finanzaussagen erhalten. In den Berliner Verträgen sind sowohl die Grundfinanzierung, als auch Hochschulspezifische Ziele enthalten. Obwohl die Verträge zunächst nur als Finanzierungspakte konzipiert waren, wurden – offenbar auf Betreiben des Berliner Abgeordnetenhauses, dessen Vertreter keinen „Blankoscheck“ ausstellen wollten –, zunehmend inhaltliche Aussagen aufgenommen. Obwohl heute damit Finanzierung und Detailziele in einem Vertrag behandelt sind, können die Berliner Hochschulverträge jedoch als Beispiel für eine getrennte Behandlung von Finanzierung und Zielen eingestuft werden. Die wesentlichen Finanzaussagen wurden bereits 1997 und 1999 festgelegt und erst dann wurden – zwar in den gleichen Dokumenten, aber wesentlich später – umfangreiche hochschulspezifische Ziele dazu genommen.

Insgesamt ist jedoch unverkennbar, dass die Einsparungen für Wissenschaftsverwaltung und Hochschulen eine Belastung sind und dass diese auch die neuen Steuerungsinstrumente unter den Vorbehalt stellen, sie seien verdeckte „Sparmaßnahmen“. Insbesondere dort, wo spätere Korrekturen an den Vereinbarungen als „Bruch der Verträge“ erlebt werden, gerät damit das Steuerungsinstrumentarium in Verruf (vgl. z.B.: Postleb 2005: 13).

Auffällig ist jedoch auch, dass nicht alle Vertreter/-innen an den Hochschulen massive Einsparungen und auch Vertragskorrekturen als für die Beziehung zwischen Wissenschaftsverwaltung und Hochschulen belastend interpretierten. Zum Teil gelingt es den Akteuren in den Wissenschaftsverwaltungen offenbar, die Einsparungen als notwendig und deren Verarbeitung als gemeinsame Aufgabe zu definieren und so trotz der finanziellen Probleme eine partnerschaftliche Beziehung zu etablieren⁴⁶.

In der Theorie zu kooperativen Verwaltungsverfahren werden die Chancen zu kooperativen Vereinbarungen über die Verteilung vorhandener Mittel als äußerst problematisch bezeichnet: „Die Chancen kooperativen Handelns zur Lösung redistributiver Probleme werden als gering eingeschätzt, weil angenommen wird, keiner der Beteiligten sei freiwillig bereit, Verluste in Kauf zu nehmen.“ (Benz 1994: 296). Umverteilung könne nur erzwungen, nicht aber vereinbart werden.

Benz hat zwei Bedingungen formuliert, unter denen Akteure auch zu Umverteilungen bereit sind, wenn diese eigene Verluste bedeuten. Zum einen sind solche Umverteilungen leichter möglich, je gravierender die Unterschiede in der Ausgangsverteilung sind. Dieser Umstand hat den Länderfinanzausgleich in der BRD in den 50er Jahren (294) und auch den Wiederaufbau der neuen Länder in den 90er Jahren ermöglicht. Die zweite Bedingung ist das

⁴⁶ Offenbar aber jeweils nur zu einzelnen Akteur/-innen an den Hochschulen und nicht landesweit.

Vorhandensein klarer Normen, die eine Zuordnung der Lasten zu einzelnen Akteuren möglich machen. Im günstigen Fall seien solche Verteilungsverhandlungen „argumentative Auseinandersetzungen“ über Normen, in denen vor allem die unsichere Verhandlungsbereitschaft der von der Umverteilung Betroffenen problematisch sei.

In der Praxis der Hochschulsteuerung scheint die erste Variante kaum denkbar, da Hochschulen sich nicht als Solidargemeinschaft verstehen, sondern vor allem die besser ausgestatteten sich vorrangig an internationalen Maßstäben orientieren, nach denen sie mehr Mittel für sich beanspruchen. So bleibt als einzige Möglichkeit der kooperativen Verteilung staatlicher Hochschulmittel die Orientierung an klaren Normen. Dies geschieht bisher in dem Versuch, Hochschulstrukturentwicklung durch externe Expertengremien (Landeshochschulentwicklungskommissionen) zu begleiten. Zu deren Akzeptanz wäre eine eigene Untersuchung notwendig. Unsere Befragungen deuten darauf hin, dass das Urteil gut besetzter Kommissionen von den Hochschulen leichter akzeptiert wird als eine Entscheidung, die allein in den Wissenschaftsverwaltungen gefällt wird.

5.1.2 *Entwicklungsaufgabe: Landeshochschulstruktur*

Auch bei den so genannten Entwicklungsaufgaben geht es darum, dass Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse erbracht werden sollen, die von privaten Akteuren nicht angemessen erledigt werden. Im Gegensatz zu Produktionsaufgaben geht es hier jedoch um Aufgaben, deren Effekte mit einem größeren Risiko verbunden sind, weil die Ergebnisse nicht direkt erzielt werden (Benz 1994: 228). In der Literatur werden hier Raumplanung und regionale Entwicklung als Beispiele angeführt. Auf die Hochschulen übertragen, geht es dabei um die Entwicklung der Landeshochschulstruktur. Es wird angenommen, dass es zu Fehlentwicklungen kommen könnte, wenn die Hochschulen nur ihre eigenen hochschulspezifischen Ziele verfolgen und dass dabei z.B. ein Überangebot an sehr attraktiven und Unterversorgung weniger begehrter Fächern entstehen und außerdem Aspekte der Regionalentwicklung nicht berücksichtigt werden.

Bei Entwicklungsaufgaben kommt es darauf an, dass alle beteiligten Akteure in den Prozess mit einbezogen werden, da nur dann eine optimale Entwicklung gesichert werden kann (Benz 1994: 256). Allerdings ist die Bereitschaft privater Akteure, sich an Entwicklungsaufgaben zu beteiligen, nicht sehr ausgeprägt, da zum Beispiel die Entwicklung einer gemeinsamen Forschungsstruktur aufwändig ist und ggf. auch Kosten (oder Opfer) für einzelne Akteure verursacht. Private Betriebe sind zu einer Beteiligung an entsprechenden Kooperationsverfahren „oft nur durch staatliche Zuschüsse zu bewegen“ (262). Dies gilt vermutlich ebenso für zunehmend autonome Universitäten.

Tatsächlich haben die Bundesländer die Teilnahme an Verfahren zur Strukturentwicklung teilweise durch deutliche Drohungen erreicht. So standen in Sachsen-Anhalt 10 Prozent der Haushaltsmittel der Hochschulen unter dem Vorbehalt, dass diese sich in einem Hochschulentwicklungsprozess engagieren. In vielen anderen Bundesländern macht die Landesregierung die Beteiligung der Hochschulen an Strukturentwicklungsprozessen zur Bedingung für längerfristige Finanzausgaben. Grundsätzlich ist die Bereitschaft zur Teilnahme an Koope-

rationsverfahren in Entwicklungsaufgaben nicht sehr hoch, solange kein zusätzlicher Anreiz besteht. Notwendigkeit und Prioritäten eines Entwicklungsprozesses sind häufig umstritten. So haben sich etwa die Verhandlungen in Mecklenburg-Vorpommern seit 2003 hingezogen. Erst 2006 hat die Landesregierung das Landeshochschulgesetz dahingehend geändert, dass es der Landesregierung das Recht einräumt, selber Ziele festzulegen, falls die Verhandlungen mit den Hochschulen nicht zu einem Ergebnis führen. Trotzdem sah sich der Senat der Universität Rostock außerstande, einer Vereinbarung zuzustimmen, „in der die Universität verpflichtet wird, den Studiengang Rechtswissenschaft (Staatsexamen) und den Studiengang Zahnmedizin zu schließen“ (Universität Rostock 2006: 2). Daraufhin wurde durch die Landesregierung eine „Zielvorgabe“ erlassen, die ebendies vorsieht (Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern 2006). Auch in Sachsen sollte die Entwicklung der Hochschulstruktur durch einen Hochschulpakt vorangebracht werden, der für die Hochschulen außerdem Planungssicherheit für zehn Jahre und einen Stellenabbau um rund 10 Prozent bedeutet hätte. In dem ersten Entwurf aus dem Jahr 2002 hätten die Hochschulen selbst die Aufgabe übernehmen sollen, diejenigen Fächer festzulegen, die zugunsten der geforderten Einsparungen aufgelöst werden sollten. Während die Rektorate dieser Regelung zustimmen wollten, wurde sie von dem Senat zunächst einer Hochschule in letzter Minute zurückgewiesen. Wenn das Land Kürzungen in diesem Umfang durchsetzen wolle, müsse es selbst die Verantwortung dafür übernehmen und die künftige Fächerstruktur vorschlagen. Der Pakt scheiterte und verschwand in der Schublade, bis ein neuer Minister die Kürzungen festlegt und – nun gegen den erbitterten Widerstand der betroffenen Fächer – mit den Rektoren unterzeichnete (vgl. Heiter 2003).

Insgesamt können wiederum vier Varianten ausgemacht werden, in denen die Landeshochschulstruktur in den vertragsförmigen Vereinbarungen verhandelt wird.

Hochschulstruktur ist nicht Gegenstand der Verhandlungen

Die Vereinbarungen können keine Bezüge zur Landeshochschulstruktur enthalten, weil diese etwa in einem Landeshochschulstrukturplan bereits festgelegt ist oder einfach allgemein nicht Gegenstand der Verhandlungen sein soll. Erneut sind hier die Zielvereinbarungen in Brandenburg das deutlichste Beispiel, weil sie sich auf hochschulspezifische Ziele (s.u.) beschränken und keine Aussagen zur Landeshochschulstruktur enthalten.

Die Hochschulen werden in den vertragsförmigen Vereinbarungen verpflichtet, eine vorgegebene Struktur umzusetzen

Die Landeshochschulstruktur wird in anderen Vereinbarungen als „Umsetzungsaufgabe“ in den vertragsförmigen Vereinbarungen aufgenommen. In Bremen wird in der Zielvereinbarung festgelegt, dass die Universität die Vorgaben des Landes umzusetzen habe (Zielvereinbarung Uni Bremen 2004: Abschnitt 4.1). In anderen Ländern ist dies nicht so ausdrücklich formuliert. Z.T. haben jedoch die Akteur/-innen den Eindruck, gerade bei der Strukturentwicklung kaum Spielraum zu haben.

Die Hochschulen werden verpflichtet, eine gemeinsame Hochschulstruktur zu entwickeln

Die dritte Form von Vereinbarungen über die Landeshochschulstruktur stellt einen „Entwicklungsauftrag“ an die Hochschulen dar. So ist in den vertragsförmigen Vereinbarungen in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen eine Formulierung enthalten, nach der die Hochschulen beauftragt sind, einen gemeinsamen Hochschulentwicklungsplan zu erarbeiten. Der Hochschulpakt in Hamburg enthält eine Formulierung, nach der die Hochschulen sich verpflichten, mit der Hochschulentwicklungskommission zusammen zu arbeiten (Hochschulpakt Hamburg 2002: § 5).

Die Hochschulstruktur ist Verhandlungsgegenstand

Schließlich kann die Landeshochschulstruktur selbst Gegenstand der Verhandlungen zwischen Landesregierung und Hochschulen sein. So wurde im Rahmen der Ergänzungsvereinbarungen in Sachsen-Anhalt die Struktur der Hochschulen und die Umsetzung der Landeshochschulstrukturplanung verhandelt. Die Vereinbarungen enthalten das Verhandlungsergebnis, in dem zum Beispiel Aussagen über die Anzahl der Fakultäten an den Hochschulen und die zukünftige Fächerstruktur enthalten sind (vgl. Martin-Luther-Universität Halle: Ergänzungsvereinbarung 2004).

Bundesland	Vereinbarungsinhalte	Bewertung	Kategorie
Berlin	Strukturentwicklung Aufgabe der Universität (Hochschulvertrag 2001: § 6)	Strukturentwicklung Aufgabe der Universität (Interview Land Berlin: 431-438); Vorgaben zur Umstrukturierung der Lehrerbildung wurden nicht akzeptiert (Interview Humboldt-Uni Berlin: 250)	Aufgabe der HS
Brandenburg	Hochschulprofil als Hintergrundinformation benannt (ZV Uni Potsdam 2004: Abschnitt 2)	Strukturentscheidungen vor den Verhandlungen gefällt, nicht Thema der Kontrakte (Interview Uni Potsdam: 459)	Nicht enthalten
Bremen	Umsetzung der Strukturvorgaben in den Verträgen festgelegt (Zielvereinbarung Uni Bremen 2004: Abschnitt 4.1)	Die Hochschulstruktur war überhaupt kein Thema mehr (Interview Uni Bremen: 291)	Vorgabe des Landes
Hamburg	Strukturentwicklung Aufgabe der Universität (Zielvereinbarung TU Hamburg 2004: Abschnitt 2.2)	Die Hochschulstrukturplanung wird vom Präsidium entworfen und vom Hochschulrat verabschiedet (Interview Land Hamburg: 292ff.)	Aufgabe der HS

Bundesland	Vereinbarungsinhalte	Bewertung	Kategorie
Hessen	Die Vertragsverhandlungen dienen der Aushandlung einer vom Ministerium entwickelten HS-Struktur (Zielvereinbarung Uni Kassel 2002: Abschnitt 1.2)	Unter Federführung des Ministerium eine Landeshochschulstruktur in eintägiger Sitzung ausgehandelt (Interview Land Hessen: 621-644)	Aushandlung
Niedersachsen	Die Vertragsverhandlungen dienen vor allem der Aushandlung einer vom Ministerium vorgeschlagenen HS-Struktur (Zielvereinbarung Uni Hannover 2004, Abschnitt 1.1) ⁴⁷	Der Handlungsbedarf aus dem Hochschuloptimierungskonzept wurde in den Zielvereinbarungen abgebildet (Interview Land Niedersachsen: 1107-1131)	Aushandlung ⁴⁸
Nordrhein-Westfalen	Strukturentwicklung ist Aufgabe der Universität (Zielvereinbarung Uni Bielefeld 2002, Abschnitt 1.1)	Die Hochschulen können ihre Schwerpunkte relativ frei selber wählen. (Interview Uni Bielefeld 0638)	Aufgabe der HS
Sachsen-Anhalt	Die Vertragsverhandlungen dienen vor allem der Aushandlung einer vom Ministerium vorgeschlagenen HS-Struktur (Zielvereinbarung Uni Magdeburg 2003, Abschnitt 1; sowie Ergänzungsvereinbarung Uni Magdeburg 2004)	Ein Teil der Mittel wird davon abhängig gemacht, ob die Hochschulstrukturplanung vorankommt (Land Sachsen-Anhalt: 781-798; 887-897)	Aushandlung
Schleswig-Holstein	Strukturentwicklung ist Aufgabe der Universität (Zielvereinbarung Uni Kiel 2004, Abschnitt 1.1)	Die finanzielle Situation zwingt zu Strukturanpassungen (Interview Uni Kiel: 135-140)	Aufgabe der HS
Thüringen	Strukturentwicklung Aufgabe der Universität (Zielvereinbarung Uni Erfurt 2003, Abschnitt 9)	Der Umstrukturierungsprozess wurde in der Hochschule selbst gestaltet (Interview Uni Erfurt: 0061ff.)	Aufgabe der HS

Übersicht 15: Inhalte zur Hochschulstrukturentwicklung

Aus der Kooperationsforschung kommt jedoch die optimistische Annahme, dass die gemeinsame Verhandlung von Entwicklungsaufgaben produktive Kooperationsprozesse ermöglichen, die tatsächlich einen qualitativen Gewinn gegenüber anderen Steuerungsverfahren ermöglichen (Benz 1994: 263ff.).

⁴⁷ In den Zielvereinbarungen 2006 spielt die Hochschulstruktur nur noch eine geringe Rolle und bezieht sich vor allem auf die Umstellung auf die zweistufige Studienstruktur (Zielvereinbarung Uni Oldenburg 2006: 6).

⁴⁸ Seit 2006 ist die Entwicklung der Hochschulstruktur in Niedersachsen ebenfalls Aufgabe der Hochschulen.

„...haben wir von morgens 10.00 Uhr bis abends um 6.00 Uhr die gesamte Strukturplanung der hessischen Universitäten durchdiskutiert und durchaus so, dass es auf der einen Seite Einzelvorstellungen der Hochschulen gab, also individuelle Hochschulvorstellungen, die nicht abgestimmt waren untereinander. (...) Wir haben in vielen Fällen auch eine Verständigung erzielt, zumindest im Sinne einer gemeinsamen Zielkonzeption. In anderen Fällen ist der Erwartungsstand offen. Da haben sich die Hochschulen auch Bedenkenpausen oder auch eine Pause, mal miteinander zu reden, ausbedungen. Und in anderen Sachen gibt es auch noch deutliche Meinungsunterschiede, (...) die dann in weiteren Gesprächen, im weiteren Verfahren dann irgendwann aufgelöst werden sollen.“ (Interview Land 7: 634)

Allerdings unterliegen kooperativ gestaltete Entwicklungsaufgaben einem Dilemma. Die Verhandlungen sind effektiver, je weniger Akteure daran beteiligt sind:

„Innovative Lösungen ergeben sich meistens, wenn sich exklusive Verhandlungsgremien herausbilden, die sich gegenüber externen Kontrollen weitgehend verselbständigen und deren Lösungen im Zweifelsfall nur durch nachträgliche Intervention gestoppt, nicht aber in ihrer Gestaltung beeinflusst werden können. Umfassende Beteiligung an Verhandlungen führt dagegen meist zu wenig produktiven Kooperationen.“ (Benz 1994: 268)

5.1.3 Produktionsaufgaben: hochschulspezifische Ziele

Von Produktionsaufgaben wird gesprochen, wenn die Produktion bestimmter Güter in einem gesellschaftlichen Interesse ist, diese jedoch nicht gewinnbringend erzeugt werden können, so dass der Staat für die Bereitstellung der Güter Sorge tragen muss. Bildung und Forschung sind in weiten Teilen solche Güter, aber etwas konkreter eben auch die Qualität von Lehre und Forschung, die „Internationalität“, die Gleichstellung von Frauen und Männern, der Ausgleich sozialer Ungleichheiten und auch wie Angebote multimedialer Lehre und wissenschaftlicher Weiterbildung sollen hier darunter gefasst werden⁴⁹. Ziele also, für die Landesregierungen Fördermittel einsetzen, Paragraphen formulieren, Anweisungen schreiben oder eben Zielvereinbarungsverhandlungen aufnehmen. In der Regel sind die Akteurinnen und Akteure an den Hochschulen ebenfalls der Meinung, dass solche Ziele wichtig seien. Die Handlungsziele von Regierung und Hochschule sind also „gleichgerichtet“ (Benz 1994: 298). Das heißt jedoch nicht, dass alle beteiligten daran arbeiten werden, diese Ziele umzusetzen. Dafür gibt es einen theoretischen und einen empirischen Grund, die sich beide ergänzen:

1. Das theoretische Problem ist das Trittbrettfahrerproblem: Die beteiligten Akteure können hoffen, dass auch andere sich zur Erfüllung dieser Aufgaben verpflichtet sehen und sich daher weniger intensiv bemühen: Dieses Trittbrettfahrerverhalten veranlasst den Staat, steuernd einzugreifen.

⁴⁹ Dieses als Produktions- und nicht Entwicklungsaufgaben zu beschreiben, ist gemessen zum Beispiel an der Produktion von Gütern wie Streusand oder der Bereitstellung von Rettungshubschraubern eine weite Interpretation und könnte auch als Entwicklungsaufgaben beschrieben werden, da „die Zielerreichung schlecht abschätzbar“ ist und sie sich „nicht auf konkrete Projekte richten, sondern Prozessverläufe in eine erwünschte Richtung beeinflussen sollen“ (Benz 1994: 228f.). Viele dieser Aufgaben sind jedoch aus Perspektive der Hochschulsteuerung vergleichsweise klar abgegrenzt, weswegen wir den Begriff der Entwicklungsaufgabe ausdrücklich für Fragen der Hochschulstrukturentwicklung weiter unten vorbehalten.

2. Im Bereich der Hochschulen erweist sich jedoch ein anderes Problem empirisch mindestens genauso relevant: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Fakultäten und Hochschulleitungen sind durchaus selbst motiviert, sich für bestimmte Ziele einzusetzen, wollen sich aber nicht von anderen darauf verpflichten lassen. Sie stimmten entsprechenden Vereinbarungsinhalten eher widerwillig zu – möglicherweise mit dem gegenteiligen Effekt für die gewünschte Produktionsaufgabe.

Aus beidem kann ein Steuerungsverfahren begründet werden, dass als die Musterform der Zielvereinbarung gelten könnte: Der Staat verzichtet (eben um die intrinsische Motivation der Hochschulen und ihrer Angehörigen nicht zu stören) darauf, solche Produktionsaufgaben per Anweisung zu delegieren und erwartet dafür, dass sich die Hochschulen in Zielvereinbarungen freiwillig zur Umsetzung verpflichten. Auch hier können vier unterschiedliche Varianten identifiziert werden, in denen hochschulspezifische Ziele in den vertragsförmigen Vereinbarungen aufgenommen werden:

Vereinbarungen ohne hochschulspezifische Ziele

Vereinbarungen in denen hochschulspezifische Ziele nicht oder kaum enthalten sind. Dabei handelt es sich um ganz wenige Hochschulpakete, bei denen die Themen Finanzierung oder Struktur verhandelt wurden, ohne dass andere Themen dabei Berücksichtigung fanden (Hochschulpakt Baden-Württemberg 1997; Hochschulpakt Hamburg 2002).

Vereinbarungen mit hochschulspezifischen Zielen

Weitaus häufiger sind zumindest allgemeine Verweise auf hochschulspezifische Ziele in den Vereinbarungen enthalten. Zunächst waren es z.B. Formulierungen in den Präambeln der ersten Berliner Hochschulverträge (97), in denen neben der „Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven“ und der „Entwicklung von Controllingmaßnahmen“ auch die „Erfüllung gleichstellungspolitischer Ziele“ vereinbart wurde. Entsprechende Formulierungen haben häufig den Charakter von Absichtserklärungen oder sie beschreiben konkrete Maßnahmen, die in der Vertragslaufzeit umgesetzt werden sollen. Vereinbarungen dieses Typs enthalten jedoch keine Gegenleistungen des Staates, die von der Umsetzung der vereinbarten Ziele abhängen.

Konkrete Gegenleistung unabhängig von Zielerreichung

Hier geht es um Vereinbarungen, die nicht nur hochschulspezifische Ziele enthalten, sondern auch staatliche Gegenleistungen. Diese können entweder einzelnen Zielen zugeordnet sein (Brandenburg) oder allgemein für mehrere Ziele benannt werden (Nordrhein-Westfalen).

Konkrete Gegenleistung abhängig von Zielerreichung

Schließlich gibt es einzelne Vereinbarungen, in denen die staatlichen Gegenleistungen von der Erfüllung der Ziele abhängig gemacht werden. Dies waren in Nordrhein-Westfalen der Verzicht auf den staatlichen Genehmigungsvorbehalt in bestimmten Fällen und in Schleswig-Holstein eine Finanzausgabe, die von der vorherigen positiven Evaluierung eines Konzeptes abhängig gemacht wurde; dieses Verfahren wurde aber nur in wenigen Einzelfällen nachge-

wiesen. Einige Interviewpartner (z.B. Brandenburg) verweisen jedoch auf die trotzdem gegebene „informelle Verbindlichkeit“ der Vereinbarungen (vgl. auch Abschnitt 3.8: Sanktionen).

Bundesland	Vereinbarungsinhalte ⁵⁰	Bewertung	Kategorie
Berlin	Ziele u.a. zu Lehre, Forschung und Struktur ohne Gegenleistung. (Hochschulvertrag Humboldt-Uni Berlin 2001 ⁵¹)	Sachziele sind positiver Nebeneffekt der Budgetverhandlungen und für die interne Steuerung nützlich (Interview Humboldt-Uni Berlin: 715/738)	Ziele ohne Gegenleistung
Brandenburg	Ziele v. a. zu Forschung und Lehre, Gegenleistung insgesamt rund 3,5 Mio. Euro (2004-2006), nicht von Zielerreichung abhängig (ZV Uni Potsdam 2004)	An der Uni waren Ideen für 6 Mio. Euro entwickelt worden, die hätten wir aber vom Land nicht einfordern können (Interview Uni Potsdam: 674)	Finanzielle Gegenleistung unabhängig von Zielerreichung
Bremen	Ziele u.a. zu Lehre, Forschung und HS-Struktur, ohne Gegenleistung (ZV Uni Kiel 2004)	Ziele z.T. zu detailliert, aber sonst nicht messbar (Interview Uni Bremen: 957)	Ziele ohne Gegenleistung
Hamburg	Einführung der leistungsorientierten Mittelverteilung; zahlreiche Ziele, keine Gegenleistungen vereinbart. (ZV Uni Hamburg 2004)	Auch für vereinbarte Ziele, wie Internationalisierung stehen keine zusätzlichen Mittel bereit (Interview Uni Hamburg: 736)	Ziele ohne Gegenleistung
Hessen	Vereinbarungen zur Umsetzung der HS-Strukturentwicklung sowie umfangreiche weitere Ziele, Gegenleistung insgesamt rund 14 Mio. Euro (2002-2005), nicht von Zielerreichung abhängig (ZV Uni Kassel 2002)	Wir haben unsere Ziele so offen benannt, dass wir auch kurzfristige Entwicklungen aufgreifen können (Interview Uni Kassel: 257)	Finanzielle Gegenleistung unabhängig von Zielerreichung
Niedersachsen	Vereinbarungen zur Umsetzung der HS-Strukturentwicklung sowie umfangreiche weitere Ziele. Keine staatlichen Gegenleistungen (ZV Uni Hannover 2002)	Mann kann Ziele verständlich darstellen und dafür gibt es dann den Gesamtzuschuss des Landes (Interview Uni Hannover: 155)	Ziele ohne Gegenleistung

⁵⁰ Da sich die Aussagen dieser Spalte in der Regel auf große Teile der Vereinbarungen beziehen, ist die Zuordnung zu Seiten oder Abschnitten nicht sinnvoll.

⁵¹ Eine in § 17 vereinbarte Klausel zur Ausschüttung von 3 Mio. Euro nach Grad der Zielerreichung wurde nicht umgesetzt (siehe 3.8: Sanktionen).

Bundesland	Vereinbarungsinhalte ⁵⁰	Bewertung	Kategorie
Nordrhein-Westfalen	Vereinbarungen zur Umsetzung der HS-Strukturentwicklung sowie umfangreiche weitere Ziele. Gegenleistung insgesamt rund 4 Mio. Euro (2002-2004), nicht von Zielerreichung abhängig. Verzicht auf Genehmigungsvorbehalte als abhängige Gegenleistung (ZV Uni Bielefeld 2002)	Die Mittel aus dem Innovationsfonds wurden über die Zielvereinbarungen ausgegeben aber über einen Kennziffernschlüssel, also nicht aufgrund eines Wettbewerbs an die Hochschulen verteilt (Interview Uni Bielefeld: 201)	Finanzielle Gegenleistung unabhängig von Zielerreichung
Sachsen-Anhalt	Zahlreiche Ziele zur Weiterentwicklung von Lehre, Forschung und Qualitätssicherung ohne feste Gegenleistungen (ZV Uni Magdeburg 2003)	Themenbereiche vom Land vorgegeben und Diskussion um einzelne Punkte (z.B. Bologna) (Interview Uni Magdeburg: 411)	Ziele ohne Gegenleistung
Schleswig-Holstein	Vereinbarungen zur Umsetzung der HS-Strukturentwicklung und Weiterentwicklung von Forschung und Lehre; 4,5 Mio. (insgesamt 04-06) aus Innovationsmitteln für Biowissenschaften (ZV Uni Kiel 2004: 1.1.1)	Solange man sich bei den Sachzielen nicht verbiegen muss, nimmt man die für die Planungssicherheit in Kauf (Interview Uni Kiel: 349)	Ziele in einem Einzelfall mit abhängigen Gegenleistung
Thüringen	Sachziele ohne Gegenleistung ⁵² des Staates vereinbart (ZV Uni Erfurt 2002)	Bei den Sachzielen gab es nur zu ein paar Kleinigkeiten Diskussionen mit dem Ministerium (Interview Uni Erfurt: 360)	Ziele ohne Gegenleistung

Übersicht 16: Hochschulspezifische Ziele

Hochschulspezifische Ziele scheinen ein angemessener Gegenstand von vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Wissenschaftsverwaltungen und Hochschulen zu sein. In der Regel werden in einer Vereinbarung eine Reihe solcher Ziele genannt und mehr oder weniger direkt mit einer staatlichen Gegenleistung verknüpft. Allerdings ist eine solche Verknüpfung nur in wenigen Einzelfällen konkret nachvollziehbar. Von dem immer wieder nahe gelegten Zusammenhang zwischen Zielen und Gegenleistungen im Sinne von Belohnungen (HRK 2005: 5f.) kann jedoch auch dann nicht gesprochen werden, weil die Gegenleistungen in aller Regel nicht vom Erbringen der Ziele abhängen, sondern quasi als Anschubfinanzierung gewährt werden. Zudem haben die so vereinbarten Ziele eher den Charakter von Maßnahmen (z.B. die Errichtung eines Multimedia-Zentrums), so dass von strategischen Zielen ebenfalls nicht ausgegangen werden kann. In diesem Fall ist die Frage zu stellen, welchen Vorteil das aufwändige Zielvereinbarungsverfahren gegenüber einer klassischen Ausschreibung haben könnte.

⁵² Es wird auf die im Gegenzug gewährte Planungssicherheit und die weitreichende Haushaltsflexibilität verwiesen, die jedoch nicht direkt von der Erbringung der Ziele abhängen.

Auf der anderen Seite liegen bisher keine Beispiele vor, in denen Ziele so formuliert sind und auch so überprüft werden können, dass davon finanzielle Anreize nachvollziehbar abhängig gemacht werden können.

Eine vage Formulierung der Ziele wird von vielen Akteuren an den Hochschulen als folgenloses Verhandlungsspiel bezeichnet. Es wird darauf verwiesen, dass Ergebnisberichte entweder angepasst oder Ziele so formuliert werden, dass sie ohnedies geplante Vorhaben umfassen oder aus anderen Gründen problemlos erreichbar sind.

Sofern jedoch eine enge Verknüpfung zwischen Leistung und Finanzierung hergestellt wird, schätzen die befragten Akteure die Erfolgsquote solcher Vereinbarungen als eher günstig ein. In der Regel werde Dinge vereinbart, die auch die Hochschulen wichtig finden und wenn dafür zusätzlich Gelder bereitgestellt werden, spricht nicht viel gegen die tatsächliche Umsetzung.

Diese Vereinbarung entspricht damit einem „Tauschgeschäft“. Solche Tauschgeschäfte werden in der Literatur als das Ergebnis von Macht und Taktik beschrieben, denen eine ökonomische Realität zugrunde liegt (Benz 120ff.). Eine nach dem theoretischen Wissen durchaus wahrscheinliche Form von Kooperation, die vielleicht auch gar nicht so neu ist, wie das Instrument der Zielvereinbarung im Hochschulbereich: Schon immer wurden staatliche Gelder für bestimmte Projekte bereitgestellt, und wenn man den Berichten der Akteure glauben darf, ist dabei auch schon früher zwischen Hochschulleitungen und Landesverwaltungen über Ideen und Möglichkeiten geredet worden, bevor entsprechende Ausschreibungen veröffentlicht waren.

„Also ich meine, es gibt immer mal irgendwelche Kleinigkeiten, Aufregtheiten. Aber ich kann für die Uni (...) also vom Betreuungsreferat her usw., also haben wir seit Jahren also wirklich ein sehr vertrauensvolles Verhältnis.“ (Interview Uni 8: 770)

Für einen Teil der Steuerungsaufgaben zwischen Wissenschaftsverwaltung und Hochschulen sind solche Tauschgeschäfte offenbar eine adäquate Problemlösungsstrategie. Allerdings wurde gerade in Brandenburg betont, dass die Zielvereinbarungen zwar recht problemlos abgeschlossen worden seien, dass diese aber mit den wirklichen Problemen der Hochschulen nur am Rande zu tun hätten. Wesentliche Dinge wie die Finanzausstattung der Hochschulen und die Hochschulstrukturplanung seien einfach nicht Gegenstand der Vereinbarungen, was zum Beispiel dazu führe, dass eingesparte Landesmittel für die Graduiertenförderung über die Zielvereinbarungen wieder ausgeglichen werden müssten, was faktisch eine Umschichtung der Mittel aus dem Haushalt in den Innovationsfonds gleichkäme, aber keinesfalls zur Verbesserung der Realitäten beitrage.

5.1.4 Zusammenfassung

Die Analyse der unterschiedlichen Inhalte der vertragsförmigen Vereinbarungen zeigt die differenzierte Struktur der Steuerungsinstrumente in den einzelnen Bundesländern. Zugleich wird die unterschiedliche Bedeutung der Instrumente deutlich: Wenn etwa in Brandenburg ausschließlich hochschulspezifische Ziele verhandelt werden, geschieht dies unter gänzlich

anderen Bedingungen, als in den Ländern, in denen auch die Landeshochschulstruktur zu Diskussion steht.

Empirisch ist die Zuordnung der konkreten Beispiele zu den einzelnen Mustern nicht immer eindeutig. Dies hängt einerseits mit der prozesshaften Entwicklung der Verhandlungen zusammen. Die Aussagen beziehen sich zunächst auf den Untersuchungszeitraum, also die Jahre 2001 bis 2005. Zum anderen ist die Beurteilung der Verhandlungen oft unterschiedlich: so kann es vorkommen, dass Vertreter/-innen der Wissenschaftsverwaltung die Hochschulstruktur als gemeinsame Verhandlungsaufgabe sehen, die Akteure an den Hochschulen aber das Gefühl haben, zur Umsetzung einer vorgegebenen Struktur verpflichtet zu sein.

Bundesland	Grundfinanzierung	Hochschulstrukturplanung	Hochschulspezifische Ziele
Berlin	Unverhandelbare Vorgabe ⁵³	Aufgabe der HS	Ziele ohne Gegenleistung
Brandenburg	Unverhandelbare Vorgabe	Nicht enthalten	Finanzielle Gegenleistung unabhängig von Zielerreichung
Bremen	Unverhandelbare Vorgabe	Vorgabe des Landes	Ziele ohne Gegenleistung
Hamburg	Unverhandelbare Vorgabe	Aufgabe der HS	Ziele ohne Gegenleistung
Hessen	Verhandlungsgegenstand im Rahmen des Paktes	Aushandlung	Finanzielle Gegenleistung unabhängig von Zielerreichung
Niedersachsen	Unverhandelbare Vorgabe	Aushandlung (2006: Aufgabe der Hochschulen)	Ziele ohne Gegenleistung
Nordrhein-Westfalen	Unverhandelbare Vorgabe	Aufgabe der HS	Finanzielle Gegenleistung unabhängig von Zielerreichung
Sachsen-Anhalt	Unverhandelbare Vorgabe	Aushandlung	Ziele ohne Gegenleistung
Schleswig-Holstein	Unverhandelbare Vorgabe	Aufgabe der HS	Ziele in einem Einzelfall mit abhängiger Gegenleistung
Thüringen	Verteilungssystem verhandelbar	Aufgabe der HS	Ziele ohne Gegenleistung

Übersicht 17: Inhalte der vertragsförmigen Vereinbarungen

Die Übersicht zeigt, dass der Verhandlungsspielraum der Hochschulen von der Grundfinanzierung, über die Hochschulstruktur bis zu den hochschulspezifischen Zielen zunimmt. Wäh-

⁵³ Quellen siehe die drei vorherigen Tabellen.

rend die Grundfinanzierung im Rahmen der Zielvereinbarungsverhandlungen in keinem Bundesland wirklich ausgehandelt werden kann (zum Teil und in unterschiedlicher Intensität im Rahmen der Verhandlungen zu den Hochschulpakten), wird in drei Ländern angegeben, dass die Landeshochschulstruktur Verhandlungsgegenstand sei. Hochschulspezifische Ziele können dagegen in allen Bundesländern ausgehandelt werden, sind jedoch nur sehr eingeschränkt finanzwirksam.

5.2 Ergebnisse von Beteiligung

Es würde den Rahmen dieser Studie sprengen, die jeweils vereinbarten Ziele genauer zu untersuchen. An anderer Stelle wurde bereits dargestellt, wie der Bologna-Prozess langsam zum Gegenstand der vertragsförmigen Vereinbarungen wurde (König 2005). Exemplarisch soll im folgenden Abschnitt gezeigt werden, wie sich das Engagement von Personalvertretungen und Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten auf die Inhalte der Vereinbarungen niederschlägt.

5.2.1 Mitbestimmung

Mitbestimmung kann in zwei Dimensionen Gegenstand der vertragsförmigen Vereinbarungen werden. Zum einen können innerhalb der Vereinbarungen Aussagen zur Mitbestimmung in den Steuerungsprozessen getroffen werden. Zum anderen können Themen aus dem Bereich der betrieblichen Mitbestimmung oder Personalvertretung Gegenstand der Vereinbarungen werden. Beides ist in den untersuchten Vereinbarungen bundesweit so gut wie nicht der Fall.

Gesetzliche Aussagen zur Mitbestimmung bei den Steuerungsprozessen beziehen sich bundesweit ausschließlich auf die Hochschulsenate bzw. Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte (3.5). In den Interviews wird darauf verwiesen, dass den Personalvertretungen ja ohnedies die regulären Beteiligungsverfahren offenstünden. Wie im Abschnitt über die Beteiligung bei den Verhandlungen (4.2) gezeigt wurde, gestaltet sich die Beteiligung jedoch eher schwierig und es wäre im Sinne der Vertrauensbildung durchaus denkbar, Personalvertretungen ausdrücklich in die Verhandlungsprozesse einzubeziehen. So sieht zum Beispiel die „Rahmenvereinbarung“ zwischen Landesregierung und Hochschulen in Thüringen eine Arbeitsgruppe zur Entwicklung der „leistungsorientierten Mittelverteilung“ vor (Hochschulpakt 2002: II, Abs. 2). Hier wäre es vorstellbar, Mitbestimmungsrechte von Personalvertretungen zu verankern und damit das zu entwickelnde Verfahren auf eine breitere Basis zu stellen.

Auch inhaltlich sind Anliegen von Personalvertretungen in den analysierten Dokumenten bundesweit kaum nachweisbar. In einem einzigen Kontrakt wird ausdrücklich auf die Personalentwicklung der Hochschule Bezug genommen und diese in den Zielkatalog der Universität aufgenommen:

Personal- und Organisationsentwicklung (OE)

Die Universität wird im Kontraktzeitraum folgende Punkte ihres Personal- und Organisationsentwicklungskonzepts umsetzen:

- Entwicklung eines eigenständigen betrieblichen Vorschlagswesens in der Universität,
- Erschließung neuer Ausbildungsgänge für Haupt- und Sekundarschulabsolventen, Angebot von mehr Ausbildungsplätzen,
- Förderung der Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren durch eine Personalentwicklungsmaßnahme in der Universität,
- Auswertung der Einbeziehung von Kienbaum in die Berufungsverfahren,
- Entwicklung von Auswahlverfahren für die neue Personalkategorie „Lektoren“ (Bremen, Kontrakt der Universität 2004: 9).

Ansonsten geht es in keiner der analysierten Vereinbarungen um Anliegen der Hochschulangehörigen, die nicht direkt in einem Bezug zu Wissenschaft und Forschung stehen.⁵⁴ Aus den Interviews mit Personalvertreter/-innen geht darüber hinaus hervor, dass diese sich zum Teil bei der Diskussion um Personalabbau und Strukturveränderungen (wie Fächerschließungen oder -verlagerungen) einbringen und versuchen dabei, die Interessen der betroffenen Angestellten zu vertreten. Dies geschieht aber in der Regel eher im Verborgenen und ist anschließend in den Vereinbarungen nicht als Leistung der Personalvertretung erkennbar:

„Man kann natürlich im Zuge der Kontakte mit der Universitätsleitung [...] die eigene Position rüberbringen und versuchen zu drängen oder bestimmte Richtungen zu weisen. Aber das hat natürlich nicht das große Ergebnis. [...] Man äußert sich und die Universität macht irgendwie trotzdem, was sie will. [...] Die Unileitung für die Verhandlungen mit der Senatsverwaltung, also mit der Landesregierung auf Grundlage der eigenen Erwägungen, [...] die hier und da von der Personalvertretung vielleicht beeinflusst werden können – das wird zumindest versucht. Aber in der Regel mit geringem Erfolg.“ (HPR der HU: 2)

Einiges deutet darauf hin, dass hier nicht nur aus Sicht der Personalvertretungen zu wenig erreicht, sondern auch aus Perspektive der Hochschulsteuerung insgesamt ein wichtiges Potenzial verschenkt wird. Wenn die Annahme von René Krempkow stimmt, dass die Akzeptanz der neuen Steuerungsinstrumente weniger von den möglichen finanziellen Anreizen, als vielmehr von der Anerkennung und der Arbeitszufriedenheit der Professoren und wissenschaftlichen Angestellten abhängt (Krempkow 2005: 329), dann könnten gerade im Dialog mit Personalvertretungen Ziele entwickelt werden, die zeigen, dass auch die Anliegen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an einer Hochschule in den neuen Steuerungsinstrumenten ernst genommen werden. Das Beispiel Bremen zeigt einige Maßnahmen, die ein allgemeines Ziel wie „Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit“ untersetzen können. Ein solches Ziel ist jedoch bisher in keiner der zwischen Hochschulen und Landesregierungen ausgehandelten Vereinbarungen verankert worden.

⁵⁴ Eine Ausnahme davon bildet die im folgenden Abschnitt (5.2.2) dargestellte Gleichstellung, da z.B. Kinderbetreuung durchaus auch als Personalangelegenheit eingestuft werden kann. Diese Themen wurden jedoch stets von den Gleichstellungsbeauftragten und nicht von den Personalvertretungen initiiert.

5.2.2 Chancengleichheit

Chancengleichheit wird in der hochschulpolitischen Debatte häufig auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern reduziert und damit als ein Thema der Gleichstellungsbeauftragten definiert. Tatsächlich ist geschlechterspezifische Chancengleichheit jedoch nur eine Dimension möglicher Ungleichheiten in Hochschulalltag und Politik. Erst in den vergangenen Jahren rücken auch die Perspektiven von Studierenden aus bildungsfernen Schichten und damit die „soziale Chancengleichheit“⁵⁵ oder die Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen wenigstens ein Stück in das öffentliche Bewusstsein (vgl. Schnitzer u.a. 2001 und Isserstedt u.a. 2005). Diese Differenz kommt auch in den vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen zum Ausdruck, indem dort die geschlechterspezifische Gleichstellung einen weiten Raum einnimmt, andere Ungleichheiten jedoch kaum thematisiert werden. Die Ursachen dafür könnten in der seit Jahren guten Organisation der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten und auch in der offensichtlicheren Definition der geschlechterspezifischen Ungleichheit liegen (vgl. König/Kreckel 2003).

In den analysierten Dokumenten kommt soziale Ungleichheit daher gar nicht und die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen nur in einem einzigen Fall vor:

„In analoger Weise wird sie Menschen mit schwerer Behinderung fördern, bestrebt sein deren Anteil an den studentischen Hilfskräften, Tutoren und wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Professorinnen und Professoren zu erhöhen, sowie Professorinnen und Professoren mit Behinderung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen.“ (ZV HAW Hamburg 2002: Abschnitt 9.3)

Anders ist dies bei der geschlechterspezifischen Chancengleichheit: Abgesehen von einigen Hochschulpakten enthalten alle vertragsförmigen Vereinbarungen in Deutschland Aussagen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern. Von ganzen „Gender-Paragrafen“ bis hin zu kleineren Absätzen werden überall Ziele und Maßnahmen zur Frauenförderung definiert. Diese können sieben Ebenen zugeordnet werden.

1. Gleichstellung wird als perspektivisches Ziel formuliert. „Die Hochschule verpflichtet sich zur systematischen Einbeziehung des Zieles der Chancengleichheit von Frauen und Männern in sämtliche Politikbereiche und Entscheidungsprozesse“ (Zielvereinbarung Universität Halle 2003: 12).
2. Gleichstellung als organisatorische Aufgabe: Die Hochschule wird die „gleichberechtigte Beteiligung von Frauen an Hochschulgremien sichern“ (Zielvereinbarung Hochschule für Musik und Theater Hamburg 2002: 12).
3. Gleichstellung beim Personalmanagement: „Erhöhung des Frauenanteils auf 50 Prozent in allen Bereichen des Wissenschaftsbetriebes, in denen Frauen bisher unterrepräsentiert sind“ (Zielvereinbarung Uni Kiel 2000: 12), wird angestrebt.

⁵⁵ Soziale Ungleichheit ist dagegen in England seit Jahren ein Thema der staatlichen Hochschulsteuerung (vgl. Orr 2006: 92).

4. Gleichstellung beim Studieneinstieg: Projekttag für Schülerinnen und Technik-Schnuppertage werden eingeführt (Zielvereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit FH Dortmund 2002: 3).
5. Gleichstellung im Studium: Regelmäßige Tutorien sollen von Frauen für Studentinnen angeboten werden (Zielvereinbarung Uni Bielefeld 2002: 9).
6. Chancengleichheit in der Forschung: „Weitere Verankerung von Frauen- und Geschlechterforschung im Wissenschaftskanon der Universität“ (Zielvereinbarung Uni Halle 2003: 12) wird angestrebt.
7. Chancengleichheit beim Berufseinstieg: Einrichtung eines Kompetenzzentrums; Karriereförderung für Frauen wird vereinbart (Zielvereinbarung Uni Oldenburg 2002: 31).

Gerade dieses Thema zeigt, dass der Phantasie bei der Gestaltung von vertragsförmigen Vereinbarungen im Prinzip keine Grenzen gesetzt sind. Meist haben die Vereinbarungen zwar eher den Charakter von Maßnahmen und nicht von strategischen Zielen, dies scheint jedoch dem Anliegen eher förderlich zu sein. In den Vereinbarungen dokumentiert sich ein bundesweiter Wettbewerb um produktive Ideen zur Förderung von Gleichstellung, der so auch öffentlich dokumentiert ist.

5.3 Umsetzungschancen

Es wäre verfrüht, die Vereinbarung bestimmter Ziele bereits als Erfolg für die Entwicklung der Hochschulen einzustufen. Die Verankerung eines Zieles kann ein erster Schritt sein und Veränderungen unterstützen, die Wirklichkeit an einer Hochschule kann sich jedoch auch völlig unabhängig von den Vereinbarungen entwickeln. Brunsson unterscheidet hier aus organisationssoziologischer Perspektive zwischen den Ebenen „Talk“, „Decision-Making“ und „Action“ (1982 und 1995; vgl. Stock 2006: 73), wobei sich eben die Diskurse innerhalb einer Organisation völlig unabhängig von den gefällten Entscheidungen entwickeln können und schließlich nicht einmal sicher ist, ob den Entscheidungen dann auch die entsprechenden Handlungen folgen.

Aus unserer Perspektive sind wiederum zwei Ebenen zu unterscheiden, auf denen analysiert werden kann, welche Wirkung die neuen Steuerungsinstrumente entfalten. Zunächst verändert sich mit der Einführung vertragsförmiger Vereinbarungen die Entscheidungsstruktur an den Hochschulen und erst als zweites kann sie auch Wirkung auf das Handeln der Hochschulangehörigen entwickeln. Letzteres hängt entscheidend von der Beurteilung der veränderten Entscheidungsprozesse durch die Akteure und Akteurinnen ab. Dies bedeutet, dass die Umsetzungschancen der vereinbarten Inhalte desto geringer sind, je kritischer die beteiligten Akteure die Entstehung der Entscheidungen beurteilen. Wie in Kapitel 5.3 gezeigt wurde betrifft dies vor allem die Akteure, die sich in nicht angemessener Weise an den Verhandlungen beteiligt fühlen, aber auch jene, welche die Beteiligung als lästige Pflicht interpretieren. Allerdings hängen die Umsetzungschancen dann auch von den jeweiligen Inhalten und den Handlungsspielräumen der einzelnen Akteure ab. So können sich Professorinnen auch dann besonders für junge Studentinnen einsetzen, wenn Sie eine Zielvereinbarung, nach der die Gleich-

stellung von Frauen und Männern gefördert werden soll, aufgrund der Verhandlungsverfahren nicht akzeptieren. Andererseits kann der Unwille über eine Strukturentscheidung in einer Zielvereinbarung auch in Bezug auf andere Ziele demotivierend wirken und so negative Effekte entfalten. Schließlich hängen die Umsetzungschancen davon ab, welchen Einfluss die einzelnen Akteure einerseits auf die vereinbarten Ziele, andererseits innerhalb der jeweiligen Hochschule haben, ob sie also zum Erreichen des Ziels beitragen können und ob sie andere dafür gewinnen oder dagegen motivieren könnten.

Die Akzeptanz und Einschätzung der vertragsförmigen Vereinbarungen bei allen Hochschulangehörigen konnte im Rahmen dieses Projektes nicht erhoben werden. Es wurden jedoch insbesondere im Rahmen der vier Fallstudien zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hochschulen zu ihrer Einschätzung und zu den möglichen Wirkungen der neuen Instrumente befragt, so dass erste Rückschlüsse auf die Umsetzungschancen gezogen werden können.

Die Aussagen werfen ein durchaus kritisches Licht auf die möglichen Wirkungen der vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen, auch wenn im Rahmen dieser Studie keine vergleichende Beurteilung der Verfahren in den einzelnen Bundesländern möglich ist. Abschließend sollen daher auf der Grundlage der empirischen Befunde einige grundsätzliche Schwierigkeiten dargestellt und erste Lösungsansätze entwickelt werden.

6. Fazit: Perspektiven der Hochschulsteuerung

„Welches Bundesland macht denn nun die besten Zielvereinbarungen?“, wollte ein Abteilungsleiter für Hochschulsteuerung nach Abschluss der Datenerhebung in diesem Projekt wissen. Er suchte ein Patentrezept, mit dem er die Hochschulen seines Landes an die Spitze der Hochschulreformen bringen könnte. Zwar sind einige Hinweise für die Verhandlungen zwischen Wissenschaftsverwaltungen und Hochschulen inzwischen veröffentlicht worden (vgl. z.B. Hochschulrektorenkonferenz 2005, aber auch schon Fedrowitz u.a. 1999), ein „Ranking“ der Zielvereinbarungen steht indessen noch aus und soll auch an dieser Stelle nicht veröffentlicht werden.

Das hat vor allem damit zu tun, dass es „die beste Zielvereinbarung“ nicht gibt und nicht geben kann, weil die eigentliche Qualität der vertragsförmigen Vereinbarungen im Verhandlungsprozess zwischen Wissenschaftsverwaltung und Hochschule liegt. Erfolgreich sind diese Prozesse dann, wenn die aktuellen Steuerungsfragen eines Bundeslandes zum jeweiligen Zeitpunkt mit dem jeweiligen Verfahren möglichst günstig gelöst werden. Schon für die Folgeverhandlungen dürfte sich eine strenge Kopie des Verfahrens verbieten, und in andere Länder übertragen muss es zwangsläufig fremd und unpassend sein. Das heißt nicht, dass klare Regeln für die Verfahren nicht wichtig wären, diese sind jedoch nur Werkzeuge für den Verhandlungsprozess, der für jedes Bundesland unter unterschiedlichen Bedingungen entwickelt und auf die jeweiligen hochschulpolitischen Rahmenbedingungen und Ziele abgestimmt werden muss. Unsere Studie verweist auf mindestens *drei noch grundsätzlich zu klärende Probleme*:

- Erstens ist offen, für welche Steuerungsfragen vertragsförmige Vereinbarungen überhaupt geeignet sind.
- Zweitens ist die Bedeutung von Belohnungen und negativen Sanktionen noch zu diskutieren.
- Drittens müssen Verfahren entwickelt werden, mit denen die von den Entscheidungen betroffenen Akteur/-innen an den Hochschulen so in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden können, dass sie die erzielten Ergebnisse tatsächlich unterstützen. Abschließend werden nun die Befunde für diese drei Fragen zusammengefasst und erste Handlungsalternativen dargestellt.

6.1 Selbstbeschränkung auf Tauschgeschäfte

In der öffentlichen Diskussion um vertragsförmige Vereinbarungen mit Hochschulen ist eine problematische Verknüpfung von Grundfinanzierung und hochschulspezifischen Zielen entstanden, in deren Folge häufig unklar bleibt, welche Gegenstände tatsächlich zwischen Wissenschaftsverwaltung und Hochschule verhandelbar sind. Oft steht die finanzielle Ausstattung

der Hochschulen neben spezifischen Zielen wie z.B. der Einrichtung eines Forschungszentrums, ohne dass ein direkter Zusammenhang nachvollziehbar ist. Je enger diese Verknüpfungen sind, desto problematischer werden die Verhandlungen, weil der falsche Eindruck entsteht, durch kreative hochschulspezifische Ziele könnte das Grundbudget verbessert werden. Folgerichtig wurde die Grundfinanzierung in einigen Bundesländern in Hochschulpakten vereinbart, bevor in anschließenden Zielvereinbarungen über die Entwicklung der einzelnen Hochschule diskutiert wurde. Die Verhandlungen über Zielvereinbarungen werden außerdem problematisch, wenn neben der Grundfinanzierung und den spezifischen Zielen auch die Landeshochschulstruktur in die Verhandlungen aufgenommen wird.

Diese drei Ebenen sollten sowohl analytisch, als auch in der Verhandlungspraxis deutlich voneinander getrennt werden. Dabei sind jeweils unterschiedliche Verhandlungslogiken zu berücksichtigen:

- Zwischen Hochschulen und Wissenschaftsverwaltung kann nicht wirklich ausgehandelt werden, wie viel Geld den Hochschulen eines Bundeslandes zur Verfügung steht. Diese Entscheidungen werden von Finanzministern und Parlamenten gefällt. Verhandelbar sind jedoch die Modalitäten der Grundfinanzierung, also ob und wie diese nach einem Indikatoren-system verteilt werden, ob langfristige Garantien gegeben und z.B. mit der Bereitschaft zu Einsparungen ausgeglichen werden. Für diesen Bereich scheinen langfristige Hochschulpakete ein geeignetes Instrument zu sein. Voraussetzung für diese Verhandlungen sollte das gemeinsame Interesse an einem möglichst zuverlässigen und „konfliktarmen“ Verfahren sein; es ist anzunehmen, dass die Hochschulen hier mit einer überwiegend gemeinsamen Position auftreten, letztlich aber an einer kooperativen Lösung interessiert sind.
- Diese Verhandlungen über die Grundfinanzierung der Hochschulen sollte deutlich von den Verhandlungen über hochschulspezifische Ziele getrennt werden. Zum einen können solche Ziele bilateral zwischen Wissenschaftsministerien und einzelnen Hochschulen verhandelt werden, zum anderen treten die Hochschulen hier in einen Wettbewerb etwa um besondere Innovationsmittel oder andere Ressourcen und Entwicklungsideen. Konzentriertes Verhandeln ist in diesem Bereich weniger zu erwarten und auch nicht erforderlich. Stattdessen soll hier gerade der Wettbewerb zwischen den Hochschulen gefördert werden. Dabei könnten auch Alternativen zu Zielvereinbarungsverhandlungen geprüft werden. Ggf. sind Wettbewerbe etwa zur Verteilung von zusätzlichen Mitteln zugunsten von Internationalisierung, Lehrqualität oder Gleichstellung transparenter und weniger aufwändig als Verhandlungen zwischen Hochschulleitungen und Wissenschaftsministerien. Prinzipiell werden auf dieser Verhandlungsebene Tauschgeschäfte abgeschlossen, indem sich die Hochschulen ihren Einsatz für bestimmte Ziele durch (zusätzliche) Leistungen des Staates vergüten lassen. Solche Tauschgeschäfte sind für die Interessen der Hochschulangehörigen leichter zugänglich. Die vor allem von Gleichstellungsbeauftragten in die Verhandlungen eingebrachten Vorschläge beziehen sich fast ausschließlich auf den Bereich solcher hochschulspezifischer Ziele. An Verhandlungen über die strategische Ausrichtung der Landeshochschulplanung waren in der Regel weder Gleichstellungsbeauftragte, noch Personalvertretungen beteiligt.

- Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Studien zu kooperativem Staatshandeln wären die Landeshochschulstruktur und die Entwicklung strategischer Ziele (z.B. eine stärkere regionale oder internationale Ausrichtung einer Hochschule) geeignete Felder für Verhandlungen zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerien. Gerade hier könnten beide Seiten ihre unterschiedliche Kompetenz einbringen und das gemeinsame Ziel (eine erfolgreiche Wissenschaftslandschaft unter gegebenen Bedingungen) verfolgen. In der Praxis wird diese Chance jedoch kaum genutzt, da gerade die Landeshochschulstruktur in den meisten Bundesländern entweder von der staatlichen Seite vorgegeben oder die Entwicklung zumindest formal den Hochschulen selbst überlassen wird.

Die Tendenz, den eigentlich für kooperative Verhandlungen interessanten Bereich der Hochschulsteuerung auszusparen, wird in der gegenwärtigen Debatte zum Beispiel durch die Empfehlungen der Hochschulrektorenkonferenz noch verstärkt. In dem Beschluss, Zielvereinbarungen auf „Leistungsziele“ zu beschränken (HRK 2005: 4), wird eben der Bereich der strategischen Zielentwicklung weitgehend ausgeschlossen und der Verhandlungsprozess auf Tauschgeschäfte zwischen einzelnen Hochschulen und Staat reduziert.

6.2 Angemessenheit von Sanktionen?

Auch die Konzentration auf das Prinzip von Belohnungen und Sanktionen im Zusammenhang mit Zielvereinbarungsverhandlungen stellt steuerungstheoretisch einen Verzicht auf einen Teil der möglichen Verhandlungslogiken dar. Im Bereich hochschulspezifischer Ziele ist eine angemessene staatliche Reaktion auf den Erfüllungsgrad der Zielvereinbarungen erforderlich, wenn diese nicht belanglos werden sollen. Wird also z.B. die Verbesserung der Lehrqualität vereinbart, so können dafür Belohnungen oder Sanktionen ausgeschrieben werden (was wiederum dem oben erwähnten Tauschgeschäft entspricht). Im Bereich der Grundfinanzierung können positive und negative Sanktionen über indikatorbasierte Mittelverteilungssysteme realisiert werden (so dass z.B. weniger Studierende zu einem geringeren Budget führen). Weitere Sanktionen für die Hochschulen erscheinen dann wenig plausibel. Auch ist eine Vertragsstrafe für den Staat kaum denkbar, wenn dieser aus purer Not die Hochschulen zu weiteren Einsparungen anhalten muss. Ebenso sind Sanktionen bei der Strategieentwicklung kein geeignetes Instrument. Die Erfolge einer langfristigen strategischen Planung sind so schwer kalkulier- und messbar, dass sich daran kaum Sanktionen knüpfen lassen⁵⁶. Hier erscheint stattdessen ein kooperatives Verhandlungsverständnis notwendig, bei dem Problemlösungen nicht durch Zwang, sondern durch das gemeinsame Interesse an einer sinnvollen Lösung der vorliegenden Probleme ermöglicht wird:

„Ich glaube, so kann so ein System eben nicht funktionieren, auf Belohnungsbasis, sondern Motivation ist, glaube ich, eher das Stichwort. Die Menschen zu motivieren, und zwar nicht durch Geld, sondern durch Schaffung von Klima, durch Engagement, sie zu motivieren, dafür zu sorgen, dass sie motiviert sind und dass sie ihre Aufgaben eben in

⁵⁶ Allenfalls könnte das Aufstellen eines Entwicklungsplanes als solches honoriert werden, was dann aber eher in die Kategorie der hochschulspezifischen Ziele einzuordnen wäre.

einer Art und Weise erledigen, dass sie auch effizient sind und produktiv sind.“ (Interview Uni 19: 1466)

Es wäre eben die Herausforderung an die Hochschulpolitik, Verfahren zu entwickeln, die Raum für das Potenzial des kooperativen staatlichen Handelns bieten würden:

„Solange Akteure lediglich Einfluss aufeinander ausüben, ist noch in keiner Weise gewährleistet, dass das Ergebnis dieses handelnden Zusammenwirkens eine bindende Vereinbarung ist. (...) Wenn Akteure allerdings auf bindende Vereinbarungen hinarbeiten, befinden sie sich in einer Konstellation wechselseitigen Verhandeln; und falls sie es schaffen, bindende Vereinbarungen miteinander zu treffen, werden damit strukturelle Effekte möglich, die eine andere Qualität haben als die von Beobachtungs- oder Beeinflussungskonstellationen.“ (Schimank 2000: 285)

Erschwert wird eine solche Verhandlungsstrategie durch die Vielzahl von betroffenen Akteur/-innen in und außerhalb der Hochschulen. Was für überschaubare Verhandlungssituationen noch gelingen mag, erfordert nun letztlich die Beteiligung aller Angehörigen der Hochschulen.

6.3 Neue Formen der Mitbestimmung

Sollte sich die Vermutung bestätigen, dass für die Akzeptanz und Umsetzung der vereinbarten Ziele die breite Beteiligung der betroffenen Akteur/-innen nützlich oder erforderlich ist, führt dies zu einem weiteren Dilemma. Gerade Entscheidungen zur Hochschulstruktur haben für Beschäftigte, die nicht an den Verhandlungen beteiligt sind, zum Teil existenzielle Bedeutung. Immer wieder versuchen einzelne von Strukturveränderungen negativ betroffene Fächer oder Fachbereiche, diese entweder durch politisches Engagement, juristische Klagen oder stillen Boykott zu verhindern. Dabei sind die öffentlich nachvollziehbaren Widerstände gegen die vereinbarten Ziele vermutlich nur der sichtbare Teil einer gewissen Distanz vieler nicht an den Verhandlungen beteiligten Hochschulangehörigen. In allen vier Länderstudien haben wir Interviewpartner/-innen angetroffen, die mit den gefällten Entscheidungen nicht einverstanden waren und vor allem ihre eigenen Interessen in den Verhandlungsprozessen nicht ausreichend repräsentiert sahen (siehe 5.2).

Allerdings kann es nicht sinnvoll sein, alle Mitgliedergruppen einer Hochschule an allen Entscheidungen zu beteiligen. Lange und ermüdende Gremiensitzungen werden von den Akteur/-innen als eher belastend eingestuft und dienen wahrscheinlich nicht der effektiven Steuerung. Entsprechend schreiben auch die Gutachter des CHE dem sächsischen Gesetzgeber in einem Gutachten die Empfehlung:

„In anderen Gremien kommt es stärker auf die sachgerechte Mitwirkung als auf eine abstrakte Mitwirkung aller Gruppen an. Die Stärkung der Rolle von Studierenden in Fragen der Studienorganisation (Möglichkeit der Sperrminorität) weist hier in die richtige Richtung und ist besonders zu unterstützen.“ (Buch 2005: 64)

Also „sachgerechte Mitwirkung“. Aber wie kann definiert werden, was sachgerecht ist? Hier steht nun eine Diskussion darüber an, was als „sachgerecht“ bezeichnet werden soll. Aus den

Aussagen der von uns befragten Studierendenvertreter geht hervor, dass diese ihr Engagement keineswegs nur auf die Studienorganisation beschränkt sehen wollen. Das Beispiel der Studierenden in Berlin (vgl. 4.2) zeigt, dass Studierende durchaus zeitliche Ressourcen und Kompetenz in die Verhandlungen oder deren Vorbereitung einbringen können und wollen und sich dabei auch auf Fragen der Hochschulfinanzierung und Organisationsstruktur beziehen. Die Rolle aller betroffenen Akteur/-innen in einem Verhandlungsprozess muss also geklärt werden. Je mehr Einvernehmen darüber erzielt werden kann, wer sich wie in einen Entwicklungsprozess einbringen möchte und kann, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die erzielten Ergebnisse anschließend umgesetzt werden. Ähnlich formuliert bereits der Verwaltungsjurist Trute in einer der ersten juristischen Analysen über Zielvereinbarungen und Hochschulverträge:

„Ohne eine breite Akzeptanz auf allen Ebenen der Universität und in allen ihren Disziplinen werden Zielvereinbarungen auch nicht die Wirkung erzielen, die man sich von ihnen im Rahmen des neuen Steuerungsmodells verspricht.“ (Trute 2000: 153)

Zu einem ähnlichen Ergebnis führt die formale Analyse der Verhandlungssituationen, die zeigt, dass Mitbestimmung durch die neuen Steuerungsinstrumente auf formaler Ebene zurückgedrängt, auf informellen Wegen jedoch erleichtert wird (vgl. Kapitel 5). Damit scheint Mitbestimmung und Beteiligung jedoch in die Verantwortung der jeweiligen Akteure gelegt zu sein. Es hinge also vom guten Willen der Leitungsgremien und der Durchsetzungsfähigkeit der Akteur/-innen ab, wer sich wie in die Verhandlungsprozesse einbringen kann. Diskutiert wird nun die Möglichkeit, die Verhandlungsprozesse durch bestimmte Verfahrensregeln zu strukturieren. Dabei wird darauf hingewiesen, dass weder kooperationsorientiertes Verhalten noch Fairness rechtlich vorgeschrieben werden könnten. Allenfalls sei es denkbar, die Kooperationsbeziehungen durch die Festlegung der Verhandlungspartner zu strukturieren (Benz 1994: 323f.). Dies ist in den Landeshochschulgesetzen z.T. bereits erfolgt, indem Hochschulleitungen und Wissenschaftsministerien als Verhandlungspartner genannt sind. Damit sind jedoch die anderen beteiligten Akteure an den Hochschulen von den Verhandlungen ausgeschlossen, was sich wiederum negativ auf die Akzeptanz auswirken kann. Benz (1994: 325) schlägt daher vor, Verhandlungen zwar nicht direkt öffentlich zu gestalten, aber über regelmäßige Zwischenberichte oder veröffentlichte Verhandlungsprotokolle transparenter zu gestalten und dies in Verfahrensregeln festzulegen. Er verweist darauf, dass mit zunehmend formaleren und aufwändigeren Verfahren die Entstehung informeller Vorverhandlungen begünstigt wird, was wiederum die Erfolge des kooperativen Verfahrens schmälern würde.

In den untersuchten Verhandlungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen sind kaum konzeptionelle Überlegungen zur Beteiligung von betroffenen Akteur/-innen erkennbar. Zum Teil werden Gremien im Rahmen der herkömmlichen Strukturen (z.B. Senatssitzungen, Personalratsberatungen) informiert, oder sie haben über die ausgehandelten Vereinbarungen abzustimmen. An neuen Strukturen der Mitbestimmung und vor allem der Integration der vorhandenen Kompetenzen fehlt es bisher noch.

Dies hängt auch damit zusammen, dass die vertragsförmigen Vereinbarungen zunächst überwiegend auf der Verhandlungsebene Wissenschaftsverwaltung zu Hochschule eingesetzt werden und in der Regel erst anschließend in hochschulinterne Zielvereinbarungen „über-

setzt“ werden.⁵⁷ So kommt der Bericht des Landes Berlin zur Umsetzung der Hochschulverträge zu dem Ergebnis, dass die Berliner Hochschulverträge im Zusammenhang mit den hochschulinternen Zielvereinbarungen dazu beigetragen haben, „die Hochschulleitungen und die Dekane zu stärken“ (Senatsverwaltung 2006: S. 62). Damit bleiben die Verträge ein top-down-orientiertes Steuerungsinstrument, und die Einbeziehung der Hochschulangehörigen wird erschwert.⁵⁸ Der Bericht fährt fort:

„Es kommt darauf an, in einem konsensualen Prozess die Zielvereinbarungen für alle Gruppen der Hochschulen fruchtbar zu machen und den bisherigen Top-Down-Prozess in einen Bottom-Up-Prozess umzuwandeln und die Qualitätssicherungsmaßnahmen und das Controlling zu einer ständigen Aufgabe aller in der Wissenschaft Beschäftigten zu entwickeln.“

Nach den Ergebnissen unserer Studie liegt in dieser Formulierung einer der wesentlichen Schlüssel zu einem erfolgreichen Einsatz von vertragsförmigen Vereinbarungen zur Steuerung von Hochschulen. Erste Ansätze dazu werden unter dem Stichwort „Partizipatives Management“ diskutiert, das die Mitarbeiterbefragung, Projektgruppen und Dezentralisierung als verbindliche Elemente eines neuen Steuerungsmodells aufnimmt (vgl. Pasternack 2005b: 166). Auch eine Weiterentwicklung der bestehenden Gremienstruktur etwa durch die Einführung eines „konstruktiven Misstrauensvotums“ zur Abwahl von Rektor/-innen⁵⁹ oder Dekan/-innen könnte dazu beitragen, die gewählten Gremien an einer Hochschule trotz verlorener Entscheidungskompetenzen wieder zu einem Instrument der Beteiligung zu entwickeln (Kreckel 2004: 34ff.). Auch das im Jahr 2000 in Hamburg durchgeführte Beteiligungsverfahren zur Reform des dortigen Hochschulgesetzes zeigt die Möglichkeiten partizipativer Steuerung. Dabei wurden die Organisatoren vor allem von dem großen Engagement vieler Hochschulangehöriger und den insgesamt positiven Effekten auf die Beziehung zwischen Wissenschaftsverwaltung und Hochschule überrascht (Gerlof/Hoyer 2001: 179 und 181). Entsprechende Verfahren der Beteiligung müssten jedoch erst entwickelt und erprobt werden.

Das führt zu einer letzten Anekdote und den abschließenden Handlungsempfehlungen. Auf einer Tagung riet ein Trainer, Verhandlungen mit einem angenehmen Rahmen zu versehen und zum Beispiel mit ausreichend Schokoladenkekse für Stärkung der Verhandlungspartner zu sorgen, worauf bei mehreren Teilnehmer/-innen aus einem Bundesland Spott und Entsetzen in den Gesichtern erschien. Die dortige Wissenschaftsverwaltung hatte jahrelang die gleichen – und zwar, wie zu schmecken war, sehr preiswerten – Schokoladenkekse zu den Verhandlungen mit den Hochschulen serviert und damit schließlich eher Unmut als Stärkung ausgelöst.

⁵⁷ Zeuner verweist jedoch darauf, dass auch interne Zielvereinbarungen aus der Perspektive der Mitbestimmung äußerst problematisch sein können, da diese zum Teil auch hochschulintern nicht öffentlich diskutiert werden dürften (2007: 12)

⁵⁸ Auch für Hamburg wird eine deutliche Ausrichtung der Ziel- und Leistungsvereinbarungen an einer von oben nach unten strukturierten Zielentwicklung (Top-Down) berichtet (vgl. Nickel 2007: 264).

⁵⁹ Die Abwahl der Rektorin der Universität Essen im Mai 2002 durch ein konstruktives Misstrauensvotum des akademischen Senats ist ein Beispiel für neue Formen der Beteiligung: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2006/12/Anlagen/2006-12-20-mitbestimmungskommission,property=publicationFile.pdf> (Zugriff am 17.01.2006).

6.4 Handlungsempfehlungen

Zusammenfassend können also drei grundsätzliche Probleme bei den Verhandlungen zwischen Wissenschaftsverwaltungen und Hochschulen identifiziert werden.

- In vielen Fällen scheint nicht ausreichend klar definiert zu sein, welche Inhalte warum in die Verhandlungen aufgenommen werden und in welcher Reihenfolge diese verhandelt werden können.
- Unklar ist auch, wie die Umsetzung der vereinbarten Ziele überprüft und vor allem belohnt werden kann und durch welche Mechanismen die Umsetzung sicherzustellen ist.
- Schließlich deutet einiges darauf hin, dass die Verankerung der Verhandlungen sowohl innerhalb der Ministerien als auch innerhalb der Hochschulen noch nicht gelungen ist und dass dadurch die Verfahren belastet und vor allem die Potenziale von Verhandlungsprozessen nicht ausgeschöpft werden.

Auf der Grundlage dieser drei Erkenntnisse können nun Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, die letztlich eine weitgehende Neujustierung der Steuerungsverfahren nahelegen, ohne dass deswegen jedoch die bisher etablierten Verfahren hinfällig würden. Es bietet sich an, an dieser Stelle die Perspektive umzukehren und nicht bei den Gegenständen, sondern bei den beteiligten Akteur/-innen zu beginnen, oder – umfassender formuliert – die Kultur der Verhandlungen zu verändern.

6.4.1 Verhandlungskultur

Sollen die enormen Reibungsverluste zwischen den Verhandlungspartner/-innen und vor allem gegenüber den anschließend von den Ergebnissen betroffenen Akteur/-innen an den Hochschulen verringert werden, ist vor allem hier eine Neuausrichtung erforderlich. Da die weitere Entwicklung der Instrumente nicht von den bestehenden Verfahren und Erfahrungen getrennt werden kann, ist zunächst eine umfassende Bestandsaufnahme erforderlich, an der alle von den Verhandlungen Betroffenen beteiligt werden sollten. Auf der Grundlage dieser Bestandsaufnahme können dann diejenigen Inhalte identifiziert werden, die als Verhandlungsgegenstände in Frage kommen. Erst daran anschließend können Verfahren und Beteiligungsformen entwickelt werden. Wie könnte eine solche neue Verhandlungskultur aussehen:

- Zunächst wäre eine Steuergruppe sinnvoll, in der Vertreter/-innen von Wissenschaftsverwaltung und Hochschulen, aber auch von Personal- und Studierendenvertretungen und Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte die Verhandlungsverfahren weiterentwickeln. Das Gremium sollte arbeitsfähig, also möglichst klein sein, aber alle von den Verhandlungen betroffenen Gruppen vertreten.
- Möglicherweise wäre eine wissenschaftliche Begleitung der Entwicklungsphase oder eine professionelle Moderation der folgenden Schritte sinnvoll.
- Die erste Aufgabe eines solchen Gremiums könnte eine umfassende Bilanz der Steuerungsverfahren in einem Bundesland sein. Hier wären die Erfahrungen mit den bisherigen Verhandlungen zu erfragen, aber auch Ideen für eine Weiterentwicklung aufzuneh-

men. Wer würde oder könnte zu welchen Themen Kompetenzen in die Verhandlungen einbringen? Welche Themen sollten überhaupt verhandelt werden? Gibt es Themen, die gänzlich ungeeignet sind für Klärungen auf dem Verhandlungswege? Dabei sollte nicht nur die Perspektive der bisherigen Verhandlungsteilnehmer, sondern auch die Meinung der bisher nur mittelbar Betroffenen erfasst werden.

- Erst daran anschließend könnte eine Konzeption zur Weiterentwicklung des Steuerungsverfahrens entwickelt werden, wobei zunächst die relevanten Themen zu identifizieren sind (s.u.) und dann entsprechende Verfahren entwickelt werden sollten. Dabei wäre auch festzulegen, welche Interessenvertretungen ihre Anliegen wie in die Verhandlungen einbringen können.
- Dabei scheint es wenig sinnvoll, die eigentlichen Verhandlungen für weitere Akteur/-innen zu öffnen (das macht sie schwierig handhabbar). Denkbar wäre jedoch, entsprechende Verfahren der Information und Meinungsbildung zu entwickeln und es z.B. interessierten Hochschulangehörigen zu ermöglichen, in Arbeitsgruppen zur Vorbereitung der Verhandlungen mitzuwirken.
- Insgesamt sollte dadurch sichergestellt werden, dass Akteur/-innen, die Ideen in die Verhandlungen einbringen wollen, dies in angemessener Weise tun können, ohne dadurch die abschließende Entscheidungskompetenz der Hochschulleitung zu beschneiden.
- Außerdem sollten geeignete Verfahren der öffentlichen Berichterstattung verankert sein, so dass die späteren Verhandlungen für alle Angehörigen der Hochschulen transparent gemacht werden können.
- Die Verfahren können sich auch für unterschiedliche Themen unterscheiden. So sind für Verhandlungen über hochschulspezifische Ziele (wie die Einrichtung eines Fremdsprachenzentrums) sicherlich weniger umfassende Beteiligungsverfahren notwendig, als etwa bei Fragen der Hochschulstrukturentwicklung (Benz 1994: 319)⁶⁰.
- Das entwickelte Verfahren sollte in einer Prozessbeschreibung (Handbuch) dokumentiert und veröffentlicht werden, so dass die Verfahren für alle interessierten Akteur/-innen transparent und nachvollziehbar sind und auch öffentlich diskutiert werden können.

Insgesamt würde der hier dargestellte Weg keine plötzliche Neudefinition der Verfahren erfordern. Die wesentliche Veränderung wäre ein gemeinsames Steuerungsgremium zur Entwicklung der Vereinbarungsverfahren. Ein solches Gremium wurde bisher in Einzelfällen als gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen Wissenschaftsverwaltung und Hochschulen eingerichtet, kann aber noch nicht als Standard der Verfahren bezeichnet werden. Es hätte dann die Aufgabe, die Verfahren langsam weiterzuentwickeln und eine Kultur der kooperativen Problemlösung zu etablieren.

⁶⁰ Natürlich ist hier mit dem Umstand umzugehen, dass die von Entscheidungen negativ Betroffenen wahrscheinlich dagegen sind und so Veränderungen erschwert werden. Andererseits sind die Auswirkungen eines verdeckten Konfliktpotenzials kaum absehbar und die Verhandlungstheorie zeigt, dass Verteilungsentscheidungen konfliktärmer gefällt werden können, wenn zuvor klare Beteiligungsverfahren und Entscheidungskriterien festgelegt wurden.

6.4.2 Inhalte

Auch bei den Inhalten der vertragsförmigen Vereinbarungen erscheint eine radikale Veränderung nicht angemessen. Sinnvoll wäre jedoch eine gründliche Überprüfung aller vereinbarten Ziele und eine gemeinsame Definition von sinnvollen Verhandlungsbereichen. Dabei sollten nicht die konkreten Ziele (also z.B. Internationalisierung) sondern die Art der Ziele im Mittelpunkt der Überlegungen stehen.

- Zunächst ist eine deutliche Trennung von Verhandlungsgegenständen und nachrichtlich erwähnten Tatbeständen wichtig. So mag es sinnvoll sein, das einer Hochschule zur Verfügung stehende Budget in einem Vertrag oder einer Vereinbarung auszuweisen. Es sollte jedoch der Eindruck vermieden werden, dieses sei ein Verhandlungsergebnis (es sei denn, es wäre wirklich verhandelt worden). Ein durch die bloße Gegenüberstellung von konkreten Zielen und Gesamtbudget suggerierter Zusammenhang (nach dem letzteres durch mehr oder andere Ziele zu verbessern wäre) begünstigt überzogene Erwartungen und Enttäuschungen. Nachvollziehbar dagegen ist eine Gegenüberstellung des Gesamtbudgets zu anzubietenden Studienplätzen, die gewissermaßen den Rahmen für die getrennt zu vereinbarenden übrigen Ziele bildet.
- Sofern das Gesamtbudget einer oder mehrerer Hochschulen in einer vertragsförmigen Vereinbarung verhandelt wird, sollte ausgewiesen werden, nach welchen Kriterien die Bemessung des Budgets erfolgt und wodurch es ggf. beeinflusst werden kann. Auch dadurch wird ein diffuser Zusammenhang zwischen hochschulspezifischen Zielen und Grundbudget vermieden. In der Regel dürfte hier eine kurze Darstellung der indikatorbasierten Mittelverteilungssysteme angemessen sein.
- Vereinbarungen, in denen Einsparungen mit einer langfristigen Haushaltsplanung kalkulierbar gemacht werden, wurden von den Akteur/-innen insgesamt positiv eingeschätzt. Es sollten jedoch diffuse Verknüpfungen mit anderen Zielen vermieden werden. Außerdem erscheint es sinnvoll, das Scheitern des staatlichen Finanzversprechens einzukalkulieren und für diesen Fall entsprechende Verfahren (Neuverhandlung, Reduzierung der Studienplätze o.ä.) festzulegen.
- Hochschulspezifische Ziele (wie z.B. Internationalisierung) stellen gegenwärtig den wichtigsten Gegenstand von vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Wissenschaftsverwaltungen und Hochschulen dar. Es erscheint jedoch angemessen, Steuerungswirkung und Aufwand der entsprechenden Vereinbarungen zu überprüfen. Dabei sind unterschiedliche Perspektiven einzubeziehen.
 - Viele vertragsförmige Vereinbarungen enthalten umfassende Kataloge solcher Ziele (Lehre, Forschung, Internationalisierung, Gleichstellung). Dadurch werden Aufgaben definiert, die sowohl dem staatlichen Auftrag als auch dem eigenen Interesse einer am Wettbewerb orientierten Hochschule entsprechen. Gerade bei umfassenden Zielkatalogen erscheint es schwer nachprüfbar, ob die Ziele nicht ohnedies von den Hochschulen verfolgt würden. Solche Kataloge können der allgemeinen Orientierung dienen, eine spezifische Kontrolle der einzelnen Bereiche dürfte das Instrument überfordern. Es erscheint sinnvoll, einen solchen Zielrahmen von den spezifischen Entwicklungszielen in einer Vereinbarung zu trennen.

- Es könnte die Steuerungswirkung der Vereinbarungen erhöhen, wenn sich die Verhandlungen auf wenige ausgewählte Ziele beschränken, bei denen die staatliche Seite oder Hochschule besonderen Entwicklungsbedarf sehen. Ein geeigneter Verhandlungsgegenstand war sicherlich die Umstellung von Studiengängen auf Bachelor- und Masterstudiengänge. Hier konnte die staatliche Seite den Hochschulen im Rahmen der Verhandlungen Zusagen abringen, die die Hochschulen ohne die Verhandlungen und ggf. entsprechende Gegenleistungen nicht gegeben hätten. Auch bisher wenig beachtete Themen (wie z.B. die Bedingungen von Studierenden aus bildungsfernen Schichten) könnten so stärker gefördert werden.
- Bei zahlreichen konkreten Zielen (z.B. die Einrichtung bestimmter Zentren), für die in einigen Bundesländern finanzielle Gegenleistungen des Staates vereinbart wurden, sollte die Effektivität des Verhandlungsweges überprüft werden. Vor allem im Wettbewerb der Hochschulen untereinander ist nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien die vorhandenen Gelder für welche von den Hochschulen vorgeschlagenen Projekte zugesagt wurden. Solche Mittel können möglicherweise über transparente Wettbewerbe (z.B. zur Förderung digitaler Lernformen oder von Forschungsschwerpunkten) effektiver ausgegeben werden.
- Wie oben (5.1.2) dargestellt, könnten die Verfahren kooperativer staatlicher Steuerung vor allem in Bezug auf die Landeshochschulstruktur effektive Entwicklungsverfahren darstellen. Dies erfordert jedoch ebenfalls eine klare Strukturierung der Verhandlungsverfahren.
 - Als Verfahren zur bloßen Information der Wissenschaftsverwaltung über die von den Hochschulen geplanten Veränderungen bei Studiengängen erscheinen Zielvereinbarungsverhandlungen überdimensioniert. Wo die Entscheidungen allein bei den Hochschulen liegen, müsste eine ggf. gesetzlich verankerte Informationspflicht ausreichen.
 - Denkbar sind Verhandlungen über die konkrete Umsetzung einer vorher festgelegten Landeshochschulstruktur. Hier könnten Zeitpläne und Bedingungen für die Einrichtung oder Schließung von Studiengängen vereinbart und Gegenleistungen festgelegt werden. Dabei handelt es sich um „Tauschgeschäfte“ und damit die einfachste Form kooperativen staatlichen Handelns. Allerdings wird damit wieder die Ebene der oben genannten hochschulspezifischen Ziele erreicht, womit das dort Gesagte hier auch gelten würde.
 - Nimmt man jedoch an, dass in der Landeshochschulstruktur sowohl die Interessen der einzelnen Hochschule (deren innovative Bereiche, wichtige Fächerkombinationen, insgesamt das von den Angehörigen der Hochschule gelebte Profil), als auch die Interessen des Landes (Fächerangebote, Überschneidungen, regionalpolitische Anliegen) zum Ausdruck kommen, dann wäre eine gemeinsame Verhandlung über diese Struktur ein angemessener Verhandlungsgegenstand. Vor allem in Verhandlungen über die Landeshochschulstruktur könnten Hochschulen und Wissenschaftsverwaltung ihre unterschiedlichen Interessen einbringen und so eine gemeinsame „Entwicklungsaufgabe“ (vgl. 5.1.2) lösen.

Auch diese Überlegungen sollen nicht dazu führen, bestehende Steuerungsverfahren aufzugeben. Empfohlen wird hier aber, die unterschiedlichen Inhalte klar zu trennen und Schwerpunkte für die zukünftigen Verhandlungen zu identifizieren. In den Mittelpunkt der Verhandlungen sollten solche Themen rücken, die nicht ohnedies zu den üblichen Aktivitäten einer Hochschule gehören.

6.4.3 Verfahren

Wie oben bereits dargelegt, erscheint es sinnvoll, die eigentlichen Verfahren zwischen Hochschulen und Wissenschaftsverwaltung einvernehmlich und verbindlich festzulegen. Dabei wird es notwendig sein, einige der bisherigen Verfahrensschritte grundsätzlich zu überprüfen und einige in Deutschland bisher nicht vorgesehene Verfahren einzuführen. Dabei sollte das Verfahren von den gesetzlichen Grundlagen bis hin zu den Ergebnisberichten und den anschließenden Konsequenzen umfassend gestaltet werden.

- Erste Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel die Laufzeit der Vereinbarungen oder die Art der Inhalte, sind in einigen Bundesländern bereits gesetzlich verankert. Da die vertragsförmigen Vereinbarungen jedoch auf aktuelle Bedürfnisse reagieren können sollten, erscheint es sinnvoll, nur wenige Eckpunkte gesetzlich zu verankern (schon die Festlegung mehrerer Themenblöcke könnte hier zu einengend wirken).
- Wichtig (und bisher nicht vorgesehen) ist dagegen die gesetzliche Verankerung eines ausgewogen besetzten Gremiums, das in der Lage ist, ein angemessenes Verfahren zu entwickeln und dessen Umsetzung zu begleiten.
- Das Verfahren sollte dann jedoch auch Aussagen über die Beteiligungsmöglichkeiten von unterschiedlichen Interessenvertreter/-innen (Studierende, Personalvertretungen, Frauen und Gleichstellungsbeauftragte u.a.) enthalten, wobei diese Verfahren auch auf die jeweiligen gesetzlichen Grundlagen (z.B. Personalmitbestimmungsgesetz) bezogen sein müssten.
- Ebenso erscheint es ratsam festzulegen, in welchem Rahmen die (hochschulinterne) Öffentlichkeit über den jeweiligen Verhandlungsstand informiert wird und wie das Verfahren auch nach außen transparent dargestellt werden kann.
- Es hängt sicherlich von der Art der zu vereinbarenden Ziele ab, ob diese eher von der Wissenschaftsverwaltung oder den Hochschulen vorgeschlagen werden; grundsätzlich jedoch sollte ein Verfahren entwickelt werden, bei dem Inhalte nicht vorrangig vom Ministerium („Top-Down“) eingebracht werden. Wenn möglich sollten sich die Ziele aus einer gemeinsamen Ist-Stand-Analyse ergeben können.
- Für diese Analyse ist ein ausgewogenes Berichtswesen erforderlich. Entscheidend ist dabei die Balance zwischen einer ausführlichen Darstellung, die konkrete Ansatzpunkte für eine weitere Entwicklung liefert, und einer gebotenen Kürze, die die Berichte noch lesbar macht. Nur wenn sichtbar wird, wie die Berichte ausgewertet und welche Konsequenzen daraus gezogen werden, kann der enorme Aufwand gerechtfertigt werden. Möglicherweise wäre ein insgesamt kurzer Bericht sinnvoll, der durch wechselnde detaillierte

Themenbereiche ergänzt wird. So können einzelne Entwicklungsaufgaben genauer bearbeitet werden. Freilich darf das Erfordernis der Zeitökonomie auch nicht zu einem neuen Indikatorformalismus führen, bei dem die Messverfahren und –ergebnisse wichtiger sind, als die Inhalte.

- Zu guter Letzt ist dann ein Verfahren erforderlich, mit dem problematische oder ausweglose Verhandlungssituationen aufgelöst werden können. Dabei ist allein die Möglichkeit einer Zielvorgabe äußerst problematisch, weil sie die Entwicklung kooperativer Lösungen einschränkt. Angemessen wäre ein – gesetzlich zu verankerndes – Mediations- oder Schlichtungsverfahren, bei dem zunächst eine Vermittlung und nur im Notfall ein Schlichtungsspruch möglich ist.
- Eine solche unabhängige Instanz ist auch für die Beurteilung der Zielerreichung oder -verfehlung erforderlich und vor allem dann unumgänglich, wenn daraus sichtbare Konsequenzen abgeleitet werden sollen.

Damit schließt sich der Bogen zu Beginn der Handlungsempfehlungen. Unabhängig davon, wie die Verfahren im einzelnen gestaltet werden und welche Themenbereiche auf dem Verhandlungsweg „gesteuert“ werden, erscheinen zwei Gremien erforderlich, die den Verhandlungsprozess begleiten. Zu Beginn steht ein Gremium, in dem Hochschulen, deren Angehörige und Wissenschaftsverwaltungen ihre Interessen vertreten sehen und das in der Lage ist, ein von allen beteiligten Akteur/-innen akzeptiertes Verhandlungsverfahren zu entwickeln. Für den Notfall wird ein von Hochschule und Wissenschaftsministerium möglichst unabhängiges, aber in seiner Kompetenz anerkanntes Gremium benötigt, das einen Schiedsspruch fällen kann, wenn sich beide Seiten nicht ausreichend verständigen können oder Dritte wie Personalvertreter/-innen, Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte und Studierende, ihre Interessen nicht ausreichend vertreten sehen.

Im Ergebnis legt diese Bilanz zehn Jahre nach den ersten „vertragsförmigen Vereinbarungen“ zwischen Wissenschaftsverwaltungen und Hochschulen eine vorsichtige Korrektur der Steuerungsverfahren im Hochschulbereich nahe. Gerade der Blick von außen – aus der Perspektive der von den Verhandlungen Betroffenen – macht deutlich, dass die bisher entwickelten Verhandlungsstrukturen noch nicht wirklich auf die Bedürfnisse der Hochschulsteuerung abgestimmt sind und dass das Versprechen einer „kooperativen staatlichen Steuerung“ bisher erst in Ansätzen eingelöst wird. Dass zugleich viele wichtige Fragen in der vorliegenden Studie noch nicht beantwortet werden konnten, unterstreicht indessen die Bedeutung empirischer Forschungen über staatliche Hochschulsteuerung. So müssten vor allem die Mitbestimmungs- und Beteiligungsprozesse innerhalb der Hochschulen noch genauer untersucht und gelungene Beispiele ausführlich dokumentiert werden. Daneben wäre durch Befragung von Mitarbeiter/-innen zu untersuchen, wie bekannt und akzeptiert die auf den verschiedenen Ebenen (zwischen Wissenschaftsverwaltung und Hochschule sowie hochschulintern) vereinbarten Ziele tatsächlich sind und wie die Umsetzungschancen eingeschätzt werden. Daraus ließen sich weitere konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Verfahren ableiten. Auf der anderen Seite erscheint eine theoriegeleitete Überprüfung und Abstimmung der unterschiedlichen Steuerungsinstrumente (Hochschulgesetze, Mittelverteilung, Zielvereinbarun-

gen) sinnvoll. Schließlich wäre eine wissenschaftlich begleitete Weiterentwicklung und Erprobung der Verhandlungsverfahren in einem Bundesland wünschenswert.

Damit könnte die Verbindung von praktischer Entwicklung und theoretischer Reflexion eine insgesamt effektivere Weiterentwicklung der Steuerungsverfahren zwischen Wissenschaftsverwaltung und Hochschule ermöglichen, als dies in den vergangenen zehn Jahren häufig der Fall war.

Quellen

A. Literatur

- Altmiks, Peter (Hrsg.) (2000). Gleichstellung im Spannungsfeld der Hochschulfinanzierung. Weinheim, Deutscher Studien Verlag
- Bartlomiej, Jürgen/Döring, Uwe u.a. (1998): Kontraktmanagement – Steuerung über Zielvereinbarungen. Köln, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
- Batisweiler, Claudia (1999). "Zum Geschlechterverhältnis im Hochschul-<<Unternehmen>>. Mehr Wissenschaftlerinnen durch neue Steuerungsmodelle?" Forum Wissenschaft 2: 29-32
- Bayer, Ingo (2001): Strategische und operative Führung von Fakultäten. Herausforderung durch Autonomie und Wettbewerb. Mannheim
- Bechtel, Klaus/Beeckmann, Hartmuth u.a. (1996): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell. Köln, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft
- Biedenkopf, Kurz/Gentz, Manfred/Hundt, Dieter/Peters, Jürgen/Reppien, Günter/Sommer, Michael (2006): Kommission zur Modernisierung der deutschen Mitbestimmung. Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission. Berlin: Bundesregierung. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2006/12/Anlagen/2006-12-20-mitbestimmungskommission,property=publicationFile.pdf> (26.01.2007)
- Braun, Dietmar (2001): Regulierungsmodelle und Machtstrukturen an Universitäten. In Stöltzing, Erhard/Schimank, Uwe (Hg.): Die Krise der Universitäten. Wiesbaden. 243-264
- Braun, Dietmar/Merrien, Francois-Xaver (1999): Governance of Universities and Modernisation of the State. Analytical Aspects. In Braun, D./Merrien, F.-X.: Towards A New Model Of Governance For Universities. A Comparative View. London/Philadelphia. 9-33
- Brinckmann, Hans (1998): Die neue Freiheit der Universität. Berlin, sigma
- Brixner, Helge C./Fischer, Matthias (2004): Entwicklung einer Konzeption zur Gestaltung der wechselseitigen Beziehungen zwischen Land und Hochschulen in Schleswig-Holstein. Nürnberg, arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH
- Brodowski, Michael (2006): „Mehr Mut zur selbst organisierten Bildung...!?“ Neue Wege studentischer Mitbestimmung in Formen informellen Lernens als Alternative zu universitären Bildungsprozessen. in: Kremberg, Bettina. Mitbestimmung und Hochschule. Aachen, Shaker Verlag. 119-135
- Brunsson, Nils (1982): The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions. in: Journal of Management Studies 19. 29-44
- Brunsson, Nils (1995): Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. in: Research in the Sociology of Organisation 13. 211-235
- Buch, Florian/Handel, Kai u.a. (2005): Stellungnahme zu den Eckpunkten für die Novellierung des Sächsischen Hochschulgesetzes vom 10.05.2005. Gütersloh, Centrum für Hochschulentwicklung
- Burkhardt, Anke/Quaißer, Gunter (2005): Leistungsorientierte Mittelverteilung im Spiegel der Landeshochschulgesetze. HoF Wittenberg: http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/lhg_budget.htm (18.11.2005)
- Degethoff de Campos, Heidi/Haase, Sigrid/Koreuber, Mechthild/Kriszio, Marianne (2002): Zielvereinbarungen als Instrument erfolgreicher Gleichstellungspolitik. Kirchlinteln, Hoffmann & Hoyer
- Doppler, Klaus/Lauterburg, Christoph (1995): Change Management: Den Unternehmenswandel gestalten. Frankfurt/New York
- Faust, Jörg/Marx, Johannes (2002): Zwischen Kultur und Kalkül/Vertrauen, Sozialkapital und wirtschaftliche Entwicklung. Dokumente und Materialien. Mainz. 1-25
- Fedrowitz, Jutta/Krasny, Erhard/Ziegele, Frank (Hg.): (1999): Hochschulen und Zielvereinbarungen – neue Perspektiven der Autonomie : vertrauen – verhandeln – vereinbaren. Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung
- Geenen, Elke, M. (1994). Blockierte Karrieren. Frauen in der Hochschule. Opladen, Leske + Budrich
- Gerlof, Karsten/Hoyer, Carsten (2001): Partizipative Hochschulgesetzgebung. In: Das Hochschulwesen, Jahrgang 49, Heft 6: 178-181

- Göke, Wolfgang (2003): „Zentralisierung versus Autonomie? Tendenzen in der Entwicklung der Hochschulorganisation.“ *Forschung & Lehre* 2/2003. 73-76
- Graf, Georg (1997): *Vertrag und Vernunft – Eine Untersuchung zum Modellcharakter des vernünftigen Vertrages*. Wien/NewYork
- Hanft, Aanke (Hg.): (2000): *Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien*. Neuwied, Luchterhand
- Heinelt, Hubert (2001): *Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat*. in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik. *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen, Leske + Budrich. 10-17
- Heiter, Christoph (2003): „Konsenskröte“ geschluckt. in: *spiegel-online* 03.07.2003. <http://www.tu-dresden.de/jura/protest/protestpresse/Juli/spiegel01030703.pdf> (04.12.2006)
- Hentze, Joachim (1991): *Personalwirtschaftslehre* 1. Bern/Stuttgart, Haupt.
- Hirschfeld, Olaf (2004): *Zu Aspekten der Koordination im deutschen Hochschulsystem: Wettbewerb, Markt und Indikatorbasierte Mittelverteilung*. Leipzig, Engelsdorfer Verlag
- Hochschulrektorenkonferenz (2005): *Grundsätze zur Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen*, Hochschulrektorenkonferenz. 2005
- Hödl, Erich/Zegelin, Wolf (1999): *Hochschulreform und Hochschulmanagement. Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion*. Marburg
- Isserstedt, Wolfgang, Elke Middendorff, Steffen Weber, Klaus Schnitzer und Andrä Wolter (2005): *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003*. 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks. Bonn, Bundesministerium für Bildung und Forschung
- Jaeger, Michael/Leszczensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid (2005): *Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung*. Hannover, Hochschul-Informationssystem. <http://www2.his.de/pdf/Kia/kia200513.pdf> (05.12.2006)
- Kehm, Barbara/Lanzendorf Ute (2006): *Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries*. Bonn, Lemmens-Verlag
- Keller, Andreas (1998): "Neue Chancen für Mitbestimmung im Hochschulbereich. „Integrierte Wahl“ und „neue Mitbestimmungstatbestände in der Diskussion“. *Das Hochschulwesen* 46 (3): 132-136
- Köhler, Gerd (2005): „Die Zukunft der Partizipation“. *hochschule innovativ*, Heft 15. 18
- König, Karsten/Franz, Anja (2006): *Die staatlich vereinbarte Promotion – Zum Prinzip der kontraktbasierten Hochschulsteuerung am Beispiel der Nachwuchsförderung*. in: Bettina Kremberg: *Mitbestimmung und Hochschule*. Aachen, Shaker Verlag. 45-54
- König, Karsten/Kreckel, Reinhard (2003): *Bevorzugte Geschlechtergerechtigkeit. Zur ungleichheitspolitischen Bedeutung von Zielvereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen*. *die hochschule*. 2/2003. 6-21
- Körber-Weik, Margot/Schmidt, Diana (2001): *Gleichstellungspolitik und Hochschulfinanzierung*. in: Peer Pasternack: *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte*. Marburg, Schüren. 140-154
- Kracht, Stefan (2006): *Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich. Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft
- Kreckel, Reinhard (2003): *Zum 'neuen' Verhältnis von Hochschulen und staatlicher Wissenschaftsverwaltung in Deutschland*. in: *Das Hochschulwesen* Heft 3/2003. 90-95
- Kreckel, Reinhard (2004): *Vielfalt als Stärke*. Bonn, Lemmens-Verlag
- Kremberg, Bettina (2005): *Mitbestimmung und Hochschule*. Aachen, Shaker Verlag
- Krempkow, René (2005): *Leistungsbewertung und Leistungsanreize in der Hochschullehre. Eine Untersuchung von Konzepten, Kriterien und Bedingungen erfolgreicher Institutionalisierung*. (Dissertation, elektronische Publikation im Hochschulschriftenserver der Sächsischen Landes- und Universitätsbibliothek), Dresden
- Kriszto, Marianne (2006): *Vom Fordern zum Gestalten: Der Weg der Gleichstellung in die Berliner Hochschulverträge*. Vortrag auf der Tagung: "Neue Hochschulsteuerung, Mitbestimmung und Akzeptanz." 2006 in Wittenberg, HoF Wittenberg. <http://www.hof.uni-halle.de/cms/download.php?id=84> (26.02.07)
- Kuhne, Diethart (2001): *NSM und Mitbestimmung*. in: Peer Pasternack: *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte*. Marburg, Schüren. 207-214
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2004): *Verwaltungsmodernisierung in NRW. Zielvereinbarungen. Verwaltungsmodernisierung*. Düsseldorf: <http://www.im.nrw.de/vm/doks/broschueren/zv.pdf> (27.02.07)
- Lanzendorf, Ute/Orr, Dominic (2006): *Hochschulsteuerung durch Kontrakte – wozu und wie? Unterschiedliche Stellenwerte von Wettbewerb, Autonomie und Indikatoren im europäischen Vergleich*. In: Karsten König: *Verwandlung durch Verhandlung? Kontraktsteuerung im Hochschulsektor*. Wittenberg, Institut für Hochschulforschung. S.: 80-97

- Leithäuser, Johannes (2004): Eine Schlacht gewonnen. Protest gegen Kürzung des Staatszuschusses um 75 Mio. Euro. in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.02.2004
- Leszszensky, Michael/Orr, Dominic (2004): Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. HIS Kurz-Informationen. Hannover. 82
- Lüthje, Jürgen (2002): Zielvereinbarungen als Instrument strategischer Steuerung. in: HSW 5, S. 168-171
- Mayer, Karl-Ulrich (2002): Schwindendes Vertrauen? Überlegungen zum Verhältnis von Hochschule und Gesellschaft. Beiträge zur Hochschulforschung 4. S. 6-17
- Mayring, Philipp (1994): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim, Deutscher Studien Verlag
- Mehrtens, Martin/Müller, Wilfried (2001): Kontrakt- und Qualitätsmanagement in der Universität Bremen. Der Weg zu mehr Qualität und Effizienz in der Universität Bremen durch Förderung der Kreativität und Stärkung der Eigenverantwortung. Modellvorhaben in der Universität Bremen. Selbsteinschätzung/Evaluation des geförderten Projektes. Az.: II/93017. Bremen
- Mey, Dorothea (2001): Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungskultur. in: Peer Pasternack. Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Marburg, Schüren. 133-139
- Mey, Dorothea (2002): Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und den Fakultäten. In CHE-Hochschulkurs „Zielvereinbarungen an Hochschulen“. Bielefeld
- Meyer, Hans (1997): Die Universität und der Staat. in: hochschule ost 2. 170-177
- Michaelis, Elisabeth (2002): Zielvereinbarungen in Hochschulen – Eine Materialsammlung. Hamburg. http://evanet.his.de/old_evanet/forum/pdf-position/MichaelisPosition.pdf (27.02.07)
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern (2006): Einstimmiger Kabinettsbeschluss: Zielvorgabe für die Universität Rostock unvermeidlich. Pressemitteilung vom 02.05.2006. <http://bildungsklick.de/pm/28038/einstimmiger-kabinettsbeschluss-zielvorgabe-fuer-universitaet-rostock-unvermeidlich/druckversion> (04.12.2006)
- Müller, Ulrich/Ziegele, Frank (2003): Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Zukunftsperspektiven. Gütersloh, Centrum für Hochschulentwicklung
- Müller, Wilfried/Voegelin, Ludwig (2002): Studierende als Mitgestalter/innen der Hochschulentwicklung, Universität Bremen. 27.6.2006
- Müller-Böing, Detlef/Schreiterer, Ulrich (1999): Hochschulmanagement durch Zielvereinbarungen – Perspektiven eines neuen Steuerungsinstruments. in: Fedrowitz, Jutta/Krasny, Erhard/Ziegele, Frank (Hg.): Hochschulen und Zielvereinbarungen. Gütersloh. 14-26
- Nickel, Sigrun (2007): Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen. Leitungsstrukturen. Staatliche Steuerung. München und Mering, Rainer Hampp Verlag
- Nickel, Sigrund/Zechlin, Lothar (2000): Zielvereinbarungen als partizipatives Management. Ein Anwendungsmodell. in: Hanft, A. (Hg.): Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien. Neuwied. 153-169
- Nohr, Barbara/Veth, Silke (Hrsg.) (2002): Gender Mainstreaming. Texte. Berlin, dietz
- Palandt, Klaus (2002): Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Landesregierung. Erfahrungen am Beispiel Niedersachsen. in: Das Hochschulwesen 5. 162-167
- Papadopoulos, Yannis (2003): Governance und Demokratie. in: Benz, Arthur: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, VS-Verlag. 215-237
- Pascarella, Ernest T./Terenzini, Patrick T (2005): How College Affects Students. Vol. 2. A Third Decade of Research. San Francisco: Jossey-Bass
- Pasternack, Peer (2003): Hochschulverträge und Zielvereinbarungen. Grundlagen, Modellreferenzen und Berliner Erfahrungen. in: die hochschule 1/2003. 136-159, hrsg. von HoF Wittenberg, Institut für Hochschulforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Wittenberg
- Pasternack, Peer (2005): Politik als Besuch. Ein wissenschaftspolitischer Feldreport aus Berlin. Bielefeld, Universitätsverlag Webler
- Pasternack, Peer (2006): Hochschulflexibilisierung und Mitbestimmung. in: Bettina Kremberg: Mitbestimmung und Hochschule. Aachen, Shaker Verlag: 155-172
- Postleb, Rolf-Dieter (2005): Kontraktmanagement an der Universität Kassel. In: hochschule innovativ, Ausgabe 15, 2005; Bonn: Lemmens-Verlag, S. 12-13. http://www.uni-kassel.de/wz1/hi_archiv/hi_15.pdf (26.02.07)
- Republik Österreich (2002): Universitätsgesetz. in: Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 2002 Ausgegeben am 09.08.2002 Teil I. http://www.bmbwk.gv.at/medien/7589_ug2002.pdf (05.12.2006)
- Röhrich, Hroswita/Sandfuchs, Gabriele/Willmann, Eva (1989). Professorinnen in der Minderheit. München, Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung
- Schimank, Uwe (2000): Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurstheoretische Soziologie. Weinheim/München, Juventa

- Schimank, Uwe (2002): Förderinitiative des BMBF: Science Policy Studies. Expertise zum Thema: Neue Steuerungssysteme an den Hochschulen. Abschlussbericht. Hagen
- Schimank, Uwe (2006): Zielvereinbarungen in der Misstrauensfalle. in: Karsten König: *Verwandlung durch Verhandlung? Kontraktsteuerung im Hochschulsektor*. Wittenberg, Institut für Hochschulforschung: 67-79
- Schimank, Uwe/Kehm, Barbara/Enders, Jürgen (1999): Institutional Mechanisms of Problem Processing of the German University System. Status Quo and New Developments. In: Braun, Dietmar/Merrien, François-Xavier. *Towards A New Model Of Governance For Universities. A Comparative View*. London/Philadelphia. 179-194
- Schnitzer, Klaus/Isserstedt, Wolfgang, u.a. (2001): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2000 – 16. Sozialerhebung des Deutschen Studententwerkes, durchgeführt vom HIS Hochschul-Informationssystem. Bonn
- Schult, Susanne/Ziegele, Frank (2002) Zielvereinbarungen als neues Steuerungsinstrument für zentrale wissenschaftliche Einrichtungen: Das Pilotprojekt an der Ruhr-Universität Bochum. <http://www.che.de/downloads/AP42.pdf> (27.02.2007)
- Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur (2005): Leistungsbericht der Berliner Hochschulen zum Jahr 2004 http://www.berlin.de/imperia/md/content/senwfk/pdf-dateien/hochschulpolitik/publikation_leistungsbericht_2004_a1.pdf (04.12.2006)
- Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur (2006): Vorlage über Umsetzung der Hochschulverträge: Leistungsbericht der Berliner Hochschulen zum Jahr 2005 einschließlich Mittelbemessung. http://www.berlin.de/imperia/md/content/senwfk/pdf-dateien/hochschulpolitik/leistungsbericht_2005_nachjourfixe_incl_anlagen.pdf (04.12.2006)
- Statistisches Bundesamt (2006): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen, Vorbericht. Fachserie 11, Reihe 4.1. Wiesbaden: Destatis
- Stein, Bärbel (2003): Konzeption eines mehrdimensionalen Kennzahlensystems als Instrument der Erfolgssteuerung in der öffentlichen Verwaltung – dargestellt am Beispiel der Hochschulen –. Berlin, ProBusiness.
- Steinheimer, Karl-Heinrich (1998): Haushalt/Personalvertretung/Mitbestimmung – Einflussnahme und Grenzen. in: Renate Skirl and Andreas Reichstein: *Hochschulen – Haushalt – Budgetierung – Umstrukturierung – Mitbestimmung – Modernisierung*. Klausurtagung des Allgemeinen Hauptpersonalrates beim Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg, Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr. 23-38
- Sterzel, Dieter/Joachim Perels (2003): *Freiheit der Wissenschaft und Hochschulmodernisierung. Das Niedersächsische Hochschulgesetz und das Selbstverwaltungsrecht der Universitäten*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft
- Stock, Manfred (2006): Zwischen Organisation und Profession. Das neue Modell der Hochschulsteuerung in soziologischer Perspektive. in: Karsten König: *Verwandlung durch Verhandlung? Kontraktsteuerung im Hochschulsektor*. Wittenberg, Institut für Hochschulforschung: 67-79
- Tondorf, Karin/Bahnmüller, Reinhard/Klages, Helmut (2002): *Steuerung durch Zielvereinbarungen; Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen*. Berlin
- Trute, Hans Heinrich (2000) Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich. in: *Wissenschaftsrecht* 33. 134-160
- TU München 2004. Presseerklärung: TU München Spitze bei Drittmitteln. <http://portal.mytum.de/pressestelle/pressemitteilungen/news-721?searchterm=Drittmittel> (07.11.2006)
- TU München 2005. Zielvereinbarung in Ausgestaltung des Innovationsbündnisses. http://portal.mytum.de/pressestelle/pressemitteilungen/news_article.2006-07-24.9270326164/zielvereinbarung (07.11.2006)
- TU München 2006. Presseerklärung: Technische Universität München erringt Exzellenzprädikat. http://portal.mytum.de/pressestelle/pressemitteilungen/news_article.2006-10-13.5767027973 (07.11.2006)
- Uerpmann, Robert (1999): Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat. *JZ*. 13. 644-653
- Wieland, Beate (2003): Erfolg steuern. in: *Deutsche Universitätszeitung* 4. 26
- Wollmann, Hellmut (2001): Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung. in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik. *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen, Lesek + Budrich. 424-432
- Wottawa, Heinrich (2001): Qualitätsmanagement durch Zielvereinbarungen. In Spiel, C. (Hg.): *Evaluation universitärer Lehre – Zwischen Qualitätsmanagement und Selbstzweck*. Münster/New York/München/Berlin. 151-164
- Wüstemann, Gerd und Helge C. Brixner (2001). Hochschul-Programmhaupthaushalt in Hessen. Das Hochschulwesen. Sonderdruck. http://www.hmwk.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWK/HMWK_Internet/med/b7c/b7c40230-d7c5-6a01-44b9-461bf5aa60df,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true.pdf (22.05.2006)

- Zeuner, Bodo (2007): Die Freie Universität vor dem Börsengang? Bemerkungen zur Ökonomisierung der Wissenschaft. Abschiedsvorlesung am Otto-Suhr-Institut. <http://www.nachdenkseiten.de/wp-print.php?p=2497> (31.07.2007)
- Ziegele, Frank (2002): Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland. Beiträge zur Hochschulforschung 3. 106-121
- Ziegele, Frank (2002a): Die finanzielle Dimension von Zielvereinbarungen: Anreizsysteme, Budgetierung. In CHE-Hochschulkurs „Zielvereinbarungen an Hochschulen. Bielefeld
- Ziegele, Frank (2002b): Die inhaltliche Gestaltung von Zielvereinbarungen: Formulare, Zielebenen, Messansätze. In CHE-Hochschulkurs „Zielvereinbarungen an Hochschulen. Bielefeld
- Ziegele, Frank (2002c): Die verfahrenstechnische Gestaltung von Zielvereinbarungen. In CHE-Hochschulkurs „Zielvereinbarungen an Hochschulen“. Bielefeld. http://www.hochschulkurs.de/cm1_2002_ziegele3.ppt (27.02.07)
- Ziegele, Frank (2002d): Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland. in: Beiträge zur Hochschulforschung. Heft 3/2002. 106-121
- Ziegele, Frank (2003): Konzeption eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe an die Hochschulen in Brandenburg – Ergebnisbericht –, Arbeitspapier Nr. 51, Gütersloh, 2003, <http://www.che.de/downloads/AP51.pdf> (Zugriff am 27.02.07)
- Ziegele, Frank (2006): Erfolgreich verhandeln. Bedingungen effizienter Zielvereinbarungen. in: Karsten König: Verwandlung durch Verhandlung? Kontraktsteuerung im Hochschulsektor. Wittenberg, Institut für Hochschulforschung: 18-33

B. Verwendete Landeshochschulgesetze

- Baden-Württemberg:** Gesetz über die Hochschulen und Berufsakademien in Baden-Württemberg (Landeshochschulgesetz – LHG), in Kraft getreten am 01.01.2005
- Bayern:** Bayerisches Hochschulgesetz (BayHSchG) in der Fassung vom 23.05.2006., Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 10/2006, S. 245
- Berlin:** Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts (Haushaltsstrukturgesetz 1997 – HStrG 97) vom 12.03.1997
- Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz – BerlHG) in der Fassung vom 13. Februar 2003, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Nr. 9 vom 27.02.2003, S. 82
- Brandenburg:** Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz – BbgHG) vom 20. Mai 1999, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil I, Nr. 8 vom 25.05.1999, S. 129, in der Fassung der Bekanntmachung vom 6.07.2004 (GVBl. I S. 394)
- Bremen:** Bremisches Hochschulgesetz (BremHG) vom 20.07.1999, Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen (Brem.GBl.) Nr. 36 vom 11.07.2003, S. 295
- Hamburg:** Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) in der Fassung vom 27.05.2003
- Hessen:** Hessisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 31.07.2000, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen GVBl. I, S. 374, zuletzt geändert am 14.12.2004
- Mecklenburg-Vorpommern:** Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 5.07.2002, Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern, S. 398, Gl. Nr. 221 – 11
- Niedersachsen:** Gesetz zur Hochschulreform in Niedersachsen vom 24.06.2002, Artikel 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG), Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 19 vom 4.07.2002, S. 286
- Nordrhein-Westfalen:** Hochschulgesetz in der Fassung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Hochschulreformen (Hochschulreformweiterentwicklungsgesetz) – HRWG-VOM 30.11.2004 (GV. NRW S. 752) –
- Rheinland-Pfalz:** Hochschulgesetz (HochSchG): In-Kraft-Treten am 01.09.2003
- Saarland:** Gesetz Nr. 1556 über die Universität des Saarlandes (Universitätsgesetz – UG) Vom 23.06.2004
- Sachsen-Anhalt:** Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HSG LSA) vom 05.05.2004, Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt Nr. 25/2004 vom 12.05.2004
- Sachsen:** Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen vom 11.06.1999 (Sächsisches Hochschulgesetz – SächsHG), Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 11 vom 25.06.1999, S. 294. Stand 23.05.2004
- Schleswig-Holstein:** Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz – HSG) vom 04.05.2000, Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Nr. 9 vom 15.06.2000, S. 416, zuletzt geändert am 10.11.2004
- Thüringen:** Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) in der Fassung des am 25.04.2003 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung des Thüringer Hochschulgesetzes sowie zur Änderung des Thüringer Gesetzes über die Aufhebung der Pädagogischen Hochschule Erfurt (in der Fassung vom 24.06.2003; mit der am 01.05.2004 in Kraft getretenen Änderung), Gesetz- und Verordnungsblatt Thüringen Nr. 10 vom 29.04.2004
- Thüringer Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften vom 21.12.2006; (GVBl 18/2006 S. 601)

C. Analysierte Vertragstexte⁶¹

- Baden-Württemberg: Die Vereinbarungen des „Solidarpakts“ zwischen der Landesregierung und den Universitäten; 1997-2006; Solidarpakt II. Vereinbarung des Landes Baden-Württemberg mit den Hochschulen und Berufsakademien des Landes Baden-Württemberg, 2007
- Bayern: Innovationsbündnis Hochschule 2008 zwischen den staatlichen Universitäten und Fachhochschulen und dem Freistaat Bayern zur Sicherung und Optimierung der Leistungsfähigkeit der bayerischen Hochschul-landschaft 2006
- Berlin: Technische Universität: Vertrag gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997; 1999; 2001; 2003; 2005
- Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin: Vertrag gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997; 1999; 2001; 2003; 2005
- Bielefeld: Zielvereinbarung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und der Universität Bielefeld; 2002; 2005
- Bochum: Zielvereinbarung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und der Ruhruniversität Bochum; 2002; 2005
- Brandenburg: Gemeinsame Erklärung der Regierung des Landes Brandenburg und der Brandenburgischen Landesrektorenkonferenz (Hochschulpakt); 2004-2007
- Bremen: Kontrakt zwischen der Universität Bremen und dem Senator für Bildung und Wissenschaft in Bremen; 2002; 2004
- Erfurt: Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen dem Thüringer Ministerium für Wissenschaft und Kunst und der Universität Erfurt; 2003
- Frankfurt (Oder): Zielvereinbarung zwischen dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg und der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder); 2004
- Frankfurt am Main: Zielvereinbarung der Johann-Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt am Main mit dem Land Hessen, 2002
- Halle: Zielvereinbarung zwischen dem Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt und der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; 2003; 2004 (Ergänzungsvereinbarung), 2006
- Hamburg: Zukunftspakt „Qualität und Innovation“ 2002
- Hamburg: Universität: Ziel- und Leistungsvereinbarung; 1999; 2002; 2004; 2005
- Hamburg: Hochschule für Angewandte Wissenschaft: Ziel- und Leistungsvereinbarung; 1999; 2002; 2004; 2005
- Hamburg-Harburg: Technische Universität: Ziel- und Leistungsvereinbarung; 1999; 2002; 2004; 2005
- Hessen: Rahmenzielvereinbarung zur Sicherung der Leistungskraft der Hochschulen in den Jahren 2002 bis 2005 (Hochschulpakt); Rahmenzielvereinbarung zur Sicherung der Leistungskraft der Hochschulen in den Jahren 2006 bis 2010 (Hochschulpakt)
- Kiel: Zielvereinbarung zwischen dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein und der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 2000; 2003
- Magdeburg: Zielvereinbarung zwischen dem Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt und der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; 2003; 2004 (Ergänzungsvereinbarung), 2006
- Magdeburg-Stendal: Zielvereinbarung zwischen dem Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt und der Fachhochschule Magdeburg-Stendal 2003
- Niedersachsen: Innovationspakt II zwischen der Landesregierung und der Landeshochschulkonferenz 2000; Vertrag zwischen dem Land Niedersachsen und den Niedersächsischen Hochschulen (Hochschulpakt) 2006
- Nordrhein-Westfalen: Qualitätspakt 2000; Zukunftspakt zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes 2006
- Oldenburg: Zielvereinbarung des Landes Niedersachsen vertreten durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg; 2002, 2006
- Sachsen: Entwurf des Konsens über die Hochschulentwicklung zwischen den Staatlichen Hochschulen des Freistaates Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung in der Fassung vom 01.03.2002 (Entwurf)
- Sachsen: Vereinbarung über die Entwicklung bis 2010 zwischen den Staatlichen Hochschulen in Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung vom 26.08.2003
- Thüringen: Rahmenvereinbarung zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der Thüringer Hochschulen. Hochschul- und Zukunftspakt 2003

⁶¹ Alle vertragsförmigen Vereinbarungen können über <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/> abgerufen werden.

Anhang

Interviewpartner⁶²

Berlin

Bernhard Kleber, Abteilungsleiter Hochschulen, Senatsverwaltung

Tim Stuchtey, Humboldt-Universität zu Berlin, Leiter Strategische Entwicklung und Planung

*Fallstudie Berlin*⁶³

Petra Botschafter, Freie Universität Berlin, Gesamtpersonalrat

Dr. Bert Flemming (SPD), Sprecher für Wissenschaft und Forschung

Prof. Monika Grüters (CDU), Hochschulpolitische Sprecherin

David Hachfeld, Freie Universität Berlin, Asta

Peter Harting, Humboldt-Universität Berlin, Asta

Dr. Kolb, Humboldt-Universität Berlin, Akademischer Senat

Mechthild Koreuber, Freie Universität Berlin, Frauenbeauftragte

Dr. Marianne Kriszio, Frauenbeauftragte HU

Dr. Wolfgang Mix, Humboldt-Universität Berlin, Personalrat

Prof. Dr.-Ing. Jochen Schiller, Freie Universität Berlin, Akademischer Senat

Jenny Simon, Freie Universität Berlin, Asta

Brandenburg

Dr. Jürgen Boschan, Referatsleiter Grundsatzfragen, Kultusministerium Brandenburg

Dr. Norbert Richter, Universität Potsdam, stellvertretender Dezernatsleiter

Sabine Schmid, Universität Potsdam, Dezernentin für Hochschulplanung

Bremen

Heide Ahrens-Radlanski, Universität Bremen

Garbarde Siebert, Senat Bremen, Referent für Hochschulkontrakte

⁶² Die Interviews wurden zwischen Oktober 2004 September 2005 durchgeführt.

⁶³ Im Rahmen der Fallstudien wurde jeweils ein kürzerer Fragebogen eingesetzt.

Hamburg

Harald Datzer, Behörde für Wissenschaft und Forschung, Leitungsteam

Bodo Seeliger, Universität Hamburg, Planungsreferent

Hessen

Dr. Beatrix Kohnke, Universität Kassel, Stellvertretende Referatsleiterin Strukturplanung

Helmut Weber, Abteilungsleiter, Ministerium für Wissenschaft und Kunst

Fallstudie Hessen

Elisabeth Beltz, Universität Kassel, Personalratsvorsitzende

Ellen von Borzyskowski, Technische Universität Darmstadt, Gleichstellungsbeauftragte

Jens Deutschendorf, Universität Kassel, AStA

Steffen Falk, Technische Universität Darmstadt, AStA

Wolfgang Gabler, Universität Kassel, Referent für Strukturplanung

Regina Kirsch, Universität Kassel, Gleichstellungsbeauftragte

Eva Kühne-Hörmann, CDU Hessen (Regierungspartei)

Dr. Reiner Liese, Technische Universität Darmstadt, Personalrat

Michael Siebel, SPD Hessen (Größte Oppositionspartei)

Prof. Dr. Wörner, Technische Universität Darmstadt, Präsident

Niedersachsen

Dr. Diana Scharf, Referat 21 – Hochschulcontrolling, Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Dr. Volker Domeyer Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, Präsidialstab

Fallstudie Niedersachsen

Christiane Bierbaum, Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, Vorsitzende Personalrat

Helga Gotzmann, Gottfried Wilhelm Leibniz Universität, Gleichstellungsbeauftragte

Sven Hasenstab, Gottfried Wilhelm Leibniz Universität, Sprecher AStA

Friedrich Hinrichs, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Sprecher AStA

Astrid Janssen, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Frauenbeauftragte

Prof. Dr. Uwe Schneidewind, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Präsident

Dr.-Ing. Ulrich Wagner, Gottfried Wilhelm Leibniz Universität, Senat

Nordrhein-Westfalen

Hartmut Krauß, Universität Bielefeld, Dezernent
Dietmar Möhler, Ministerium für Wissenschaft und Forschung
Dr. Beate Wieland, ehemalige Kanzlerin der Universität Paderborn

Sachsen-Anhalt

Prof. Dr. Pollmann, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Rektor
Dr. Gerhard Wünscher, Kultusministerium Sachsen-Anhalt, Abteilungsleiter
Hochschulplanung

Schleswig-Holstein

Uli Holst, Universität Kiel, Planungsreferent
Harald Sauer, Referatsleiter für Hochschulstruktur, Kultusministerium Niedersachsen,

Thüringen

Peter Gemmeke, Ministerium für Wissenschaft und Kultus, Referatsleiter Grund-
angelegenheiten
Peter Hanske, Universität Erfurt Wiss. Sekretär des Präsidenten,

Fallstudie Thüringen

Prof. Dr. Klaus Dicke, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Rektor
Martin Henkel-Ernst, Universität Erfurt, Kanzler
Dr. Bettina Hollstein (Referentin), Universität Erfurt
Dr. Karin Kaschuba, PDS Thüringen (Größte Oppositionspartei)
Mike Niederstrasser, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Studentenrat
Andrea Scholz, Universität Erfurt, Personalratsvorsitzende
Johannes Seifert, Universität Erfurt, Studentenrat
Jochen Ternette, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Personalratsvorsitzender und Hauptper-
sonalratsmitglied
Dr. Elke Wendler, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Gleichstellungsbeauftragte
Ute Winter, Universität Erfurt, Mitglied des Gleichstellungsbeirats

Leitfragebogen für die Gesamtstudie

1. Der Abschluss einer Zielvereinbarung ist ja ein langwieriger Prozess, dessen Aufwand aus den Dokumenten kaum zu ersehen ist. Bitte schildern Sie den Verlauf der Verhandlungen an Ihrer Universität/in Ihrem Bundesland!

- 1.1. Zielvereinbarungen und Hochschulverträge sind ja „Verhandlungsinstrumente“. Wer (Funktion) ist in Ihrem Land an den Verhandlungen beteiligt gewesen (Land, Hochschule)?
- 1.2. Von wem ging der Anstoß zu den Verhandlungen aus?
- 1.3. Können Sie den Verhandlungsprozess kurz skizzieren, wie liefen die Verhandlungen ab (Zeitachse notieren)?
- 1.4. Wie oft etwa haben sich die Verhandlungspartner getroffen, gab es zwischenzeitlich Abstimmungen per Telefon/Mail/Post?
- 1.5. Wurde der Prozesse von dritter Seite moderiert?
- 1.6. Ist das Parlament in die Entwicklung einbezogen (Entwicklung, Verhandlung, Abschluss)?
- 1.7. Ist der Senat der Hochschule in die Entwicklung einbezogen (Entwicklung, Verhandlung, Abschluss)?
- 1.8. Traditionell sind Interessenvertretungen (Personalrat, Behindertenvertretung, Gleichstellungsbeauftragte) aufgefordert, an wichtigen Entscheidungen teilzunehmen. Wie haben diese sich in den Verhandlungsprozess eingebracht?
- 1.9. Sind/waren Studierendenvertretungen an dem Prozess beteiligt?

2. Das Kontraktmanagement beruht ja auf einer freiwilligen Zustimmung der beteiligten Akteure. Wie ist an Ihrer Hochschule / in ihrem Bundesland die Akzeptanz des neuen Instrumentariums?

- 2.1. Es ist ja schon etwas erstaunlich, dass eine Sache, die früher per „Anordnung“, also Zwang entschieden wurde, heute kooperativ gelöst werden kann. Warum funktioniert das?
- 2.2. Wird ein solcher Vertrag anerkannt? Woran liegt diese Anerkennung?
- 2.3. Was könnte das Land tun, wenn die Hochschule den Vertrag nicht erfüllt?
- 2.4. Gab es schon solche Fälle?
- 2.5. Das Land sitzt immer an der Finanzquelle, während die Hochschule sich kein anderes Bundesland aussuchen kann. Ist damit Kooperation nicht grundsätzlich von einem starken Machtgefälle belastet?
- 2.6. Warum sollte sich eine Hochschule an das Verhandlungsergebnis halten?

Fragen an die Akteure der Hochschulen

- 2.7. Der Rektor Ihrer Hochschule hat die Zielvereinbarung unterzeichnet. Kann er die Hochschulangehörigen darauf verpflichten?
- 2.8. Wurden die wichtigsten Inhalte der Zielvereinbarung in der Hochschulöffentlichkeit ausreichend diskutiert?
- 2.9. Glauben Sie, dass es Folgen haben wird, wenn der Vertrag in einzelnen Punkten nicht genau erfüllt wird?
- 2.10. Früher hat das Ministerium Anordnungen erlassen und Fördermittel für Projekte ausgeschrieben, war das ehrlicher?

3. Zur Veränderung des Machtgefüges zwischen Landesregierung und Hochschule

- 3.1. Das neue Instrumentarium soll ja die Grundlage einer kooperativen Beziehung zwischen Land und Hochschulen sein. Nun würde mich interessieren, wie sich die Beziehung durch das neue Instrumentarium verändert hat?
- 3.2. Können Sie anhand von zwei Beispielen, bei denen die Verhandlungen etwas schwieriger waren, erläutern, wie die Verhandlungen abgelaufen sind? Vorschläge. Hochschulstruktur, Schließung von Studiengängen, Anzahl der Beschäftigten / Professuren?
- 3.3. Welche Verhandlungspartner hatten welche Interessen?
- 3.4. Wer hat sich durchgesetzt, warum?
- 3.5. Auf welche Art wird die Einhaltung der Vereinbarungen kontrolliert?
- 3.6. Was passiert, wenn die Verträge nicht eingehalten werden, welche Sanktionsmöglichkeiten gibt es?
- 3.7. Gibt es eine unabhängige Instanz, die bei Streitigkeiten vermittelt (Schiedsstelle, Hochschulräte etc.)?
- 3.8. Kann eigentlich die Hochschule ihrerseits das Verhandlungsergebnis einklagen?

4. Verbesserung von Verfahren und Vereinbarung

- 4.1. Meistens ist man ja nachher klüger; was sollte in Zukunft beim Abschluss von Zielvereinbarungen anders gestaltet werden?
- 4.2. Was würden Sie selber anders machen?
- 4.3. Was würden Sie von Ihrem Verhandlungspartner erwarten?

Leitfaden für die Fallstudien

Bitte dokumentieren Sie auch, wenn die befragten Personen angeben, mit den Verträgen und Verhandlungen nichts zu tun zu haben. Dann ist interessant, ob sie sich gerne eingebracht hätten (2) und wie sie die Verhandlungen einschätzen.

1. In Ihrem Bundesland sind Zielvereinbarungen oder Hochschulverträge zwischen Landesregierung und Hochschulen ein wichtiges Steuerungsinstrument. In welcher Form sind Sie daran beteiligt?
2. Glauben Sie, dass es zu Ihren Aufgaben gehört, sich in die Verhandlungsprozesse einzubringen? Bei welchen Themen würden Sie das gerne in welcher Form tun?
3. Ist Ihre Beteiligung gesetzlich oder formal geregelt? In welcher Form?
4. Der Abschluss einer Zielvereinbarung ist ja ein langwieriger Prozess, dessen Aufwand aus den Dokumenten kaum zu ersehen ist. Bitte schildern Sie den Verlauf der Verhandlungen aus Ihrer Sicht an Ihrer Universität/in Ihrem Bundesland!
5. In der Regel gibt es bei den Verhandlungen einige strittige Punkte. Bitte schildern Sie an zwei konkreten Beispielen, wo unterschiedliche Interessen lagen, wer welche Positionen vertreten hat und wie schließlich entschieden wurde.
6. Glauben Sie, dass es Folgen haben wird, wenn der Vertrag in einzelnen Punkten nicht genau erfüllt wird?
7. Das Kontraktmanagement beruht ja auf einer freiwilligen Zustimmung der beteiligten Akteure. Wie ist aus Ihrer Sicht an Ihrer Hochschule / in ihrem Bundesland die Akzeptanz des neuen Instrumentariums?
8. Das neue Instrumentarium soll ja die Grundlage einer kooperativen Beziehung zwischen Land und Hochschulen sein. Können Sie aus Ihrer Perspektive beschreiben, wie sich die Beziehung durch das neue Instrumentarium verändert hat?
9. Meistens ist man ja nachher klüger. Was sollte in Zukunft beim Abschluss von Zielvereinbarungen anders gestaltet werden?
10. Was würden Sie selber anders machen?
11. Was würden Sie von Ihrem Verhandlungspartner erwarten?
12. Was ist noch wichtig zur Beschreibung des neuen Steuerungsinstrumentariums in Ihrem Bundesland?



Programm des Abschlussworkshops

Neue Hochschulsteuerung, Mitbestimmung und Akzeptanz

**Externe Zielvereinbarungen, Pakte und Hochschulverträge aus Perspektive von Akteu-
rinnen und Akteuren**

23. und 24. Februar 2006; Leucorea, Lutherstadt Wittenberg

Donnerstag, Teil 1: Befunde aus der Hochschulforschung

Audimax

10:30 Dr. Karsten Schneider, Hans-Böckler-Stiftung

Begrüßung

10:45 Prof. Reinhard Kreckel, Direktor HoF Wittenberg:

Einführung

11:15 Dr. Peer Pasternack, HoF Wittenberg:

Föderale Vielfalt und Modelle der Hochschulsteuerung

11:45 Dipl.-Soz. Karsten König:

Die Reform der staatlichen Hochschulsteuerung durch Kontraktmanagement und ihre Bedeutung für Mitbestimmung und Chancengleichheit an den Hoch- schulen

13:15 Mittagspause

14:30 Arbeitsgruppen

A) Seminarraum 1/2 (1. Etage): Akzeptanz der neuen Steuerungsinstrumente

Dr. René Krempkow, TU Dresden: Akzeptanz hochschulpolitischer Reformvorhaben und Arbeitszufriedenheit

Dr. Beatrix Kohnke, Universität Kassel: Organisierte Verantwortlichkeit – Chancen mit neuen Steuerungsinstrumenten

Moderation: Dr. Michael Hölscher, HoF Wittenberg

B) Seminarraum 5 (2. Etage): Verhandlungstechniken (begrenzte Plätze)

Cornelius Filipski, Present, Halle: Verhandeln mit Methode – das Harvard-Konzept

C) Konferenzraum (Erdgeschoss, Ecke Flügel B/C): Sitzung des Projektbeirates

16:30 Kaffeepause und Ende der Sitzung des Projektbeirates

Donnerstag, Teil 2: Bilanzen aus Wissenschaft und Politik

17:00 Prof. Dr. Uwe Schimank, Fernuniversität Hagen:
Verhandeln statt Einflussnehmen – zur Bindungswirkung neuer Steuerungsinstrumente

18:00 Abendessen und Vortrag in der Cafeteria
(1. Etage am Übergang zu Flügel B)
Spanferkel in der Cafeteria

19:30 Gerd Köhler, Vorstandsmitglied Hochschule und Forschung, GEW:
Was wird bei der neuen Steuerung aus der Mitbestimmung?

20:00 Diskussion, so lange der Wein reicht.

Freitag, Teil 3: Das Verhandlungsgeschäft

Audimax

09:00 Jenny Simon, AStA FU Berlin:
Am Ende die Kunden – wie die Abnehmerinnen und Abnehmer der Hochschulleistung überhört werden

09:45 Dr. Marianne Kriszto, Frauenbeauftragte der HU Berlin:
Vom Fordern zum Gestalten: Der Weg der Gleichstellung in die Berliner Hochschulverträge

10:30 Kaffeepause

- 11:00 Dr. Gerhard Wünscher, Kultusministerium Sachsen-Anhalt:
Kultur des Aushandelns – wie auch Existenzfragen verhandelt werden können
- 11:45 Prof. Dr. Frank Ziegele, Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh:
Bedingungen effizienter Verhandlung
- 12:30 Mittagspause

Freitag, Teil 4: Hochschulalltag

- 13:30 Dr. Michael Jaeger, HIS GmbH:
Zielvereinbarungen innerhalb der Hochschule – ein Überblick
- 14:15 Dr. Karl-Heinrich Steinheimer, ver.di:
Jenseits der Mitbestimmungsordnung – kann und soll Personal sich in die neue Steuerung einbringen?
- 15:00 Prof. Dr. Pollmann, Rektor der Universität Magdeburg:
Sie können Professoren nicht Anweisen – Zwischen Hochschulinteressen und Verhandlungstisch
- 16:00 Ende der Veranstaltung

Dokumentation der Bundesländer

In der folgenden Übersicht werden ausgewählte hochschulpolitische Ereignisse und die gegenwärtig gültigen vertragsförmigen Vereinbarungen aus allen Bundesländern dokumentiert (Stand der Übersicht ist Juni 2007).

Baden-Württemberg

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
1997	Hochschulpakt (Solidarpakt) (bis 2006)	CDU/FDP
1998	Abschlussbericht Hochschulstrukturkommission	CDU/FDP
2005	2. Hochschulrechtsänderungsgesetz (Zusammenfassung vorheriger 4 HS-Gesetze zu Landeshochschulgesetz)	CDU/FDP

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Baden-Württemberg		Solidarpakt	1997-2006
Freiburg	Albert-Ludwigs-Universität Freiburg	Zielvereinbarung	2004-2006

Bayern

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
1998	Bayerisches Hochschulgesetz	CSU
2004	Novellierung Bayerisches Hochschulgesetz	CSU
2005	Rahmenzielvereinbarung (bis 2008)	CSU
2006	Novellierung Bayerisches Hochschulgesetz (Hochschulreform)	CSU

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Amberg-Weiden	Fachhochschule Amberg-Weiden	Zielvereinbarung	2006-2008
Ansbach	Fachhochschule Ansbach	Zielvereinbarung	2006-2008
Aschaffenburg	Fachhochschule Aschaffenburg	Zielvereinbarung	2006-2008
Augsburg	Universität Augsburg	Zielvereinbarung	2006-2008
Augsburg	Fachhochschule Augsburg	Zielvereinbarung	2006-2008
Bamberg	Otto-Friedrich-Universität Bamberg	Zielvereinbarung	2006-2008
Bayreuth	Universität Bayreuth	Zielvereinbarung	2006-2008
Coburg	Fachhochschule Coburg	Zielvereinbarung	2006-2008
Deggendorf	Fachhochschule Deggendorf	Zielvereinbarung	2006-2008
Erlangen-Nürnberg	Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg	Zielvereinbarung	2006-2008

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Franken	Universität Bayreuth, Universität Erlangen-Nürnberg, Universität Bamberg, Universität Würzburg	Kooperationsvereinbarung	Ab 2006
Hof	Fachhochschule Hof	Zielvereinbarung	2006-2008
Ingolstadt	Fachhochschule Ingolstadt	Zielvereinbarung	2006-2008
Kempten	Fachhochschule Kempten	Zielvereinbarung	2006-2008
Landshut	Fachhochschule Landshut	Zielvereinbarung	2006-2008
München	Ludwig-Maximilians-Universität München	Zielvereinbarung	2006-2008
München	Technische Universität München	Zielvereinbarung	2006-2008
München	Fachhochschule München	Zielvereinbarung	2006-2008
München	TU München, Ludwig-Maximilians-Universität München	Kooperationsvereinbarung	Ab 2006
Neu-Ulm	Fachhochschule Neu-Ulm	Zielvereinbarung	2006-2008
Nürnberg	Fachhochschule Nürnberg	Zielvereinbarung	2006-2008
Ostbayern	Universität Passau, Universität Regensburg	Kooperationsvereinbarung	Ab 2006
Passau	Universität Passau	Zielvereinbarung	2006-2008
Regensburg	Universität Regensburg	Zielvereinbarung	2006-2008
Regensburg	Fachhochschule Regensburg	Zielvereinbarung	2006-2008
Rosenheim	Fachhochschule Rosenheim	Zielvereinbarung	2006-2008
Weihenstephan	Fachhochschule Weihenstephan	Zielvereinbarung	2006-2008
Würzburg	Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg	Zielvereinbarung	2006-2008

Berlin

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
1997	Verankerung von Hochschulverträgen im Haushaltsstrukturgesetz	CDU/SPD
1999	Ergänzungsverträge (2001-2002)	CDU/SPD
2001	Hochschulverträge (2002-2005)	SPD/B90-Grüne
2005	Hochschulverträge (2006-2009)	SPD/PDS

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Berlin	Fachhochschule für Technik und Wirtschaft	Hochschulvertrag	2006-2009
Berlin	Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege	Hochschulvertrag	2006-2009
Berlin	Fachhochschule für Sozialarbeit und Sozialpädagogik ‚Alice Salomon‘	Hochschulvertrag	2006-2009
Berlin	Fachhochschule für Wirtschaft	Hochschulvertrag	2006-2009
Berlin	Technische Fachhochschule	Hochschulvertrag	2006-2009
Berlin	Hochschule der Künste	Hochschulvertrag	2006-2009
Berlin	Hochschule für Musik ‚Hanns Eisler‘	Hochschulvertrag	2006-2009
Berlin	Hochschule für Schauspielkunst ‚Ernst	Hochschulvertrag	2006-2009

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
	Busch'		
Berlin	Kunsthochschule Weißensee	Hochschulvertrag	2006-2009
Berlin	Humboldt-Universität	Hochschulvertrag	2006-2009
Berlin	Freie Universität	Hochschulvertrag	2006-2009
Berlin	Technische Universität	Hochschulvertrag	2006-2009

Brandenburg

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
1999	Brandenburgisches Hochschulgesetz	SPD
2003	Zielvereinbarungen mit HS (2004 bis 2006)	SPD/CDU
2004	Hochschulpakt (bis 2006)	SPD/CDU
2005	Novellierung Brandenburgisches Hochschulgesetz	SPD/CDU
2007	Hochschulpakt (bis 2009)	SPD/CDU

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Brandenburg	Fachhochschule	Zielvereinbarung	2007-2009
Cottbus	Brandenburgische Technische Universität	Zielvereinbarung	2007-2009
Eberswalde	Fachhochschule	Zielvereinbarung	2007-2009
Frankfurt (Oder)	Europa-Universität Viadrina	Zielvereinbarung	2007-2009
Lausitz	Fachhochschule	Zielvereinbarung	2007-2009
Potsdam	Fachhochschule	Zielvereinbarung	2007-2009
Potsdam	Hochschule für Film und Fernsehen	Zielvereinbarung	2007-2009
Potsdam	Universität	Zielvereinbarung	2007-2009
Wildau	Technische Fachhochschule	Zielvereinbarung	2007-2009

Bremen

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
1998	Rahmenvereinbarung (bis 2004)	SPD/CDU
1999	Novellierung Bremisches Hochschulgesetz	SPD/CDU
2003	Novellierung Bremisches Hochschulgesetz	SPD/CDU

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Bremen	Hochschule Bremen	Kontrakt	2004-2005
Bremen	Hochschule Bremen	Ergänzung zum Kontrakt	2006
Bremen	Hochschule Bremerhaven	Kontrakt	2004-2005
Bremen	Hochschule Bremerhaven	Ergänzung zum Kontrakt	2006
Bremen	Hochschule für Künste	Kontrakt	2004-2005
Bremen	Hochschule für Künste	Ergänzung zum Kontrakt	2006

Bremen	Staats- u. Universitätsbibliothek	Kontrakt	2004-2005
Bremen	Staats- u. Universitätsbibliothek	Ergänzung zum Kontrakt	2006
Bremen	Studentenwerk Bremen	Kontrakt	2004-2005
Bremen	Studentenwerk Bremen	Ergänzung zum Kontrakt	2006
Bremen	Universität Bremen	Kontrakt	2004-2005
Bremen	Universität Bremen	Ergänzung zum Kontrakt	2006

Hamburg

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
1999	Ziel- u. Leistungsvereinbarungen (Testphase bis 2002)	SPD/GAL
2002	Fortschreibung der Zielvereinbarungen	CDU/Schill/FDP
2002	Rahmenzielvereinbarung (Qualitätspakt bis 2005)	CDU/Schill/FDP
2003	Fortschreibung Zielvereinbarung	CDU/Schill/FDP
2003	Hamburgisches Hochschulgesetz	CDU/Schill/FDP
2004	Fortschreibung Zielvereinbarung (für 2005)	CDU

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Hamburg	HafenCity Universität	Zielvereinbarung	2007
Hamburg	Hochschule für Angewandte Wissenschaften	Zielvereinbarung	2007
Hamburg	Hochschule für bildende Kunst	Zielvereinbarung	2007
Hamburg	Hochschule für Musik und Theater	Zielvereinbarung	2007
Hamburg	Hochschule für Wirtschaft und Politik	Zielvereinbarung	2007
Hamburg	Technische Universität Hamburg	Zielvereinbarung	2007
Hamburg	Universitätsbibliothek	Zielvereinbarung	2007
Hamburg	Universität Hamburg	Zielvereinbarung	2004

Hessen

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
1998	Einheitliches Hochschulgesetz	SPD/Bündnis 90-Grüne
2000	Verankerung von Zielvereinbarungen im Hochschulgesetz	CDU/FDP
2002	Hochschulpakt (bis 2005)	CDU/FDP
2002	Zielvereinbarungen (bis 2005)	CDU/FDP
2005	Rahmenzielvereinbarung (Pakt)	CDU
2006	Hochschulpakt 2006-2010	CDU

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Darmstadt	Fachhochschule Darmstadt	Zielvereinbarung	2006-2010
Darmstadt	Technische Universität Darmstadt	Zielvereinbarung	2006-2010
Frankfurt	Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt am Main	Zielvereinbarung	2006-2010
Frankfurt	Fachhochschule Frankfurt a. Main	Zielvereinbarung	2006-2010
Fulda	Fachhochschule Fulda	Zielvereinbarung	2006-2010
Gießen	Justus-Liebig-Universität Gießen	Zielvereinbarung	2006-2010
Gießen-Friedberg	Fachhochschule Gießen-Friedberg	Zielvereinbarung	2006-2010
Kassel	Universität Kassel	Zielvereinbarung	2006-2010
Marburg	Philipps Universität Marburg	Zielvereinbarung	2006-2010
Offenbach	Hochschule für Gestaltung Offenbach a.M.	Zielvereinbarung	2006-2010
Wiesbaden	Fachhochschule Wiesbaden	Zielvereinbarung	2006-2010

Mecklenburg-Vorpommern

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
2002	Landeshochschulgesetz	SPD/ PDS
2005	Novellierung Landeshochschulgesetz	SPD/ PDS
2006	Novellierung Landeshochschulgesetz	SPD/ PDS

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Greifswald	Ernst Moritz Arndt Universität Greifswald	Zielvereinbarung	2006-2010
Neubrandenburg	Fachhochschule Neubrandenburg	Zielvereinbarung	2006-2010

Niedersachsen

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
1995	Hochschulstrukturkonzept	SPD
1997	Innovationspakt I	SPD
2000	Innovationspakt II	SPD
2002	Zielvereinbarungen	SPD
2005	Zukunftsvertrag (2006-2010)	CDU
2005	Zielvereinbarungen	CDU
2006	Hochschulgesetz	CDU

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Braunschweig	Hochschule für bildende Künste Braunschweig	Zielvereinbarung	2005-2008
Oldenburg	Carl von Ossietzky Universität Oldenburg	Zielvereinbarung	2005-2008

Nordrhein-Westfalen

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
1999	Qualitätspakt zw. Land u. HS (2000 bis 2009)	SPD/ BÜ90/ Grüne
2002	Zielvereinbarungen (Laufzeit 3 Jahre)	SPD/ BÜ90/ Grüne
2004	Novellierung des Hochschulgesetzes	CDU/ FDP
2005	Folgevereinbarungen (bis Ende 2006)	CDU/ FDP
2007	Hochschulfreiheitsgesetz	CDU/FDP

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Aachen	Fachhochschule Aachen	Zielvereinbarung III	2007-2010
Aachen	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen	Zielvereinbarung III	2007-2010
Bielefeld	Fachhochschule Bielefeld	Zielvereinbarung III	2007-2010
Bielefeld	Universität Bielefeld	Zielvereinbarung III	2007-2010
Bochum	Ruhr-Universität Bochum	Zielvereinbarung III	2007-2010
Bochum	Fachhochschule Bochum	Zielvereinbarung III	2007-2010
Bonn	Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität	Zielvereinbarung III	2007-2010
Bonn-Rhein-Sieg	Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg	Zielvereinbarung III	2007-2010
Detmold	Hochschule für Musik Detmold	Zielvereinbarung	2007-2010
Dortmund	Universität Dortmund	Zielvereinbarung III	2007-2010
Dortmund	Fachhochschule Dortmund	Zielvereinbarung III	2007-2010
Duisburg-Essen	Universität Duisburg-Essen	Zielvereinbarung III	2007-2010
Düsseldorf	Fachhochschule Düsseldorf	Zielvereinbarung III	2007-2010
Düsseldorf	Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	Zielvereinbarung III	2007-2010
Düsseldorf	Robert-Schumann-Hochschule	Zielvereinbarung	2007-2010
Essen	Folkwang Hochschule	Zielvereinbarung	2007-2010
Gelsenkirchen	Fachhochschule Gelsenkirchen	Zielvereinbarung III	2007-2010
Hagen	Fernuniversität Hagen	Zielvereinbarung III	2007-2010
Köln	Fachhochschule Köln	Zielvereinbarung III	2007-2010
Köln	Universität Köln	Zielvereinbarung III	2007-2010
Köln	Sporthochschule Köln	Zielvereinbarung III	2005-2007
Köln	Hochschule für Musik Köln	Zielvereinbarung	2005-2007
Lippe-Höxter	Fachhochschule Lippe-Höxter	Zielvereinbarung	2007-2010
Münster	Fachhochschule Münster	Zielvereinbarung III	2007-2010
Münster	Universität Münster	Zielvereinbarung III	2007-2010
Niederrhein	Fachhochschule Niederrhein	Zielvereinbarung III	2007-2010
Paderborn	Universität Paderborn	Zielvereinbarung III	2007-2010
Siegen	Universität Siegen	Zielvereinbarung III	2007-2010
Südwestfalen	Fachhochschule Südwestfalen	Zielvereinbarung III	2007-2010
Wuppertal	Universität Wuppertal	Zielvereinbarung III	2007-2010

Rheinland-Pfalz

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
2003	Hochschulgesetz (darin ZV verankert)	SPD/ FDP
2003	Zielvereinbarung mit Uni Kaiserslautern (bis 2007)	SPD/ FDP

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Kaiserslautern	Universität Kaiserslautern	Zielvereinbarung	K.A.
Koblenz	Fachhochschule Koblenz	Zielvereinbarung	K.A.
Mainz	Universität Mainz	Zielvereinbarung	K.A.

Saarland

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
2003	Zielvereinbarung mit Universität des Saarlandes (bis 2006)	CDU
2004	Universitätsgesetz (UG novelliert gleichzeitig FHG von 1999 u. MHG von 1994)	CDU
2006	Novelle des Universitätsgesetzes (UG)	CDU

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Saarbrücken	Universität Saarbrücken	Zielvereinbarung	2003

Sachsen

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
1999	Sächsisches Hochschulgesetz	CDU
2000	Zielvereinbarung mit TU Dresden (bis 2004)	CDU
2003	Hochschulpakt verabschiedet (bis 2010)	CDU
2004	Novelle des Hochschulgesetzes	CDU

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Chemnitz	Technische Universität Chemnitz	Entwicklungsvereinbarung	2004-2010
Dresden	Hochschule für Bildende Künste Dresden	Entwicklungsvereinb.	2004-2010
Dresden	Hochschule für Musik Dresden	Entwicklungsvereinb	2004-2010
Dresden	Hochschule für Technik und Wirtschaft Technik Dresden	Entwicklungsvereinb	2004-2010
Dresden	Technische Universität Dresden	Zielvereinbarung Modellprojekt Budgetierung	2000-2004
Dresden	Technische Universität Dresden	Entwicklungsvereinb	2004-2010
Freiberg	Technische Universität Freiberg	Entwicklungsvereinb	2004-2010
Leipzig	Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (FH)	Entwicklungsvereinb	2004-2010
Leipzig	Universität Leipzig	Entwicklungsvereinb	2004-2010
Mittweida	Hochschule Mittweida	Entwicklungsvereinb	2004--2010

Sachsen-Anhalt

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
2000	Zielvereinbarungen zunächst mit FHs (bis 2002)	SPD
2003	Zielvereinbarungen mit FHs u. HS (bis 2005)	CDU/FDP
2004	Hochschulstrukturplan (bis 2008)	CDU/FDP
2004	Ergänzungsvereinbarungen bezüglich der Hochschulstrukturplanung	CDU/FDP
2004	Hochschulgesetz	CDU/FDP

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Anhalt	Fachhochschule Anhalt	Zielvereinbarung	2006-2010
Giebichenstein	Hochschule für Kunst und Design Giebichenstein	Zielvereinbarung	2006-2010
Halle-Wittenberg	Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	Zielvereinbarung	2006-2010
Halle-Wittenberg	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	Zielvereinbarung	2006-2010
Harz	Hochschule Harz	Zielvereinbarung	2006-2010
Magdeburg	Medizinische Fakultät der Universität Magdeburg	Zielvereinbarung	2006-2010
Magdeburg	Universität Magdeburg	Zielvereinbarung	2006-2010
Magdeburg-Stendal	Fachhochschule Magdeburg-Stendal	Zielvereinbarung	2006-2010
Merseburg	Fachhochschule Merseburg	Zielvereinbarung	2006-2010

Schleswig-Holstein

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
2000	Hochschulgesetz	SPD/Bü90/ Grüne
2000	Zielvereinbarungen (2000 bis 2001)	SPD/Bü90/ Grüne
2003	Zielvereinbarungen (2004 bis 2008)	SPD/Bü90/ Grüne
2004	Novelle Hochschulgesetz	SPD/Bü90/ Grüne
2004	Hochschulpakt (bis 2008)	SPD/Bü90/ Grüne
2006	Gesetzentwurf für neues HSG	CDU/ SPD

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Flensburg	Fachhochschule Flensburg	Zielvereinbarung	2004-2008
Flensburg	Universität Flensburg	Zielvereinbarung	2004-2008
Kiel	Fachhochschule Kiel	Zielvereinbarung	2004-2008
Kiel	Muthesius Hochschule Kiel	Zielvereinbarung	2004-2008
Kiel	Universität Kiel	Zielvereinbarung	2004-2008
Lübeck	Fachhochschule Lübeck	Zielvereinbarung	2004-2008
Lübeck	Musikhochschule Lübeck	Zielvereinbarung	2004-2008
Lübeck	Universität Lübeck	Zielvereinbarung	2004-2008
Westküste	Fachhochschule Westküste	Zielvereinbarung	2004-2008

Thüringen

Jahr	Programm bzw. Novellierung	Regierung
1992	Einheitliches Hochschulgesetz	CDU/SPD
2002	Novellierung Hochschulgesetz	CDU (seit `99)
2001	Landeshochschulstrukturplan (bis 2008)	CDU
2002	Hochschul- und Zukunftspakt (2003-2006)	CDU
2003	Verankerung von Zielvereinbarungen im LHG Abschluss von Zielvereinbarungen	CDU
2005	Verlängerung des Paktes bis 2007	CDU
2006	Novellierung Hochschulgesetz	CDU

Ort	Institution	Dokument	Laufzeit
Erfurt	Fachhochschule Erfurt	Zielvereinbarung	2003-2006
Erfurt	Universität Erfurt	Zielvereinbarung	2003-2006
Ilmenau	Technische Universität Ilmenau	Zielvereinbarung	2003-2006
Jena	Fachhochschule Jena	Zielvereinbarung	2003-2006
Jena	Universität Jena	Zielvereinbarung	2003-2006
Nordhausen	Fachhochschule Nordhausen	Zielvereinbarung	2003-2006
Schalkhalden	Fachhochschule Schalkhalden	Zielvereinbarung	2003-2006
Weimar	Universität Weimar	Zielvereinbarung	2003-2006
Weimar	Musikhochschule Weimar	Zielvereinbarung	2003-2006

Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF)

Das Institut

Das Institut für Hochschulforschung (HoF) ist das einzige Institut, das in den ostdeutschen Bundesländern systematische Forschung über Hochschulen betreibt. Daraus ergeben sich besondere Projekt- und Anwendungsbezüge; gleichwohl beschränkt sich das Institut nicht auf die Untersuchung regionaler Entwicklungen.

1996 gegründet, knüpft HoF Wittenberg an eine Vorgängereinrichtung an: Die "Projektgruppe Hochschulforschung Berlin-Karlshorst" hatte von 1991 bis 1996 die Neustrukturierung des ostdeutschen Hochschulwesens analysierend und dokumentierend begleitet.

Das Institut für Hochschulforschung ist als An-Institut der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg assoziiert. Die HoF-Direktion nimmt Prof. Dr. Reinhard Kreckel, Institut für Soziologie der Universität Halle, wahr. Am HoF arbeiten derzeit 15 Wissenschaftler/innen, unterstützt von zwei Bibliothekarinnen, zwei Verwaltungsangestellten und zahlreichen studentischen Mitarbeiter/innen.

Das Programm

Im Mittelpunkt der Arbeit stehen handlungsfeldnahe Analysen der aktuellen Hochschulentwicklung. Hierzu erhebt HoF Wittenberg Daten, entwickelt theoretische Ansätze, stellt Informationen zur Verfügung, erarbeitet Prognosen, bietet Planungshilfen an und begleitet Hochschulreformprojekte. Das Institut betreibt sowohl Grundlagen- und historische Forschung als auch anwendungsorientierte Forschung sowie Projekte im Service- und Transfer-Bereich.

Zwei Schwerpunkte charakterisieren das Programm inhaltlich:

- Qualitäts- und Organisationsentwicklung an Hochschulen, Hochschulsteuerung und Kontraktmanagement,
- Studium, Studienreform, Studierende und Nachwuchsförderung.

Diese Schwerpunkte werden gekreuzt durch zwei Querschnittsthemen, für die am Institut gleichfalls langjährig Expertise akkumuliert wurde:

- Gleichstellungsfragen und Gender-Politik im Hochschulsektor,
- Ostdeutschlandspezifische Hochschulforschung.

Die Projekte

Die laufenden Forschungsprojekte befassen sich mit:

- Wirkungen des Hochschulföderalismus
- Hochschulföderalismus im internationalen Vergleich
- Hochschulstrukturdaten
- Universitäten im Kräftefeld Staat – Markt – Autonomie
- Zielvereinbarungen, Hochschulverträge und Hochschulsteuerung
- Organisationsreform an Hochschulen
- Qualität als Hochschulpolitik
- Qualitätsmanagement-Systeme für Hochschulen
- Qualifizierungs- und Arbeitsbedingungen des wissenschaftlichen Nachwuchses

- Wissenschaftliches Personal zwischen Promotion und Professur im internationalen Vergleich
- Geschlechterverhältnisse und Gender Mainstreaming an Hochschulen
- Die ostdeutschen Hochschulen und die zweite Phase des Aufbau Ost
- Qualifizierung des Hochschuleingangs
- Gestufte Studiengänge: Die Masterstufe
- Elementarpädagogik als Hochschulausbildung
- DDR-Hochschul- und Wissenschaftsgeschichte
- Private Hochschulen im internationalen und historischen Vergleich (1950-2004)
- Hochschulexpansion in 20. Jahrhundert

Publikationen

HoF publiziert die Zeitschrift *die hochschule. journal für wissenschaft und bildung* (vormals *hochschule ost*) und gibt die Buchreihe *Wittenberger Hochschulforschung* heraus. Ferner informiert der Instituts-Newsletter *HoF-Berichterstatte* zweimal im Jahr über die Arbeit am HoF. Projektberichte werden in den *HoF-Arbeitsberichten* veröffentlicht. Zahlreiche der Publikationen stehen auf der Website des Instituts zum Download zur Verfügung: <http://www.hof.uni-halle.de>

Wissenschaftsinformation

HoF Wittenberg verfügt über eine Spezialbibliothek mit etwa 50.000 Bänden und ca. 180 Zeitschriften. Die Neuerwerbungen konzentrieren sich auf die Kernbereiche der Hochschulforschung sowie Fragen der Hochschultransformation in Ostdeutschland und Osteuropa. Als Besonderheit existiert eine umfangreiche Sammlung zum DDR-Hochschulwesen und zu den Hochschulsystemen der osteuropäischen Staaten, die aus den Beständen des früheren Zentralinstituts für Hochschulbildung (ZHB/DDR) Berlin übernommen wurde. Alle Titel der Spezialbibliothek sind über Literaturdatenbanken recherchierbar.

Das Institut unterhält ein Informations- und Dokumentations-System zu Hochschule und Hochschulforschung. Dieses macht – unter Beteiligung zahlreicher Partner aus Hochschulen, hochschulforschenden Einrichtungen und Fachinformationseinrichtungen – Forschungsergebnisse und Dokumente zur Hochschulentwicklung zugänglich (URL: <http://ids.hof.uni-halle.de>).

Der Standort

Lutherstadt Wittenberg liegt im Osten Sachsen-Anhalts, zwischen Leipzig, Halle und Berlin. Die Ansiedlung des Instituts in Wittenberg steht im Zusammenhang mit der Neubelebung des Universitätsstandorts. 1502 war die „Leucorea“, die Wittenberger Universität, gegründet worden. Nach mehr als 300 Jahren wurde 1817 der Standort durch die Vereinigung mit der Universität in Halle aufgegeben. In Anknüpfung an die historische „Leucorea“ ist 1994 eine gleichnamige Universitätsstiftung errichtet worden. Deren Räumlichkeiten beherbergen neben HoF Wittenberg weitere sieben wissenschaftliche Einrichtungen.

Bislang erschienene HoF-Arbeitsberichte:

- 6'06 Bloch, Roland: *Wissenschaftliche Weiterbildung im neuen Studiensystem – Chancen und Anforderungen. Eine explorative Studie und Bestandsaufnahme*, 64 S.
- 5'06 Krempkow, Rene / König, Karsten / Ellwardt, Lea: *Studienqualität und Studienerfolg an sächsischen Hochschulen. Dokumentation zum „Hochschul-TÜV“ der Sächsischen Zeitung 2006*, 79 S.
- 4'06 Scheuring, Andrea / Burkhardt, Anke: *Schullaufbahn und Geschlecht. Beschäftigungssituation und Karriereverlauf an allgemeinbildenden Schulen in Deutschland aus gleichstellungspolitischer Sicht*, 93 S.
- 3'06 Lischka, Irene: *Entwicklung der Studierwilligkeit*, 116 S.
- 2'06 Lischka, Irene unter Mitarbeit von Reinhard Kreckel: *Zur künftigen Entwicklung der Studierendenzahlen in Sachsen-Anhalt. Prognosen und Handlungsoptionen. Expertise im Auftrag der Landesrektorenkonferenz von Sachsen-Anhalt*, 52 S.
- 1'06 Burkhardt, Anke/Kreckel, Reinhard/Pasternack, Peer: *HoF Wittenberg 2001 – 2005. Ergebnisreport des Instituts für Hochschulforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg*, 107 S.
- 7'05 Pasternack, Peer/Müller, Axel: *Wittenberg als Bildungsstandort. Eine exemplarische Untersuchung zur Wissensgesellschaft in geografischen Randlagen. Gutachten zum IBA-„Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010“-Prozess*, 156 S.
- 6'05 Schlegel, Uta/Burkhardt, Anke: *Frauenkarrieren und –barrieren in der Wissenschaft. Förderprogramme an Hochschulen in Sachsen-Anhalt im gesellschaftlichen und gleichstellungspolitischen Kontext*, 156 S., ISBN 3-937573-06-2, €10,00.
- 5'05 Hüttmann, Jens/Pasternack, Peer: *Studiengebühren nach dem Urteil*, 67 S.
- 4'05 Erhardt, Klaudia (Hrsg.): *ids hochschule. Fachinformation für Hochschulforschung und Hochschulpraxis*, 71 S.
- 3'05 Körnert, Juliana/Schildberg, Arne/Stock, Manfred: *Hochschulentwicklung in Europa 1950. Ein Datenkompendium*, 166 S., ISBN 3-937573-05-4, €15,-.
- 2'05 Pasternack, Peer: *Wissenschaft und Hochschule in Osteuropa: Geschichte und Transformation. Bibliografische Dokumentation 1990-2005*, 132 S., ISBN 3-937573-04-6, €15,-.
- 1b'05 Schlegel, Uta/Burkhardt, Anke/Trautwein, Peggy: *Positionen Studierender zu Stand und Veränderung der Geschlechtergleichstellung. Sonderauswertung der Befragung an der Fachhochschule Merseburg*, 51 S.
- 1a'05 Schlegel, Uta/Burkhardt, Anke/Trautwein, Peggy: *Positionen Studierender zu Stand und Veränderung der Geschlechtergleichstellung. Sonderauswertung der Befragung an der Hochschule Harz*, 51 S.
- 6'04 Lewin, Dirk/Lischka, Irene: *Passfähigkeit beim Hochschulzugang als Voraussetzung für Qualität und Effizienz von Hochschulbildung*, 106 S.
- 5'04 Pasternack, Peer: *Qualitätsorientierung an Hochschulen. Verfahren und Instrumente*, 138 S., ISBN 3-937573-01-1, €10,00.
- 4'04 Hüttmann, Jens: *Die „Gelehrte DDR“ und ihre Akteure. Inhalte, Motivationen, Strategien: Die DDR als Gegenstand von Lehre und Forschung an deutschen Universitäten*. Unt. Mitarb. v. Peer Pasternack, 100 S.
- 3'04 Winter, Martin: *Ausbildung zum Lehrberuf. Zur Diskussion über bestehende und neue Konzepte der Lehrerbildung für Gymnasium bzw. Sekundarstufe II*, 60 S.
- 2'04 Bloch, Roland / Pasternack, Peer: *Die Ost-Berliner Wissenschaft im vereinigten Berlin. Eine Transformationsfolgenanalyse*, 124 S.
- 1'04 Teichmann, Christine: *Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung in Russland. Ein innovatives Modell zur Modernisierung der Hochschulbildung*, 40 S.
- 5'03 Meyer, Hansgünter (Hg.): *Hochschulen in Deutschland: Wissenschaft in Einsamkeit und Freiheit? Kolloquium-Reden am 2. Juli 2003*, 79 S.
- 4'03 Bloch, Roland/Hüttmann, Jens: *Evaluation des Kompetenzzentrums „Frauen für Naturwissenschaft und Technik“ der Hochschulen Mecklenburg-Vorpommerns*, 48 S.
- 3'03 Lischka, Irene: *Studierwilligkeit und die Hintergründe – neue und einzelne alte Bundesländer – Juni 2003*, 148 S., ISBN 3-9806701-8-X, €10,-.
- 2'03 Reisz, Robert D.: *Public Policy for Private Higher Education in Central and Eastern Europe. Conceptual clarifications, statistical evidence, open questions*, 34 S.
- 1'03 Reisz, Robert D.: *Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung in Rumänien zwischen 1990 und 2000*, 42 S.
- 5'02 Teichmann, Christine: *Forschung zur Transformation der Hochschulen in Mittel- und Osteuropa: Innen- und Außenansichten*, 42 S.
- 4'02 Friedrich, Hans Rainer: *Neuere Entwicklungen und Perspektiven des Bologna-Prozesses*, 22 S. ISBN 3-9806701-6-3.
- 3'02 Lischka, Irene: *Erwartungen an den Übergang in den Beruf und hochschulische Erfahrungen. Studierende der BWL an zwei Fachhochschulen in alten/neuen Bundesländern*, 93 S.
- 2'02 Kreckel, Reinhard/Lewin, Dirk: *Künftige Entwicklungsmöglichkeiten des Europäischen Fernstudienzentrums Sachsen-Anhalt auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme zur wissenschaftlichen Weiterbildung und zu Fernstudienangeboten in Sachsen-Anhalt*, 42 S.
- 1'02 Kreckel, Reinhard/Pasternack, Peer: *Fünf Jahre HoF Wittenberg – Institut für Hochschulforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Ergebnisreport 1996-2001*, 79 S.
- 5'01 Pasternack, Peer: *Gelehrte DDR. Die DDR als Gegenstand der Lehre an deutschen Universitäten*

- 1990–2000. Unt. Mitarb. v. Anne Glück, Jens Hüttmann, Dirk Lewin, Simone Schmid und Katja Schulze, 131 S., ISBN 3-9806 701-5-5, €5,-.
- 4'01 Teichmann, Christine: *Die Entwicklung der russischen Hochschulen zwischen Krisenmanagement und Reformen. Aktuelle Trends einer Hochschulreform unter den Bedingungen der Transformation*, 51 S.
- 3'01 Jahn, Heidrun: *Duale Studiengänge an Fachhochschulen. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung eines Modellversuchs an den Fachhochschulen Magdeburg und Merseburg*, 58 S.
- 2'01 Olbertz, Jan-Hendrik/Otto, Hans-Uwe (Hg.): *Qualität von Bildung. Vier Perspektiven*, 127 S., ISBN 3-9806701-4-7, €5,-.
- 1'01 Pasternack, Peer: *Wissenschaft und Höhere Bildung in Wittenberg 1945 – 1994*, 45 S.
- 5'00 Lischka, Irene: *Lebenslanges Lernen und Hochschulbildung. Zur Situation an ausgewählten Universitäten*, 75 S.
- 4'00 Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt/HoF Wittenberg (Hg.): *Ingenieurausbildung der Zukunft unter Berücksichtigung der Länderbeziehungen zu den Staaten Mittel- und Osteuropas. Dokumentation eines Workshops am 09./10. Mai 2000 in Lutherstadt Wittenberg*, 83 S., ISBN 3-9806701-3-9, € 7,50.
- 3'00 Lewin, Dirk: *Studieren in Stendal. Untersuchung eines innovativen Konzepts. Zweiter Zwischenbericht*, 127 S.
- 2'00 Burkhardt, Anke: *Militär- und Polizeihochschulen in der DDR. Wissenschaftliche Dokumentation*, 182 S., ISBN 3-9806701-2-0, €12,50.
- 1'00 Jahn, Heidrun: *Bachelor und Master in der Erprobungsphase. Chancen, Probleme, fachspezifische Lösungen*, 65 S.
- 7'99 Alesi, Bettina: *Lebenslanges Lernen und Hochschulen in Deutschland. Literaturbericht und annotierte Bibliographie (1990 – 1999) zur Entwicklung und aktuellen Situation*. In Kooperation mit Barbara M. Kehm und Irene Lischka, 67 S., ISBN 3-9806701-1-2, €7,50.
- 6'99 Jahn, Heidrun / Kreckel, Reinhard: *Bachelor- und Masterstudiengänge in Geschichte, Politikwissenschaft und Soziologie. International vergleichende Studie*, 72 S.
- 5'99 Lischka, Irene: *Studierwilligkeit und Arbeitsmarkt. Ergebnisse einer Befragung von Gymnasiasten in Sachsen-Anhalt*, 104 S.
- 4'99 Jahn, Heidrun: *Berufsrelevanter Qualifikationserwerb in Hochschule und Betrieb. Zweiter Zwischenbericht aus der wissenschaftlichen Begleitung dualer Studiengangsentwicklung*, 35 S.
- 3'99 Lewin, Dirk: *Auswahlgespräche an der Fachhochschule Altmark. Empirische Untersuchung eines innovativen Gestaltungselements*, 61 S.
- 2'99 Pasternack, Peer: *Hochschule & Wissenschaft in Osteuropa. Annotierte Bibliographie der deutsch- und englischsprachigen selbständigen Veröffentlichungen 1990-1998*, 81 S., ISBN 3-9806701-0-4, € 12,50.
- 1'99 Buck-Bechler, Gertraude: *Hochschule und Region. Königskinder oder Partner?*, 65 S.
- 5'98 Lischka, Irene: *Entscheidung für höhere Bildung in Sachsen-Anhalt. Gutachten*, 43 S.
- 4'98 Pasternack, Peer: *Effizienz, Effektivität & Legitimität. Die deutsche Hochschulreformdebatte am Ende der 90er Jahre*, 30 S.
- 3'98 Jahn, Heidrun: *Zur Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen in Deutschland. Sachstands- und Problemanalyse*, 38 S.
- 2'98 Lewin, Dirk: *Die Fachhochschule der anderen Art. Konzeptrealisierung am Standort Stendal. Zustandsanalyse*, 44 S.
- 1'98 Jahn, Heidrun: *Dualität curricular umsetzen. Erster Zwischenbericht aus der wissenschaftlichen Begleitung eines Modellversuches an den Fachhochschulen Magdeburg und Merseburg*, 40 S.
- 5'97 Burkhardt, Anke: *Stellen und Personalbestand an ostdeutschen Hochschulen 1995. Datenreport*, 49 S.
- 4'97 Lischka, Irene: *Verbesserung der Voraussetzungen für die Studienwahl. Situation in der Bundesrepublik Deutschland*, 15 S.
- 3'97 Buck-Bechler, Gertraude: *Zur Arbeit mit Lehrberichten*, 17 S.
- 2'97 Lischka, Irene: *Gymnasiasten der neuen Bundesländer. Bildungsabsichten*, 33 S.
- 1'97 Jahn, Heidrun: *Duale Fachhochschulstudiengänge. Wissenschaftliche Begleitung eines Modellversuches*, 22 S.

Zweimal jährlich erscheinen die wissenschaftliche Zeitschrift des Instituts, „die hochschule. journal für wissenschaft und bildung“ sowie der Newsletter „HoF-Berichterstattung“ mit aktuellen Meldungen aus dem Institut.

Beim Lemmens Verlag Bonn gibt das Institut die Schriftenreihe „Wittenberger Hochschulforschung“ heraus.