

# die hochschule. journal für wissenschaft und bildung

Herausgegeben von HoF Wittenberg – Institut für  
Hochschulforschung an der Martin-Luther-Universität  
Halle-Wittenberg

Redaktion:  
Peer Pasternack & Martin Winter

---

Anschrift: Redaktion „die hochschule“, HoF Wittenberg, Collegienstraße 62  
D-06886 Wittenberg; Tel.: 0177/3270900; Fax: 03491/466-255  
eMail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de; martin.winter@hof.uni-halle.de  
Vertrieb: Tel. 03491/466-254, Fax 03491/466-255,  
eMail: institut@hof.uni-halle.de  
<http://www.diehochschule.de>  
ISSN 1618-9671. Dieser Band: ISBN 3-937573-10-0; 978-3-937573-10-6

---

Die Zeitschrift „die hochschule“ versteht sich als Ort für Debatten aller Fragen der Hochschulforschung sowie angrenzender Themen aus der Wissenschafts- und Bildungsforschung.

Manuskripte werden in dreifacher Ausfertigung erbeten. Ihr Umfang sollte 25.000 Zeichen nicht überschreiten. Weitere Autorenhinweise sind auf den Internetseiten der Zeitschrift zu finden: <http://www.diehochschule.de>

Von 1991 bis 2001 erschien „die hochschule“ unter dem Titel „hochschule ost“ in Leipzig (<http://www.uni-leipzig.de/~hso>). „die hochschule“ steht in der editorischen Kontinuität von „hochschule ost“ und dokumentiert dies durch eine besondere Aufmerksamkeit für ostdeutsche und osteuropäische Hochschul- und Wissenschaftsentwicklung sowie -geschichte.

Als Beilage zum „journal für wissenschaft und bildung“ erscheint der „HoF-Berichterstatter“ mit aktuellen Nachrichten aus dem Institut für Hochschulforschung Wittenberg.

HoF Wittenberg, 1996 gegründet, ist ein An-Institut der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (<http://www.hof.uni-halle.de>). Es hat seinen Sitz in der Stiftung Leucorea Wittenberg und wird von Prof. Dr. Reinhard Kreckel, Institut für Soziologie der Universität Halle-Wittenberg, geleitet.

Neben der Zeitschrift „die hochschule“ mit dem „HoF-Berichterstatter“ publiziert das Institut die „HoF-Arbeitsberichte“ (ISSN 1436-3550) sowie die Buchreihe „Wittenberger Hochschulforschung“ im Lemmens-Verlag Bonn.

*Foto Titelseite: Unterzeichnung eines Freundschaftsvertrages. TH Dresden, Februar 1952.  
Foto: SLUB Dresden/Deutsche Fotothek: Erich Höhne/Erich Pohl*

## VERWANDLUNG DURCH VERHANDLUNG. KONTRAKTSTEUERUNG IM HOCHSCHULSEKTOR

*Uwe Schimank:*

Zielvereinbarungen in der Misstrauensfalle .....7

*Frank Ziegele:*

Erfolgreich verhandeln. Bedingungen effizienter

Zielvereinbarungen.....18

*Karsten König:*

Verhandelte Hochschulsteuerung. 10 Jahre Zielvereinbarungen

zwischen den Bundesländern und ihren Hochschulen.....34

*Michael Jaeger:*

Steuerung an Hochschulen durch interne Zielvereinbarungen.

Aktueller Stand der Entwicklungen.....55

*Manfred Stock:*

Zwischen Organisation und Profession. Das neue Modell der

Hochschulsteuerung in soziologischer Perspektive .....67

*Ute Lanzendorf, Dominic Orr:*

Hochschulsteuerung durch Kontrakte – wozu und wie?

Unterschiedliche Stellenwerte von Wettbewerb, Autonomie

und Indikatoren im europäischen Vergleich.....80

## FORUM

*Richard Münch:*

Die Entsorgung wissenschaftlicher Kreativität.  
Latente Effekte der kennzifferngesteuerten Mittelverteilung  
im akademischen Feld.....98

*Heinke Röbbken:*

Der Handlungsspielraum von Universitätsleitungen.  
Eine quantitative Bestimmung auf Basis von  
Haushaltskennzahlen.....123

*Andrea Sperlich:*

Was heißt und zu welchem Ende gründet man eine private  
Hochschule? Gründungsmotive und Erfolgsdefinitionen  
privater Hochschulen in Deutschland.....138

## GESCHICHTE

*Annett Maiwald:*

Die Kindergärtnerinnenausbildung der DDR.  
Zur berufssoziologischen Rekonstruktion einer  
Berufspersönlichkeit.....157

## PUBLIKATIONEN

David John Frank/Jay Gabler: Reconstructing the  
University (*Gero Lenhardt*).....179

Christian R. Bayer: Hochschul-Ranking: Vorschlag eines  
ganzheitlichen Ranking-Verfahrens (*Michael Hölscher*) .....183

*Peer Pasternack, Daniel Hechler:*

Bibliografie: Wissenschaft & Hochschulen  
in Ostdeutschland seit 1945.....188

**Autorinnen & Autoren** .....196



**Karsten König**  
(Hrsg.)

# **Verwandlung durch Verhandlung?**

**Kontraktsteuerung im Hochschulsektor**



# Zielvereinbarungen in der Misstrauensfalle

**Uwe Schimank**  
Hagen

In den letzten Jahren sind Zielvereinbarungen in der deutschen Hochschulpolitik ein zunehmend genutztes Steuerungsinstrument geworden – und zwar sowohl von Seiten der Ministerien gegenüber den Hochschulen als auch von Seiten der Hochschulleitungen gegenüber den Fachbereichen (Jaeger et al. 2005). Im vorliegenden Beitrag soll ein Problem näher betrachtet werden, das mit dem Einsatz dieses Instruments derzeit in Deutschland verbunden ist und das sich die beteiligten Akteure bislang nicht hinreichend bewusst machen. Um das Problem zu verstehen, ist es erforderlich, sich im ersten Schritt den Anspruch zu vergegenwärtigen, der mit Zielvereinbarungen als Alternative zu bisherigen Formen der Steuerung von und in Hochschulen verbunden ist. Dieser Anspruch kann nämlich – so der zweite Schritt meiner Überlegungen – so lange kaum oder nur unzulänglich realisiert werden, wie das Verhältnis von Hochschuleseite und staatlicher Seite durch ein tief greifendes wechselseitiges Misstrauen geprägt ist. Im dritten Schritt der Überlegungen wird es dann darum gehen, einen möglichen Weg aus dieser Misstrauensfalle heraus zu skizzieren – als Weg hin zu effektiveren und effizienteren Zielvereinbarungen.

## 1. Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument

Zielvereinbarungen sind ein aus dem Unternehmensbereich stammendes Steuerungsinstrument. Als Kombination aus „Management by objectives“ und „partizipativer Führung“ bringen sie zwei grundlegend neue Elemente in eine hierarchische Konstellation ein (Breisig 2004):

- Zielvereinbarungen legen Ziele zukünftigen Handelns fest, anstatt dieses zu regulieren. Sie sind also Zweck- und keine Konditionalprogramme (Luhmann 1964). Dahinter steht die Annahme, dass die Akteure, die das

betreffende Handeln zu realisieren haben, besser darüber Bescheid wissen, welche Maßnahmen zur Erreichung der Ziele adäquat sind, als die hierarchisch übergeordneten Steuerungsinstanzen. Je komplexer Aufgaben sind, desto wahrscheinlicher ist diese Wissenslücke auf Seiten der Steuerungsakteure. Dann bleibt ihnen nur noch eine „produktorientierte“ anstelle einer „prozessorientierten Steuerung“ (Zechlin 2005).

- Zielvereinbarungen wechseln vom Modus der hierarchischen Anordnung zum Modus des Verhandeln. Ergebnis von Zielvereinbarung ist eine beide Seiten bindende Vereinbarung. Diese partizipative Komponente soll es demjenigen, dessen Handeln gesteuert wird, zum einen ermöglichen, sein spezifisches Wissen nicht nur, wie gerade erwähnt, in die Maßnahmen der Zielerreichung einzubringen, sondern auch in die Festlegung der Ziele. Was ist in einer gegebenen Situation erstrebenswert und machbar? Zum anderen soll der Verhandlungsprozess auch motivierende Effekte entfalten: „Die Mitarbeiter sollen sich selbst ‚in die Pflicht genommen‘ fühlen (...)“ (Breisig 2004: 2058).

Hervorzuheben ist, dass Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument nicht darauf abzielen, eine hierarchische Beziehung zwischen Steuerungsakteur und gesteuertem Akteur zu egalisieren oder auch nur zu kaschieren. An den Hochschulen hört man derzeit häufig Kritik, dass die Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Ministerium oder zwischen Hochschulleitung und Fachbereich keine Verhandlungen „zwischen Gleichen“ seien. Das hat aber auch niemand je behauptet. In Unternehmen werden Zielvereinbarungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen oder zwischen Leitung und Abteilungen geschlossen, also als Führungsinstrument eingesetzt (Weibler 2004). Prinzipiell davon auszugehen, dass in Hierarchien Verhandlungen nicht funktionieren können und allenfalls die „wahren“ Machtverhältnisse verschleiern, übersieht die im Unternehmensbereich vielfach erwiesenen funktionalen Effekte von Zielvereinbarungen.

## **2. Wechselseitiges Misstrauen als sich selbst erfüllende Prophezeiung**

Dass Zielvereinbarungen im deutschen Hochschulsystem bisher eher Gegenstand gequälten Grinsens gewesen sind, hat einen anderen Grund. Das Verhältnis zwischen dem Staat und den Hochschulen, insbesondere der

Professorenschaft, ist in den letzten zehn Jahren durch zunehmendes wechselseitiges Misstrauen geprägt. Beide Seiten trauen der anderen immer weniger über den Weg, glauben den Worten nicht und unterstellen finstere Absichten. Man redet nicht mehr miteinander, sondern übereinander – und zwar ziemlich schlecht! Karikaturhaft zugespitzt sieht die Hochschuleseite die Ministerien als willfährige Erfüllungsgehilfen von inakzeptablen Sparzwängen und als Ausverkäufer von Bildung und Forschung an die Interessen der Wirtschaft; umgekehrt sehen die Ministerien die Hochschulen und insbesondere die Professorenschaft als bornierte Verteidiger einer überlebten Idee von Wissenschaft, die oft genug nur noch dafür herhalten muss, die Privilegien des Berufsstands der Professoren zu legitimieren. An der noch immer halbwegs höflichen offiziellen Rhetorik beider Seiten lassen sich diese Sichtweisen, außer bei einigen Hitzköpfen, zwar nicht nachweisen – aber wer wie ich im Geschäft der Hochschulforschung immer wieder die Seiten wechselt, kriegt die wechselseitige Missachtung und das damit einhergehende Misstrauen schnell mit.

Vor diesem Hintergrund befürchten an den Hochschulen viele, dass Zielvereinbarungen Alibiveranstaltungen sind, die eine „Legitimation durch Verfahren“ (Luhmann 1969) erzeugen sollen, in denen also Widerstand durch Mitmachen abgeschliffen und stattdessen Hinnahmefähigkeit erzeugt wird. Aus Sicht der Hochschulen speist sich ihr Misstrauen aus drei Quellen.

Erstens macht man die Erfahrung, dass die staatliche Seite nicht garantieren kann, dass sie sich an die zugesagten finanziellen Rahmenbedingungen hält. Alle Vereinbarungen stehen unter Haushaltsvorbehalt. Zwar galt das immer schon in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung; doch lange Zeit brauchte man sich das nicht bewusst zu machen, weil der kritische Fall eben nicht eintrat. Nun muss aber immer häufiger der Haushaltsvorbehalt auch geltend gemacht werden, und Hochschulpakete werden nachträglich durch neue Kürzungsnotwendigkeiten von staatlicher Seite „korrigiert“. Nicht länger gilt: „Pacta sunt servanda.“ Solange andere, ganz offensichtlich einflussreichere gesellschaftliche Lobbygruppen wie die Bauern oder der Bergbau immer wieder verschont bleiben, obwohl doch die Politik sich überall ostentativ dazu bekennt, dass einzig Bildung und Wissenschaft einem rohstoffarmen Land zur langfristigen Prosperität verhelfen können, sind derartige Kürzungen den Hochschulen nicht als schmerzliche, aber unvermeidbare Lebensstatsa-

chen zu vermitteln. Stattdessen stellt man dort fest: Auf die Sonntagsreden der Politiker ist im Ernstfall kein Verlass.

Zweitens werden im Rahmen von Zielvereinbarungen von staatlicher Seite immer wieder entgegen den deklarierten Spielregeln dieses Führungsinstruments nicht bloß generelle Ziele, sondern detaillierte Maßnahmenkataloge festgeschrieben. Das hat weniger etwas mit einer unzureichenden Kenntnis der Logik von Zielvereinbarungen oder gar mit einer zynischen Umnutzung des Instruments zu tun, hinter der der Wille stünde, alles beim alten Regulierungskorsett zu lassen, und nur so zu tun, als wolle man die Autonomie der Hochschulen stärken. Hintergrund dieser Regulierung unter falscher Flagge sind vielmehr schlechte Erfahrungen der Ministerien hinsichtlich der Ernsthaftigkeit, mit der die Hochschulen die vereinbarten Ziele angehen. Als man anfing, das Instrument der Zielvereinbarungen einzusetzen, neigte man auf Hochschuleseite zunächst dazu, völlig vage Ziele zu benennen, weil dies am bequemsten, weil am unverbindlichsten ist. Das begründet sich daraus, dass eine Hochschulleitung, sogar wenn sie selbst hinter vereinbarten Zielen steht, in den traditionellen und größtenteils weiterhin wirkenden Governance-Regimen der deutschen Hochschulen nicht wirklich durchsetzungsstark gegenüber den Fachbereichen und einzelnen Professoren ist. Deshalb gibt es hochschulintern einen Umsetzungsbruch, wenn Ziele mit dem Ministerium vereinbart werden, die Fachbereichen und Professoren nicht passen. Wenn aber dann nicht einmal bei relativ unverbindlichen Zielen irgendetwas passiert, ist auf Seiten der Ministerien die Neigung groß, doch wieder in „kleinliche“ Vorgaben von Detailzielen und Regulierungen zurückzufallen. Sobald das aber passiert, wird es auf Hochschuleseite wiederum nicht auf die eigene Untätigkeit hinsichtlich der ursprünglich vereinbarten Ziele zurückgeführt, sondern als Bestätigung des Verdachts gewertet, dass die Ministerien ihre Autonomie-Rhetorik ohnehin nie ernst gemeint hätten. Jedenfalls erfährt die Hochschule auf diese Weise, dass der „Schatten der Hierarchie“ als „Rute im Fenster“ (Mayntz/Scharpf 1995: 29) allgegenwärtig über den Verhandlungen schwebt. Im Ergebnis ist hierzu zu konstatieren: Solange die staatliche Seite die Hochschulleitung durch gesetzliche Vorgaben nicht so unhintergebar stärkt, dass diese sich gegebenenfalls gegenüber Fachbereichen und Professoren effektiv durchzusetzen

vermag, braucht man das hehre Ziel der Deregulierung nicht in den Mund zu nehmen.<sup>1</sup>

Es kommt noch eine dritte Quelle des Misstrauens auf der Hochschulseite gegenüber den staatlicherseits mit Zielvereinbarungen verbundenen Absichten hinzu. Teilweise sind in den Zielvereinbarungen ja durchaus substantielle generelle Ziele formuliert – womit der Logik dieses Führungsinstruments erst einmal Genüge getan ist. Schaut man sich diese Ziele freilich genauer an, vermag man sie auf hochschulischer Seite oftmals deshalb nicht wirklich ernst zu nehmen, weil offenbar wird, dass auf staatlicher Seite eine bedenkliche Ziel-Phantasielosigkeit herrscht. Überall werden dieselben Fächer oder Wissenschaftsfelder protegiert und dieselben Fächer vernachlässigt, überall werden dieselben Profilelemente goutiert – und im Aggregateffekt führt dies entgegen allen Lippenbekenntnissen in Sachen Profilschärfung zu derselben profillosen Gleichheit, wie sie der Status quo bereits bietet. In Ermangelung ernsthafter, dem Einzelfall gerecht werdender Sondierungen fällt die staatliche Seite Moden anheim, die sich durch „mimetic isomorphism“ (diMaggio/Powell 1983), also wechselseitiges Beobachten und Kopieren im nationalen und internationalen Maßstab, unterstützt durch teilweise windige Berater und opportunistische Gutachten, verbreiten. Dagegen sind Hochschulen und Ministerien genauso wenig gefeit wie Unternehmen gegen „management fads“ (Kieser 1996). Gegen derartige Ansinnen, die in Zielvereinbarungsverhandlungen eingebracht werden, ist der Widerstand von hochschulischer Seite sachlich gerechtfertigt – und wenn der Widerstand erfolglos ist, bleibt nichts anderes als Subversion im Sinne einer Entkopplung von Reden und Tun (Brunsson 1989). Dann versucht man eben, nur so zu tun, als verfolge man die vereinbarten Ziele. Freilich fällt das früher oder später meistens auf; und weil die staatliche Seite hier wieder nur ein Unterlaufen von Vereinbartem erkennt, zeigt ihr das, dass die Hochschulen in Wirklichkeit nicht wollen, was man vereinbart hat, weshalb man wieder-

---

<sup>1</sup> Hinzu kommt, dass nicht nur die staatliche Seite, sondern auch die Hochschuleseite unter Umständen auf detailliert fixierten Maßnahmen besteht. Dies geht auf die erstgenannte Quelle ihres Misstrauens zurück. Weil die Hochschulen immer wieder die Erfahrung machen, dass gerade auch finanzielle Zusagen von staatlicher Seite nicht eingehalten werden, wird versucht, diese Zusagen gleichsam maßnahmescharf festzuzurren, um so einmal gewährte finanzielle Ansprüche auch über Durststrecken hinweg retten zu können (Jaeger et al. 2005: 49). Selbst wenn dies meistens eine Illusion ist, trägt es zur Missachtung der Logik von Zielvereinbarungen bei.

um besser detaillierte Maßnahmen vereinbart, deren Umsetzung kontinuierlich überwacht wird. Wie dieses Reaktionsmuster dann auf der Hochschulseite wahrgenommen wird, habe ich bereits ausgeführt.

Auffällig ist hier insgesamt ein wohlbekanntes Muster gestörter Kommunikation, das Paul Watzlawick et al. (1969) herausgearbeitet haben. Es besteht darin, dass gegenläufige Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge wahrgenommen und behauptet werden. Die staatliche Seite sieht die Dinge so, dass ihr eigener Rückfall in Detailreglementierung darauf zurückgeht, dass die Hochschulseite sich nicht an die Logik von Zielvereinbarungen gehalten habe. Der Hochschulseite stellt sich die Sache demgegenüber so dar, dass man nur deshalb nicht der Logik von Zielvereinbarungen entspricht, weil sich schnell gezeigt habe, dass die staatliche Seite sich nicht wirklich auf diese Logik einlasse. Im Ergebnis solcher Wahrnehmungsmuster wird wechselseitiges Misstrauen als eine sich selbst erfüllende Prophezeiung nicht nur stabilisiert, sondern eskaliert sogar in einem Teufelskreis. Das Misstrauen der Hochschulen in staatliche Zusagen und Zielvorgaben erzeugt ein bloßes Vortäuschen der Verfolgung dessen, was vereinbart wurde; das wird von staatlicher Seite durchschaut und führt zu einer Bestätigung des dort vorhandenen Misstrauens, was wiederum in detaillierten Anordnungen und Regulierungen mündet; diese verstärken auf Hochschulseite aufs Neue das Misstrauen in die staatliche Seite, und so weiter.

### **3. Ein Weg der Vertrauensbildung**

Die Misstrauensfalle, so wie ich sie geschildert habe, stellt aus Sicht aller Beteiligten einen wenig wünschenswerten Zustand dar. Diese Falle bestimmt derzeit generell das Verhältnis von Staat und Hochschulen; hier interessiert speziell das Verhandeln und anschließende Umsetzen von Zielvereinbarungen. Es wird sich zweifellos zeigen, dass Zielvereinbarungen noch eine Reihe von Problemen aufwerfen, die es dann anzugehen gilt. Diese Probleme können sich aber überhaupt erst zeigen, wenn beide Seiten sich ernsthaft auf die Logik von Zielvereinbarungen einlassen – was in der Misstrauensfalle nicht geschieht. Anders gesagt: Aus der Misstrauensfalle herauszukommen ist eine *conditio sine qua non*, um die eigentlichen Probleme – und hoffentlich auch die eigentlichen Chancen! – von Zielvereinbarungen zu erfahren. Solange man sich in der Misstrau-

ensfalle befindet, liegt sozusagen ein alles, das Gute wie das Schlechte, gleichermaßen verdunkelnder Schatten über dem Geschehen.

Deshalb soll hier nun ein möglicher Weg aus der Misstrauensfalle heraus skizziert werden. Er orientiert sich an einem Konzept von Arthur Benz (1994: 112-148), der zum einen drei Arten des Verhandeln unterscheidet und darauf aufbauend zum anderen eine Dynamik erläutert, die von einer strikt misstrauischen Art des Verhandeln über eine vertrauensbildende schließlich zu einer vertrauensvollen Art des Verhandeln führen kann.

Ausgangspunkt – und Rückfallposition jedes Verhandlers – ist „positionsbezogenes“ Verhandeln. Hier maximiert jede Seite die je eigenen Interessen und nutzt dazu ihre Einflusspotentiale – und dabei insbesondere Veto-Rechte bis hin zu Verfassungsgerichtsklagen – rigoros aus.<sup>2</sup> Überall dort, wo das Gegenüber auf Zustimmung oder zumindest Duldung, auf Kooperation oder zumindest Fügsamkeit angewiesen ist, ist es machtlos. Wenn eine Seite Nein sagt, kann sie damit definitiv blockieren. Die einzige Chance, dann noch etwas bewegen zu können, besteht in „Ausgleichszahlungen“ und Koppelgeschäften. Wenn beispielsweise ein Ministerium und eine Hochschulleitung von einem Fachbereich eine schnellere Umstellung der Studiengänge auf das Bachelor/Master-Schema erwirken wollen, als es gesetzlich oder per Rechtsverordnung vorgeschrieben ist, können dem Fachbereich zusätzliche Mitarbeiterstellen – die, so die offizielle Begründung, die Umstellung erleichtern – in Aussicht gestellt werden. In einem solchen knallharten Bargaining reproduziert sich die Misstrauensfalle.

Unter Umständen kann man allerdings über das „positionsbezogene“ hinaus zu einem „kompromissorientierten“ Verhandeln gelangen. Beim „positionsbezogenen“ Verhandeln ist man auf diejenigen Verhandlungsgegenstände fixiert, bei denen man auf keinen Fall nachgeben will. Das „kompromissorientierte“ Verhandeln blickt demgegenüber umgekehrt auf solche Punkte, bei denen man mit sich reden lässt oder sogar von vornherein Konsens erkennt. Rein logisch betrachtet kann man sich somit „kompromissorientiertes“ Verhandeln leisten, weil und so weit man für

---

<sup>2</sup> Wenn man weiter in der Misstrauensfalle verharrt, wird die staatliche Seite noch ihre helle Freude an völlig absurden Schlussfolgerungen aus Art. 5 Abs. 3 des Grundgesetzes haben, die Professoren verfassungsrechtlich prüfen lassen werden. Die kürzliche Klage gegen Evaluation in Brandenburg war dann nur der Anfang.

die „Knackpunkte“ „positionsbezogen“ verhandelt. Insofern ist „kompromissorientiertes“ Verhandeln voraussetzungslos möglich. Faktisch lenkt freilich die Knappheit der Zeit, die für das Verhandeln insgesamt zur Verfügung steht, den Blick auf die „Knackpunkte“. Will man also die Chancen „kompromissorientierten“ Verhandeln nutzen, bedarf es einer zeitlichen Entspannung des Verhandlungsprozesses. Der hohe Zeitdruck, mit dem in vielen Bundesländern in den letzten Jahren Reformvorhaben durchgezogen worden sind, legt hingegen die Hochschulen geradezu auf „positionsbezogenes“ Verhandeln fest.<sup>3</sup>

Ist jedoch etwas Zeit gegeben, kann man sich daran machen, diejenigen Verhandlungsgegenstände, bei denen man konsensfähig ist oder werden könnte, zu sondieren und die strittigen Punkte zunächst auszuklamern. Dieser Agenda entsprechend verzichtet man weiterhin auf Drohgebärden und auch auf das „Abkaufen“ des Widerstands der anderen Seite durch „Ausgleichszahlungen“ oder Koppelgeschäfte und konzentriert sich stattdessen auf das, worin man sich sowieso schon weitgehend oder vollständig einig ist. Beispielsweise wollen sowohl das Ministerium als auch die Hochschulleitung als auch die betreffenden Fachbereiche einen neuen Studiengang Wirtschaftsinformatik etablieren. Wenn dies auf allen Seiten erkannt wird, kann man sich an die Konzeption und die Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen machen. Das bedingt intensivere Kommunikation untereinander, und die kann – weil man das gleiche anstrebt – vertrauensbildend wirken. Damit läuft das so erzielbare Verhandlungsergebnis und erst recht der Verhandlungsprozess auf eine deutliche Verbesserung der Ausgangslage weiteren Verhandeln hinaus.

Diese Verbesserung kann „verständigungsorientiertes“ Verhandeln ermöglichen. Solche Verhandlungen laufen auf Lernen voneinander hinaus. Alle Verhandlungspartner stellen dabei die eigenen Intentionen und Situationsdeutungen mehr oder weniger weitgehend zur Disposition, zeigen sich also bereit, die Absichten und Sichtweisen ihrer Gegenüber nicht bloß als potentielle Behinderungen dessen anzusehen, was man selbst will, sondern als Chancen zur je eigenen Selbstkritik aufzufassen. Hier geht Verhandeln vom Modus des Bargaining in den des Argumentierens über (Saretzki 1996). Damit ist eine auf allen Seiten vorherrschende Hal-

---

<sup>3</sup> Einerseits müsste man somit der staatlichen Seite raten, solchen Zeitdruck zu vermeiden. Andererseits wird dort zu Recht darauf verwiesen, dass fehlender Zeitdruck auf Seiten der Hochschulen als mangelnde Bestimmtheit des staatlichen Wollens eingestuft wird.

tung gemeint, andere nur noch durch allseits einleuchtende gute Gründe zu überzeugen und sich selbst auch nur auf diese Weise überzeugen zu lassen.<sup>4</sup> Niklas Luhmanns (1984: 640, 642) Vorstellung von „Reflexion“ kommt hier zum Zuge: Alle Seiten sehen sich selbst im Kontext des größeren Ganzen und erkennen, dass eine rücksichtslose „Selbstverwirklichung“ nach Art des „positionsbezogenen“ Verhandeln erst das Ganze schädigt, was dann im zweiten Schritt auf einen selbst zurückschlägt. Es geht also nicht um Altruismus, sondern um aufgeklärten Egoismus.

Zwar lassen sich so keine Interessendifferenzen hinweg zaubern. Wohl aber können Verhandlungsbeteiligte von einer Orientierung des „minimize own loss!“ beziehungsweise „maximize own gain!“ zu einer des „maximize joint gain!“ übergehen (Scharpf 1997: 84-89). Wenn beispielsweise Ministerium, Hochschulleitung und Fachbereich trotz schwieriger staatlicher Haushaltslage und Finanzsituation der Hochschule, trotz hoher Lehrbelastung des Fachbereichs und trotz erforderlicher Anpassungen individueller Forschungslinien bei unsicheren Erfolgchancen an einem Strang ziehen, um einen Sonderforschungsbereich zu akquirieren, weil dies der Hochschule insgesamt und auch dem Land bei allen Opfern, die jeder zu erbringen hat, gut tut: Dann liegt „verständigungsorientiertes“ Verhandeln vor. Die wechselseitige Verständigung wird insbesondere dann befördert, wenn alle sehen, dass jeder Opfer bringen muss. Dies ist keine simple „win-win“-Situation, in der wechselseitiges Vertrauen überflüssig ist. Es handelt sich vielmehr um eine gleichzeitige „loss-loss“- und „win-win“-Situation, wobei letzteres – das ersteres überwiegt – nur auf der Grundlage wechselseitigen Vertrauens verwirklicht ist.

„Positionsbezogenes“ Verhandeln benötigt also kein Vertrauen, stellt den Status quo dar und ist damit als Rückfallposition eine Voraussetzung dafür, sich überhaupt auf vertrauensbildende Maßnahmen einlassen zu können. Vertrauensbildend wirkt dann „kompromissorientiertes“ Verhandeln; und „verständigungsorientiertes“ Verhandeln nutzt und vertieft zugleich das gebildete Vertrauen. Ein Automatismus des Übergangs von der einen Art des Verhandeln zur anderen besteht freilich nicht. Jederzeit kann es passieren, dass man im „kompromissorientierten“ Verhandeln stecken bleibt oder sogar ins „positionsbezogene“ Verhandeln zurück-

---

<sup>4</sup> Für Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen notieren Jaeger et al. (2005: 34, 47), dass dieses Instrument ein „Kommunikationsmedium“ sein kann, das eine „Dialogorientierung“ hervorbringt.

fällt. Klar ist aber, dass man sich auf diesem Weg in eine Aufwärtsspirale hinein begeben kann und parallel dazu das Potential von Zielvereinbarungen als Führungsinstrument wächst.

Wenn dies der Weg aus der Misstrauensfalle heraus sein könnte, stellt sich die Frage: Wer tut den ersten Schritt? Man kann zum einen fragen: Wer kann sich den ersten Schritt eher leisten? Die Antwort lautet: der Stärkere – also letztlich die staatliche Seite. Denn sie kann gegebenenfalls leichter zurück rudern. Man muss aber zum anderen auch fragen: Wer kann es sich eher leisten, den ersten Schritt nicht zu tun? Wer kann es länger in der Misstrauensfalle aushalten? Die Antwort hierauf lautet ebenfalls: die staatliche Seite. Zwar können Professoren als Lebenszeitbeamte nicht gekündigt werden, um einen radikalen Neuanfang zu starten; aber man könnte ihnen den Arbeitsalltag durch Nadelstiche und Daumenschrauben doch ziemlich vermiesen. Den Pyrrhussieg, den man dann davontrüge und der im massenhaften „Dienst nach Vorschrift“ bestünde, also einem fortschreitenden Niedergang von akademischer Bildung und Forschung in Deutschland, hätten ja erst künftige politisch-administrative Entscheidungsträger auszubaden. Genau dieses kurzsichtige Kalkül hält die Ministerien und Politiker bislang noch davon ab, ihre Stärke auszuspielen und den ersten Schritt zu tun.

## **Literatur**

- Benz, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden: Nomos.
- Breisig, Thomas, 2004: Zielvereinbarungssysteme. In: Handwörterbuch des Personalwesens (3. Aufl.). Stuttgart: Schaeffer-Poeschel, 2053-2064.
- Brunsson, Nils, 1989: The Organization of Hypocrisy – Talk, Decisions, and Actions in Organizations. Chichester: Wiley.
- di Maggio, Paul J./Walter W. Powell, 1983: The Iron Cage Revisited. In: American Sociological Review 48, 147-160.
- Jaeger, Michael/Michael Leszczensky/Dominic Orr/Astrid Schwarzenberger, 2005: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Hochschulen: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. Hannover: HIS Kurzinformation A 13/2005.
- Kieser, Alfred, 1996: Moden & Mythen des Organisierens. In: Die Betriebswirtschaft 56, 21-39.
- Luhmann, Niklas, 1964: Lob der Routine. In: Niklas Luhmann: Politische Planung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 113-142.
- Luhmann, Niklas, 1969: Legitimation durch Verfahren. Darmstadt: Luchterhand.

- Luhmann, Niklas, 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/M.: Campus, 9-38.
- Saretzki, Thomas, 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi. In: Volker von Prittwitz (Hg.), Verhandeln und Argumentieren – Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich, 19-40.
- Scharpf, Fritz W., 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, Col.: Westview Press.
- Watzlawick, Paul/Janet Beavin/Don D. Jackson, 1969: Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien. Bern: Huber.
- Weibler, Jürgen, 2004: Führungsmodelle. In: Handwörterbuch des Personalwesens (3. Aufl.). Stuttgart: Schaeffer-Poeschel, 801-816.
- Zechlin, Lothar, 2005: Produktorientierte versus prozessorientierte Steuerung. In: hochschule innovativ 15/2005, 3/4.

# Erfolgreich verhandeln

## Bedingungen effizienter Zielvereinbarungen

**Frank Ziegele**  
Gütersloh/Osnabrück

Zielvereinbarungen finden an deutschen Hochschulen und im Verhältnis zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerien zunehmend Verbreitung. HIS befragte im Jahre 2004 80 deutsche Universitäten mit einem Rücklauf von 80%; ca. ein Drittel davon setzt hochschulinterne Zielvereinbarungen bereits ein, fast ein weiteres Drittel plant deren Einführung (Jaeger u.a. 2005: 12f., sowie in diesem Band).

Auf der Ebene zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerien werden Verträge inzwischen in allen Bundesländern in unterschiedlicher Form eingesetzt (Vgl. König in diesem Band). Ein „Standardmodell“ für Zielvereinbarungen ist dabei bei weitem nicht in Sicht – dies wird sichtbar mit der vorhandenen Begriffsvielfalt (Zielvereinbarungen, Leistungsvereinbarungen, Kontrakte, Pakte<sup>1</sup>) und manifestiert sich in unterschiedlichen Grundausrichtungen und Funktionen von Zielvereinbarungen (Ziegele 2006: 91ff.) sowie in einer Fülle von konkreten Ausgestaltungsformen.

Gleichzeitig fallen die Einschätzungen zu den ersten Erfahrungen mit Zielvereinbarungen sehr unterschiedlich aus: Von einer Stärkung der Steuerungsfähigkeit der Hochschulen wird ebenso berichtet wie vom Aufbau funktionsloser „Modernisierungsfassaden“ (Zechlin 2005: 7). Die festzustellende formale und funktionale Diversität in Verbindung mit den verschiedenen Bewertungen legt die Hypothese nahe, dass die Frage der Gestaltung von Zielvereinbarungen den Erfolg des Instruments maßgeblich beeinflusst. Dies entspricht einem institutionenökonomischen Grundver-

---

<sup>1</sup> Auf feine Unterschiede zwischen den Begriffen wird hier nicht weiter eingegangen; vereinfachend werden im Folgenden die Begriffe „Zielvereinbarung“ und „Kontrakt“ synonym für jede Art von im Gegenstromprozess ausgehandelter, schriftlich fixierter, auf Partnerschaft angelegter Vereinbarung verwendet, die sich im Rahmen der neuen Steuerung zwischen Organisationseinheiten unterschiedlicher Ebenen herausbildet. Zu einer Differenzierung zwischen Zielen, Leistungen und Prozessen s. Zechlin (2006: 132f.)

ständnis, nach dem die Effizienz und Effektivität von Prozessen durch die institutionellen Rahmenbedingungen dieser Prozesse bestimmt wird (Ziegele 2004: 75ff.). Somit kann die Gestaltung des Verhandlungsprozesses ein Ansatzpunkt sein, um zu besseren Zielvereinbarungen zu kommen. Wenn Verhandlungen optimal gestaltet werden, werden Zielvereinbarungen eher im intendierten Sinne wirksam. So ergab auch eine Befragung an der Universität Hamburg zur Praxis der Zielvereinbarungen, dass alle Befragten die Zielvereinbarungen als nützliches und sinnvolles Instrument der Hochschulentwicklung betrachteten, aber nur dann, wenn bestimmte Bedingungen in Bezug auf die Ausgestaltung gegeben sind (Fox 2003: 114f.). Die wichtigste Bedingung sei eine konkrete und verlässliche Zusage durch die Universitätsleitung, aber auch andere Faktoren (wie der Abschluss von Zielvereinbarungen auch mit den Servicebereichen der Hochschule und eine hohe möglichst Verbindlichkeit) spielten aus Sicht der Befragten eine Rolle.

Im Folgenden werden wesentliche Probleme bei der Gestaltung der Zielvereinbarungsprozesse ermittelt und Vorschläge abgeleitet, wie diese Probleme gelöst werden könnten. Bedingungen für eine optimale Verhandlungsgestaltung sollen abgeleitet werden. Grundlage für die Analyse sind Beispiele aus der Zielvereinbarungspraxis in Deutschland, sowohl innerhalb der Hochschulen als auch auf der Ebene Staat-Hochschulen. Die dargestellten Probleme gelten für beide Ebenen, allerdings teilweise mit unterschiedlicher Intensität und Ausprägung im Detail.

## **1. Effizienz von Verhandlungen: Anspruch und Realität**

Geht man der Frage nach den Bedingungen für effiziente Verhandlungen nach, ist zunächst zu klären, was unter „Effizienz“ der Verhandlung verstanden werden soll. Für den hier zu betrachtenden Gegenstand scheint die enge ökonomische Effizienzbetrachtung nicht geeignet. In Organisationssoziologischer Perspektive bezeichnet „Effektivität“ das Ausmaß, zu dem die Organisation ihre Ziele erreicht; „Effizienz“ bezeichnet demnach allgemein „Strategien zur Herstellung von Effektivität“ (Fuchs-Heinritz u.a. 1994: 155). Eine Verhandlung wird in diesem Sinne als effizient bezeichnet,

- wenn sich aus der Vereinbarung klare Ziele ergeben, wenn der Grad der Zielerreichung steigt und wenn der Ertrag der Zielvereinbarungen

in sinnvollem Verhältnis zum Aufwand steht (ergebnisbezogener Aspekt, der im Wesentlichen erst ex post messbar ist);

- wenn der Verhandlungsprozess systematisch und konsistent in die Verfahren der Steuerung und des Managements von Hochschulen eingepasst wird (strukturbezogener Aspekt);
- wenn Verfahren und Ergebnisse des Vereinbarungsprozesses von den Beteiligten akzeptiert werden und die handelnden Akteure in Bezug auf die zu erreichenden Ziele motiviert werden (personenbezogener Aspekt).

Ein solches Effizienzverständnis ermöglicht es, bereits im Verlauf der Verhandlung erste Anhaltspunkte über die Effizienz zu gewinnen, also noch bevor nach Ablauf der Zielvereinbarungen die Wirkung kontrolliert werden kann. Die Frage ist, ob die augenblickliche Praxis bereits diesen Effizienzansprüchen genügt. In der deutschen Praxis finden sich zahlreiche Beispiele für Ineffizienzen in Bezug auf alle genannten Aspekte. Hier nur einige Beispiele dafür:

- In Niedersachsen gab es über Jahre einen umfassenden Gliederungskatalog für Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule. In diesem Katalog wurden alle gängigen Hochschulziele in allen Bereichen der Hochschultätigkeit abgefragt, teilweise detailliert in Einzelindikatoren. Bei einem solchen Vorgehen leidet die Klarheit der Prioritäten, weil gegebene Zielkataloge „abgehakt“ werden, ohne sich auf die wichtigsten, profilrelevanten Ziele zu fokussieren. Auch sinkt die Motivation bei den Hochschulen, Zielvereinbarungen tatsächlich zur strategischen Steuerung zu nutzen. Stattdessen wird „Dienst nach Vorschrift“ geleistet und es werden die Kataloge lediglich als Raster zur Abbildung von Aktivitäten gefüllt, die sowieso schon durchgeführt werden. Anreize zur Definition, Priorisierung und effizienten Umsetzung hochschulstrategischer Ziele fehlen hier.
- Das Wissenschaftsministerium in Mecklenburg-Vorpommern setzt mit den Zielvereinbarungen u.a. das Einsparkonzept des Landes durch; auch dies begrenzt die Motivation, Zielvereinbarungen im Interesse der Hochschule als strategisches Instrument zu nutzen. Beispielsweise wird in einer solchen Konstellation auf Hochschuleseite kaum Bereitschaft bestehen, in Zielvereinbarungsprozessen neben den Stärken auch zu überwindende Schwächen zu offenbaren, womit ein wichtiges Potenzial von Zielvereinbarungen ungenutzt bleibt.

- Viele Zielvereinbarungstexte enthalten unbestimmte Bemühenszusagen und vage Formulierungen („strebt im Rahmen der Möglichkeiten an (...)“, „bemüht sich um eine Erhöhung der Drittmittel“ etc.). Daraus resultieren weder klare Ziele noch die Möglichkeit, den Grad der Zielerreichung zu bestimmen. Mangels klarer Zielorientierung stellt sich die Frage, ob dem Verhandlungsaufwand hinreichender Ertrag gegenübersteht.
- In Nordrhein-Westfalen hat sich auch in der dritten Runde der Zielvereinbarungen Staat-Hochschule kein staatliches Finanzierungsmodell entwickelt, in das die Zielvereinbarungen eingepasst sind. Zwar wird die Zielvereinbarung mit einem Innovationspool verknüpft, dieser soll aber beispielsweise derzeit zu erheblichen Teilen nach dem Indikator der Drittmittel ausgeschüttet werden – eine Doppelung zum System der formelgebundenen Mittelvergabe, in dem dieser Indikator ebenfalls enthalten ist. Zudem fehlt dabei ein angemessen gewichtiger Bezug der Finanzierung zum Inhalt der Zielvereinbarung.

Dies ist nur ein willkürlicher Ausschnitt aus einer Vielzahl von Umsetzungsproblemen von Zielvereinbarungen. Genauso gibt es aber auch positive Anhaltspunkte für ein neues partnerschaftliches Verhältnis der Kontraktpartner, für mehr Leistungstransparenz, Kommunikation, Motivation und Leistungssteigerung. Zielvereinbarungen führen insgesamt nicht per se zu Verbesserungen, sondern nur dann, wenn die Effizienz des Prozesses im beschriebenen Sinne hergestellt ist. Die Effizienz lässt sich durch Spielregeln, Abläufe und Verfahren aktiv gestalten.

## **2. Wesentliche Effizienzprobleme in Zielvereinbarungsverhandlungen**

Aus den genannten und weiteren Beispielen lassen sich eine Reihe genereller Effizienzprobleme ableiten, die im Folgenden im Überblick dargestellt werden. Dabei besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit der Problemlagen.

*Implizite Zweckdivergenzen:* Zielvereinbarungen können eine große Bandbreite an Zwecken erfüllen. Wenn die Vorstellungen über den intendierten Zweck nicht zu Beginn der Verhandlung ausgesprochen und abgestimmt werden, können implizite Unterschiede in den Zweckorientierungen bestehen, die dann zu Konflikten und Missverständnissen führen.

Der Prozess droht zu scheitern oder ohne greifbares Ergebnis zu bleiben. Wenn z.B. eine hochschulinterne Zielvereinbarung dazu dient, die Grundausstattung einer Fakultät zu legitimieren, muss sie anders gestaltet werden als eine Zielvereinbarung, die selektive Innovationsförderung betreiben soll (Ziegele 2002: 116f.). Wurde über diese Optionen nicht explizit am Anfang aufgeklärt und entschieden, wird eine Einigung über die Gestaltung im laufenden Prozess kaum möglich sein.

*Fortsetzung alter Steuerung:* Mit Zielvereinbarungen kann die alte, inputorientierte Steuerung durchaus fortgesetzt werden. Wird z.B. in Verhandlungen vereinbart, zur Stärkung der Internationalisierung Web- und Messeauftritte zu realisieren und dafür eine bestimmte Summe an Geld auszugeben, wird letztlich wieder die „ordnungsgemäße Verausgabung“ als Erfolgsmaßstab herangezogen und die zielbezogene Steuerungsidee verfehlt. Die Ursachen für diese verfehlt Vorgehensweise können in alter Gewohnheit, Unkenntnis über Methoden oder der Furcht vor Kontrollverlust bestehen. Solche Zielvereinbarungen würden die Zielerreichung nicht verbessern und die Beteiligten demotivieren, Anreize zu strategischem Handeln fehlen.

*Vertrauensverluste:* Vertrauen ist ein wichtiger Faktor, um ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen den Kontraktebenen herzustellen. Vertrauen verhindert z.B. überzogene Berichtspflichten oder ein „Schönreden“ der Leistungen der Hochschulen. Zu jedem Zeitpunkt des Prozesses kann das Vertrauen beschädigt werden: Durch Aufdecken einer „hidden agenda“ und mangelnde Offenheit eines Kontraktpartners, durch Ungleichbehandlung verschiedener Kontraktpartner, durch mangelnde Konsequenz im Umgang mit eingangs vereinbarten Spielregeln, durch Nichteinhaltung von Zusagen etc.

*Fehlende Partizipation:* Zielvereinbarungen werden teilweise von den unterzeichnenden Führungspersonen und ihrem engeren Umfeld erarbeitet, ohne die jeweiligen Organisationseinheiten einzubeziehen. Wenn ein Dekanat eine Zielvereinbarung mit dem Präsidium aushandelt, ohne die Fakultätsangehörigen einzubeziehen, werden der Rückhalt für die Umsetzung wie auch die Informationsbasis für die Inhalte der Zielvereinbarung fehlen. Es gilt neue, effiziente Möglichkeiten der Partizipation zu schaffen, die sich in Zielvereinbarungsprozesse integrieren lassen. Möglicherweise kann hier Partizipation wirksamer realisiert werden als über an Paritäten ausgerichtete Mitwirkung in Gremien.

*Fehlende Handlungsfähigkeit:* Wer eine Zielvereinbarung unterschreibt, benötigt auch die Möglichkeiten zu Um- und Durchsetzung des Vereinbarten. Dekanen fehlt es beispielsweise z.T. an entsprechenden finanziellen Spielräumen, um eine vereinbarte Prioritätensetzung in der Fakultät durchsetzen zu können.

*Falscher Formalisierungsgrad, Starrheit:* Wenn vorgeschriebene Formulare zu kleinteilig formalisiert sind, wird die Zielvereinbarung letztlich wie eine Steuererklärung als Pflichtübung ausgefüllt. Gibt es hingegen zu wenig Formalisierung, dann divergieren die Ausgestaltungen der Zielvereinbarungen möglicherweise so stark, dass die Vergleichbarkeit leidet (die z.B. ein Präsidium benötigt, wenn es Vorschläge unterschiedlicher Fakultäten in einer Gesamtschau vergleichen und bewerten soll). Auch in der Starrheit von Zielvereinbarungen liegt ein Problem: Werden bestimmte Entwicklungen mehrjährig ohne Veränderungsmöglichkeiten fortgeschrieben, verlässt man sich möglicherweise zu sehr auf die fixierten Punkte und verpasst „gute Gelegenheiten“ und kurzfristige Entwicklungen, die ja eigentlich mit der dezentralen Eigenverantwortung gerade genutzt werden sollen.

*Unzureichende Finanzierungsmechanismen:* Wenn Zielvereinbarungsverhandlungen festlegen, dass die Zielerreichung belohnt wird, entsteht möglicherweise ein Anreiz, Ziele möglichst bescheiden zu formulieren, um sie auch sicher erreichen zu können. Aber auch wenn finanzielle Konsequenzen unklar formuliert werden oder Zusagen unter einen Finanzierungsvorbehalt gestellt werden, ist der Anreiz zur Zielerreichung gefährdet. Beispielsweise ergab eine Untersuchung von Zielvereinbarungen an der Universität Hamburg, dass nur 12% der Zielvereinbarungen eindeutige Aussagen zu Beiträgen der Hochschulleitung enthielten (Fox 2003: 112). Auch andere Prozessschritte im Zusammenhang mit der Finanzierung sind schwierig: So stellt es regelmäßig z.B. ein großes Problem für Ministerien dar, bei Zielvereinbarungen verschiedener Hochschulen mit sehr unterschiedlichen Inhalten zu entscheiden, ob Hochschule A oder B nun mit ihren jeweiligen, kaum vergleichbaren Leistungsversprechen mehr Geld „verdient“ hat. Aus diesem Entscheidungsdefizit resultiert die Tendenz, Innovationsmittel pauschal statt zielbezogen zu verteilen.

*Inkonsistentes Finanzierungsmodell:* Zielvereinbarungen sind oftmals nicht klar in ein Finanzierungsmodell integriert und nicht hinreichend mit der formelgebundenen Finanzierungskomponente abgestimmt. Wenn aber

eine klare Linie in der Finanzierung fehlt, dann behindern sich die Instrumente in der Wirkung. Wenn beispielsweise als Ergebnis einer leistungsbezogenen Finanzierungsformel Umverteilungen entstehen, diese aber durch die diskretionäre Verteilung über Zielvereinbarungen wieder geglättet oder sogar überkompensiert werden können, dann neutralisieren sich die Instrumente in ihrer Anreizwirkung (einen ähnlichen Fall beschreiben Handel u.a. 2005).

Entscheidend ist nun, dass diese Problemfelder nicht hingenommen werden müssen. Es lassen sich Verfahren, Regeln und Praktiken anwenden, die zur Minimierung der beschriebenen Probleme beitragen. Die Probleme können zu Bedingungen für effiziente Verhandlungen umformuliert werden:

- a) Zweckdivergenzen beseitigen,
- b) alte Steuerung konsequent abschaffen,
- c) vertrauensbildende Maßnahmen vorsehen,
- d) Partizipation und Handlungsfähigkeit ermöglichen,
- e) Starrheit vermeiden,
- f) den richtigen Formalisierungsgrad finden,
- g) adäquate Anreize und Finanzierungsmechanismen schaffen,
- h) konsistentes Finanzierungsmodell entwerfen.

Es gibt keine einfachen, perfekten Lösungen zur Herstellung der Bedingungen, aber viele kleine Bausteine des „institutional design“, um die Effizienz der Verhandlungen über Zielvereinbarungen zu fördern.

### **3. Lösungsansätze für Effizienzprobleme**

Die im vorigen Kapitel beschriebenen acht generellen Problemlagen werden nun unter dem Gesichtspunkt potenzieller Lösungsansätze erneut aufgegriffen. Die Bedingungen für effiziente Verhandlungen werden weiter präzisiert.

#### *Implizite Zweckdivergenzen*

Die wesentliche Bedingung, die zu einer Verständigung über den Zweck von Zielvereinbarungen führt, ist die Erarbeitung und explizite Vereinbarung fester Spielregeln für den Zielvereinbarungsprozess. Eine elementare Spielregel ist die Festlegung des Einsatzzwecks. Insbesondere in folgen-

den Dimensionen müssen Klärungen über den Einsatzzweck herbeigeführt werden (Beispiel Staat – Hochschule):

- Sollen die Zielvereinbarungen zur Durchsetzung übergeordneter staatlicher Ziele dienen oder die dezentrale Zielformulierung vor dem Hintergrund von hochschulischen Profilbildungen anregen? Diese Frage bestimmt u.a., welche Seite bei der Zielbildung den „ersten Aufschlag“ im Verhandlungsprozess hat.
- Sollen die Zielvereinbarungen eine Gegenleistung und Legitimation für die Grundfinanzierung der Hochschulen sein oder die Mittelvergabe von Innovationsmitteln steuern? Diese Frage bestimmt u.a., wie selektiv sich Zielvereinbarungen auf besondere Zielbereiche und Vorhaben fokussieren.
- Sollen die Zielvereinbarungen eine automatisierte Mittelvergabe zwischen dem Staat und den Hochschulen bewirken oder Dialog und partnerschaftliches Verhalten zwischen den Partnern stärken? Diese Frage bestimmt u.a., ob die Zielvereinbarung ein Austausch von Dokumenten und schriftlich fixierten Zielgrößen bleibt oder ob sich die Verhandlung stark auf Gespräche stützt. Auch sind unterschiedliche Anforderungen an die exakte Quantifizierung von Zielen mit den Varianten verbunden.
- Sollen die Zielvereinbarungen Strategieprozesse anstoßen oder umsetzen? Entgegen dem Standardmodell eines Strategieprozesses, in dem Zielvereinbarungen als Instrument zur Strategieumsetzung genutzt werden, können diese auch eingesetzt werden, um als äußerer Stimulus eine dezentrale Strategiebildung überhaupt erst in Gang zu bringen. Im letzteren Fall ist beispielsweise der Zeitbedarf bei der Erarbeitung von Zielvereinbarungen höher.

Nach gelungener Klärung des Einsatzzwecks müssen die Gestaltungsentscheidungen über Zielvereinbarungen konsequent auf die jeweiligen Zwecke bezogen werden; der festgelegte Zweck bietet den Beurteilungsrahmen für die Verfahren. Gleichzeitig trägt die explizite Formulierung eines Zwecks zur Akzeptanz des Instruments Zielvereinbarungen bei, weil dadurch der Nutzen für die Beteiligten transparent wird. Dazu ein Beispiel zweier möglicher Grundorientierungen für die Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen:

- Entweder die Hochschule nutzt die Zielvereinbarung als Legitimation für die eigene Arbeit, beschreibt darin umfassend die Tätigkeiten der Hochschule, erbringt Nachweise, dass sie sich über die Einführung interner Managementinstrumente selbst steuern kann (z.B. „bis zum Zeitpunkt X ist eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt“) und schildert den Beitrag zu staatlichen Zielen. Die direkte Wirkung dieser Zielvereinbarung ist gering, weil letztlich nur beschrieben wird, was die Hochschule sowieso schon macht. Es gibt allerdings eine indirekte Wirkung, wenn die Zielvereinbarung als Gegenleistung für Autonomie die Vorteile der dezentralen Steuerung absichert.
- Oder Zielvereinbarungen werden zur Bestimmung einiger Prioritäten der Hochschule genutzt, also profilorientiert eingesetzt und mit grundsätzlichen Veränderungen verknüpft, die die Hochschule stärken und unmittelbar die Zielerreichung verbessern.

Der Nutzen bestünde also im einen Fall im Nachweis und in der Sicherung der Selbststeuerungsfähigkeit, im anderen Fall in einer fortschreitenden Profilierung. Beides kann die Grundlage dafür sein, die Hochschulangehörigen für eine Unterstützung des Zielvereinbarungsprozesses zu gewinnen.

### *Fortsetzung alter Steuerung*

Auch zur Vermeidung alter Steuerungsrituale kommt zunächst den Spielregeln des Verhandlungsprozesses eine entscheidende Rolle zu. Wenn beispielsweise klar ist, dass bestimmte „Initiativrechte“ (z.B. der Vorschlag für Ansätze zur Zielmessung) zwingend bei der Hochschule liegen, reduziert sich die Gefahr staatlicher Detailsteuerung. Wenn die Regeln vorsehen, dass Leistung und Gegenleistung bei Zielvereinbarungen in einer festen Beziehung stehen müssen, sinkt die Gefahr der Nutzung von Zielvereinbarungen als „Erpressungsinstrument“ (um eine finanzielle Zusage zu erreichen, wird im Gegenzug ein Entgegenkommen in einem damit inhaltlich nicht verbundenen Bereich erzwungen, Ziegele 2001: 9). Und schließlich bedarf es einer transparenten Regelung zum Umgang mit Maßnahmen in Zielvereinbarungen: Sie sollten entweder gar nicht oder nur nachrichtlich enthalten sein, um das konkrete Vorgehen zu plausibilisieren (sind aber jederzeit einseitig änderbar). Insgesamt bestätigt sich, dass adäquate Spielregeln eine der wesentlichen Bedingungen für effiziente Verhandlungen darstellen.

Wichtig erscheint es gerade im Verhältnis Ministerium zu Hochschule, auf die Furcht vor staatlichem Kontrollverlust einzugehen. Der Rückfall in alte Rituale der Detailsteuerung hängt auch damit zusammen, dass das Leitbild der autonomen, „entfesselten“ Hochschule (Müller-Böling 2000) zwar klar umrissen ist, die Rolle von Wissenschaftsministerien im neuen Steuerungskontext aber nicht in gleicher Weise positiv beschrieben wird. Ein Ministerium mit den Aufgaben der übergeordneten Landesplanung, der Koordination der dezentralen Planungen der Hochschulen, der Verabredung wesentlicher Elemente der Profilbildung von Hochschulen und als Organisator von Wettbewerbsmechanismen kann seine Ziele gerade durch das Instrument der Zielvereinbarungen wirksam umsetzen, ohne alte Steuerung wieder aufleben zu lassen (Ziegele 2002).

### *Vertrauensverluste*

Insbesondere das Verhältnis zwischen Staat und Hochschule ist häufig von Misstrauen geprägt: Hochschulen vermuten, dass es die staatliche Seite mit der Freiheit nicht wirklich ernst meint, Ministerien hegen Zweifel an der Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschulen (Vgl. dazu auch Schimank in diesem Band). Verhandlungsprozesse können dazu beitragen, dieses Misstrauen zu reduzieren und eine echte Partnerschaft zu entwickeln – das funktioniert aber nicht von selbst, sondern muss durch vertrauensbildende Maßnahmen über den gesamten Prozess gefördert werden. Zu Beginn der Verhandlung können die bereits erwähnten Spielregeln Vertrauen schaffen (z.B. „Maßnahmen sind nicht der Maßstab für den Erfolg“ – eine Regel, die an der Universität Göttingen für die Zielvereinbarungen gilt; „Maßnahmen und konkrete Zielwerte werden immer dezentral vorgeschlagen“ u.ä.). Wenn beide Seiten sich auf deren Einhaltung berufen können, wird der Prozess kalkulierbarer. Vertrauensverluste treten ein, wenn Spielregeln nicht eingehalten werden. Banale Ereignisse können dazu beitragen, die Vertrauensbildung zu konterkarieren: In der ersten Zielvereinbarungsrunde zwischen Ministerium und Hochschulen in Nordrhein-Westfalen galt die Regel, dass die Hochschulen frei die Texte der Zielvereinbarungen erarbeiten. Nach dem ersten Rücklauf von Entwürfen der Hochschulen entschloss sich das Ministerium, standardisierte Textbausteine vorzugeben. Diese Vorgabe wurde aber von den einzelnen Regionalreferenten, die für die Ministeriumsseite die Zielvereinbarungen mit ihren jeweiligen Hochschulen aushandelten, unterschiedlich strikt durchgesetzt (Müller/Ziegele 2003: 21). Die nachträgliche, einseitige Re-

geländerung in Verbindung mit der Ungleichbehandlung der Hochschulen führte zum Vertrauensverlust.

Als wichtige Ansatzpunkte für die Vertrauensbildung in Verhandlungsprozessen können die folgenden Regeln festgehalten werden:

- klare Spielregeln setzen (diese sind einzuhalten bzw. nur im Konsens aller Beteiligten zu verändern) und den Prozess rechtzeitig vorausplanen;
- von beiden Seiten übergeordnete Strategiepapiere als Ausgangspunkt für die Zielvereinbarungen vorlegen, um der Vermutung einer „hidden agenda“ zu begegnen und wechselseitige Zieltransparenz zu erreichen;
- Personalentwicklung über Verfahren des Kontraktmanagements für alle Beteiligten ermöglichen und dabei für den Aspekt des Vertrauens sensibilisieren;
- durch symbolische Akte im Verhandlungsprozess den Willen zur Partnerschaft demonstrieren (z.B. als Präsident/in zur Verhandlung in die Fakultäten gehen, statt die Dekan/innen einzubestellen);
- alle Kontraktpartner gleich behandeln;
- Transparenz des Verhandlungsprozesses sicherstellen;
- Vertrauensvorschüsse geben (z.B. indem in der ersten Runde der Zielvereinbarung keine finanzielle Sanktion vorgesehen wird, aber klar gestellt wird, dass der Erfolg bei der Zielerreichung für zukünftige Runden relevant sein wird).

### *Fehlende Partizipation*

Zielvereinbarungsprozesse sind dazu geeignet, die Partizipation aller hochschulinternen Gruppen an Entscheidungsprozessen in der Hochschule zu stärken und Partizipation als legitimatorisches und produktives Element der Hochschulentwicklung zu nutzen. Leider wird diese Chance in Deutschland zu wenig genutzt; beispielsweise werden vielfach Zielvereinbarungen von Dekan/-innen ausgearbeitet und mit dem Präsidium verabredet. Staatliche Zielvereinbarungen sind zum Teil vielen Hochschulangehörigen nicht bekannt. Auf welche Weise das Know-how und die Positionen der Hochschulangehörigen ein nützlicher Input für Profil- und Zielbildung sein können, zeigt das Beispiel eines Fachbereichs der TU Kaiserslautern (Krasny 1998: 22ff.): Dort startete der Zielvereinbarungsprozess mit einer fachbereichsöffentlichen Anhörung zu den Ideen und

Anliegen der Zielvereinbarungen; eingeladen waren alle Angehörigen des Fachbereichs. Dann erfolgte eine Stärken-Schwächen-Analyse auf Basis einer Studierenden- und Mitarbeiterbefragung. Die ersten Ergebnisse wurden auf getrennten Workshops der Statusgruppen diskutiert, die Resultate der Workshops wurden auf einem „Informationstag“ wieder der gesamten Fachbereichsöffentlichkeit vorgestellt. Nach einem abschließenden Zielfindungsworkshop mit Vertretern aller Gruppen wurden „Projekte“ identifiziert, die zum Gegenstand der Vereinbarung zunächst innerhalb des Fachbereichs und später mit der Hochschulleitung gemacht wurden. Die Erfahrungen in Bezug auf Mobilisierung und „commitment“ der Fachbereichsangehörigen waren positiv.

Im beschriebenen Beispiel wurde das Anliegen der Partizipation durch die starke „bottom up“-Orientierung des Prozesses mit sehr hohem Aufwand verfolgt; vermutlich wäre ein solches Vorgehen dauerhaft für wiederkehrende Zielvereinbarungsprozesse nicht durchhaltbar. Die im Beispiel verwendeten Formen der Einbeziehung breiter Gruppen (Befragungen, Workshops, Versammlungen, Informationstage etc.) lassen sich jedoch auch in anderer „Dosierung“ vielfältig in Verhandlungsprozesse integrieren. Gerade im Bereich der Stärken-Schwächen-Analyse und der Zielbildung sind solche Impulse von großer Bedeutung; die Ergebnisse von Zielvereinbarungsprozessen können durch partizipative Elemente verbessert werden.

### *Fehlende Handlungsfähigkeit*

Damit eine Umsetzung von Zielvereinbarungen gelingt, müssen die Kontraktpartner handlungsfähig sein. Bei den hochschulinternen Zielvereinbarungen ist damit die Rolle der Dekan/-innen angesprochen. Im Zusammenhang mit den Zielvereinbarungen könnte es sich für eine Stärkung der Dekan/-innen beispielsweise als wichtig erweisen, dass sie

- mit entsprechenden Kompetenzen in Bezug auf Finanzen und Entscheidungsfindung ausgestattet sind;
- über geeignete interne Managementinstrumente verfügen (z.B. Zentralpool beim Dekanat, Strategieprozess);
- auf eigenen Wunsch abweichend von der „reinen Lehre“ der Zielvereinbarungen auch konkrete Maßnahmen mit der Hochschulleitung vereinbaren können, um die Durchsetzbarkeit nach innen durch die Verpflichtung nach außen zu befördern.

### *Falscher Formalisierungsgrad, Starrheit*

Den richtigen Grad an Formalisierung zu schaffen ist im Wesentlichen die Aufgabe eines geeigneten Rasters oder Formulars für Zielvereinbarungen. Das Raster darf keine geschlossene „Abhakliste“ vorgegebener Zielkataloge sein, sondern sollte v.a. eine Prioritätensetzung abfordern und einen bestimmten Grad der Zielpräzisierung und den Aufbau vorgeben. Exemplarische Vorschläge für die Ruhr-Universität Bochum und für das Land Brandenburg finden sich bei Ziegele/Schult (2002) und Ziegele (2003). Wichtig erscheint es auch, hinreichenden Raum für dezentrale Ziele zu gewährleisten; an der TU München beispielsweise über die Verwendung von zwei Typen von Zielvereinbarungen, die zum einen auf fakultätsübergreifende und zum anderen auf fakultätsspezifische Ziele ausgerichtet sind (Ziegele/Weichselbaumer 2001).

Das Problem der Starrheit von Zielvereinbarungen kann durch jährliche Verhandlungen auch bei mehrjährigen Kontrakten aufgefangen werden. Anpassungen der Ziele und Vorhaben müssen im Konsens der Partner auch während der Laufzeit möglich sein, um die Flexibilität zu bewahren. An der Fachhochschule Osnabrück soll eine in diesem Zusammenhang interessante Variante eingeführt werden: Fakultäten sollen wenige größere Zielbereiche für die Vereinbarungen vorschlagen; die Laufzeiten müssen je nach Vorhaben nicht in allen Bereichen gleich lang sein, sondern sollten sich zwischen zwei und fünf Jahren bewegen. Damit gibt es keine einheitliche Laufzeit für die Zielvereinbarung, sondern jährliche Verhandlungen, in denen Teile fortgeschrieben werden, Teile auslaufen und neue Elemente hinzukommen können. Statt einer starren Abarbeitung von „5-Jahres-Plänen“ soll hier der Charakter der gleitenden Planung in den Vordergrund gestellt werden. Zielvereinbarungen bleiben dann ein dynamisches Dokument und vermeiden unreflektiertes, inflexibles Insistieren auf dem einmal Vereinbarten.

### *Unzureichende Finanzierungsmechanismen*

Um Fehlsteuerungen durch Finanzierung zu verhindern, ist eine Kopplung von finanziellen Anreizen an Zielverfolgung und Zielerreichung der wichtigste Ansatz (Kanzlerarbeitskreis o.J.). Eine Vorfinanzierung definierter Ziele prämiert anspruchsvolle Veränderungsvorschläge, eine Belohnung bzw. Sanktionierung der Zielerreichung sorgt für hohe Verbindlichkeit bei der Umsetzung.

Die Mittelvergabe per Zielvereinbarung aus einem Pool ist für den Mittelgeber ein schwieriges Steuerungsproblem, das sich nicht ohne subjektive Werturteile über die Förderungswürdigkeit unterschiedlicher Vorschläge der potenziellen Mittelempfänger lösen lässt. Entscheidend sind Mechanismen, die diese Werturteile legitimieren. So könnten beispielsweise das Urteil eines Expertengremiums für die Beurteilung der Zielvereinbarungsvorschläge eingeholt und Entscheidungen dadurch legitimiert werden. Alternativ kann der Mittelgeber die Entscheidungen selbst fällen, dabei jedoch seine Entscheidungsgrundlagen aber durch ein Punktesystem transparent machen. Dabei könnten Punkte für Beiträge zu staatlichen Zielen vergeben werden und die Gelder an die Verfasser der Zielvereinbarungen entsprechend der Punktezahl fließen.

### *Inkonsistentes Finanzierungsmodell*

Der Trend bei der staatlichen (und auch hochschulinternen) Finanzierung geht zu einem 3-Säulen-Modell: Eine stabile, aufgabenbezogene Grundfinanzierung wird ergänzt durch Anreize im Rahmen einer leistungsbezogenen Finanzierung und die Vorfinanzierung zukünftiger Entwicklungen durch eine innovationsbezogene Finanzierung (Buch u.a. 2005). Wie bereits erläutert können Zielvereinbarungen in der Grundfinanzierung oder dem Innovationsteil eine Rolle spielen. Entscheidend ist die klare Einbindung und Abstimmung mit der formelgebundenen Finanzierung.

## **4. Schlussbemerkung**

Die zahlreichen Beispiele für Ineffizienzen in Zielvereinbarungsprozessen haben deutlich gemacht, dass die Realität von der „effizienten Verhandlung“ oftmals noch weit entfernt ist. Vielfältige Problemlagen behindern die Wirksamkeit und den Nutzen von Zielvereinbarungen. Gleichzeitig wurde aber ebenso deutlich, dass es Ansatzpunkte des „institutional design“ gibt, mit denen die Probleme verringert werden können. Bedingungen für effiziente Verhandlungen sind kein triviales Gestaltungsproblem, aber sie lassen sich identifizieren und in konkreten Maßnahmen spezifizieren. Negative Ergebnisse von Zielvereinbarungsprozessen erweisen sich bei den hier untersuchten Fragestellungen als Gestaltungs- und Umsetzungsproblem, nicht als inhärentes Problem des Instruments. Diese Differenzierung spielt auch eine zentrale Rolle für die Wirkungsforschung in Bezug auf Zielvereinbarung: Die Wirkungsforschung sollte zeigen,

welche Probleme im Wesen des Instruments Zielvereinbarung und seiner Passfähigkeit zum Wissenschaftssystem liegen und welche durch mangelhafte Umsetzung bedingt sind. Dadurch wird vermieden, dass das Instrument selbst wegen schlechter Umsetzung negativ bewertet wird. Die zuvor erörterten Ineffizienzen von Verhandlungsprozessen weisen keinesfalls darauf hin, dass Zielvereinbarungen für Hochschulen kein geeignetes Instrument sind; sie verdeutlichen vielmehr, dass die Potenziale oftmals noch nicht ausreichend genutzt werden.

### **Literatur**

- Buch, Florian/Handel, Kai/Hener, Yorck/Ziegele, Frank 2006: Stellungnahme zu den Eckpunkten für die Novellierung des Sächsischen Hochschulgesetzes vom 10.05.2005, CHE-Arbeitspapier Nr. 72. [http://www.che.de/downloads/ KommentarSachsen\\_AP72.pdf](http://www.che.de/downloads/KommentarSachsen_AP72.pdf), Zugriff am 24.08.2006
- Fox, Karola 2003: Zielvereinbarungen im Rahmen der Universitätsentwicklung. In: Lüthje, Jürgen/Nickel, Sigrun (Hg.): *Universitätsentwicklung – Strategien, Erfahrungen, Reflexionen*. S. 103-116. Frankfurt a.M.: Peter Lang
- Fuchs-Heinritz, Werner/Lautmann, Rüdiger/Rammstedt, Otthein/Wienhold, Hans 1994: *Lexikon zur Soziologie*. 3. Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Handel, Kai/Jaeger, Michael/Schmidlin, Jana 2005: Evaluation der formelgebundenen Mittelvergabe für die niedersächsischen Fachhochschulen. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 27. Jg., S. 72-89
- Jaeger, Michael/Leszczcensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid 2005: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnis einer bundesweiten Befragung. HIS-Kurzinformation A 13/2005. Hannover: HIS
- Kanzlerarbeitskreis o.J.: 10 Leitsätze für Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschule und Staat, [http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/Doku\\_wiss/10leitsaetze.pdf#search=%22Kanzlerarbeitskreis%20Zielvereinbarungen%22](http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/Doku_wiss/10leitsaetze.pdf#search=%22Kanzlerarbeitskreis%20Zielvereinbarungen%22), Zugriff am 22.8.2006.
- Krasny, Erhard 1998: Erfahrungen mit der Entwicklung und Anwendung von Zielvereinbarungen auf Fachbereichsebene an der Universität Kaiserslautern. In: CHE Centrum für Hochschulentwicklung und Arbeitsgemeinschaft Niedersächsischer Studentenwerke (Hg.). *Workshop-Dokumentation „Die Umsetzung der Finanzautonomie von Studentenwerken: Erfordernisse und Chancen“*, S. 22-32
- Müller, Ulrich/Ziegele, Frank 2003: Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Zukunftsperspektiven, CHE-Arbeitspapier Nr. 45. [http://www.che.de/downloads/ Gutachten\\_ZV\\_NRW0303.pdf](http://www.che.de/downloads/Gutachten_ZV_NRW0303.pdf), Zugriff am 24.08.2006
- Müller-Böling, Detlef 2000: *Die entfesselte Hochschule*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Zechlin, Lothar 2006: Interne Zielvereinbarung – von der Zielgenerierung zum Monitoring der Leistungserbringung. In: *Hochschulrektorenkonferenz (Hg.):*

- Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2006, S. 131-148. Bonn: Hochschulrektorenkonferenz
- Zechlin, Lothar 2005: Produktorientierte versus prozessorientierte Steuerung. In: hochschule innovativ, o. Jg., Heft 15. S. 3-4
- Ziegele, Frank 2006: Zielvereinbarungen als Kern des "Neuen Steuerungsmodells". In: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2006. S. 77-106. Bonn: Hochschulrektorenkonferenz
- Ziegele, Frank 2004: Finanzierung und Organisation von Hochschulen. Wie Veränderungsprozesse ineinander greifen. In: die hochschule – journal für wissenschaft und bildung, 13. Jg., Heft 1, S. 74-86. Wittenberg: HoF
- Ziegele, Frank 2003: Konzeption eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe an die Hochschulen in Brandenburg – Ergebnisbericht, CHE-Arbeitspapier Nr. 51. <http://www.che.de/downloads/AP51.pdf>, Zugriff am 23.08.2006
- Ziegele, Frank 2002: Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland. In: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hg.). Beiträge zur Hochschulforschung, S. 106-109. München
- Ziegele, Frank 2001: Die Praxis der Zielvereinbarungen zwischen Studentenwerken und Land in Baden-Württemberg; Bestandsaufnahme, Bewertung und Empfehlungen. [http://www.che.de/downloads/ZV\\_StudWerke\\_BaWue0110.pdf](http://www.che.de/downloads/ZV_StudWerke_BaWue0110.pdf), Zugriff am 24.08.2006
- Ziegele, Frank/Schult, Susanne 2002: Zielvereinbarungen als neues Steuerungsinstrument für zentrale wissenschaftliche Einrichtungen: Das Pilotprojekt an der Ruhr-Universität Bochum, CHE-Arbeitspapier Nr. 42. <http://www.che.de/downloads/AP42.pdf>, Zugriff am 23.08.2006
- Ziegele, Frank/Weichselbaumer, Jürgen 2001: Kooperationsprojekt der Technischen Universität München und des CHE Centrum für Hochschulentwicklung; Akademisches Controlling und hochschulinterne Zielvereinbarungen – Erfahrungsbericht; CHE-Arbeitspapier Nr. 28. <http://www.che.de/downloads/AP28.pdf>, Zugriff am 23.08.2006

# Verhandelte Hochschulsteuerung

## 10 Jahre Zielvereinbarungen zwischen den Bundesländern und ihren Hochschulen

**Karsten König**  
Wittenberg

Zehn Jahre nach der Unterzeichnung der ersten „vertragsförmigen Vereinbarungen“<sup>1</sup> zwischen Landesregierungen und Hochschulen wissen wir über diese Steuerungsinstrumente noch immer vergleichsweise wenig. Fest steht, dass die Landesregierung in allen Bundesländern mit ihren öffentlichen Hochschulen inzwischen Zielvereinbarungen, Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Hochschulverträge oder Pakte abgeschlossen haben. Einige Erfahrungsfälle sind dokumentiert: Die erste Runde der Zielvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen wurde einer Evaluation unterzogen (Müller/Ziegele 2003), die Verhandlungen in Berlin wurden „besucht und beobachtet“ (Pasternack 2005: 74-96) und die Hochschulsteuerung in Hamburg aus systemtheoretischer Perspektive beleuchtet (Nickel 2006). Darüber hinaus wurden die Verhandlungen aus verschiedenen praktischen und theoretischen Perspektiven ausschnittsweise beleuchtet<sup>2</sup>. Eine erste umfassende Analyse mehrerer Bundesländer wird gegenwärtig mit Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung vom Institut für Hochschulforschung Wittenberg ausgearbeitet. In zehn Bundesländern<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Unter diesem Begriff wird hier die (technische wie begriffliche) Vielfalt der eingesetzten Kontraktinstrumente zusammengefasst.

<sup>2</sup> Die gesetzlichen Grundlagen haben Burkhard/Quiasser (2005) untersucht, einen bundesweiten Überblick geben König/Schmidt/Kley (2003). Außerdem wurden Zielvereinbarungen aus Perspektive der Gleichstellung (Degethoff de Campos u.a.) untersucht und in Bezug zum Bologna-Prozess analysiert (König 2005). Die psychologischen Hintergründe des Instruments erläutert Wottawa (2001), und juristische Aspekte haben vor allem Trute (2003) und Uerpmann (1999) dargestellt.

<sup>3</sup> Nicht in die Studie aufgenommen wurden die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen, weil dort zu Beginn der Studie keine oder wenig Erfahrungen mit vertragsförmige Vereinbarungen vorlagen.

wurden im Jahr 2005 dazu leitfadengestützte Interviews mit VerhandlungsteilnehmerInnen der Hochschulen und der Ministerien durchgeführt und die vorliegenden Vertragsdokumente inhaltsanalytisch ausgewertet. Aus dieser Studie<sup>4</sup> können im vorliegenden Text die ersten Schlussfolgerungen gezogen werden: Dabei werden zunächst der Entwicklungsstand kurz dargestellt (nachfolgend Kapitel 1.), besondere Schwierigkeiten der Verhandlungen aufgezeigt (2.) und die vereinbarten Berichtspflichten und Sanktionen im Ländervergleich erläutert (3.). Im vierten Abschnitt werden unterschiedliche Inhalte der Vereinbarungen analysiert und daraus abschließend eine Strategie für die weitere Entwicklung der Kontraktsteuerung im Hochschulsektor abgeleitet.

## **1. Der Entwicklungsstand**

Auf der Ebene zwischen Landesregierungen und Hochschulen wurden die ersten „vertragsförmigen Vereinbarungen“ im Jahr 1997 in Baden-Württemberg, Berlin und Niedersachsen abgeschlossen. In allen drei Ländern ging es zunächst vor allem darum, anstelle eines von kurzfristigen Haushaltssperren und Kürzungen gebeutelten Hochschulhaushalts finanzielle Planungssicherheit durch langfristige Einsparungen zu erkaufen. Neben solche „Finanzierungsvereinbarungen“ traten in den folgenden Jahren auch Dokumente, in denen unterschiedliche hochschulpolitische Ziele festgehalten wurden. Im Jahr 2006 hat Mecklenburg-Vorpommern als letztes Bundesland mit fünf seiner sechs staatlichen Hochschulen Vereinbarungen abgeschlossen (s.u.). Bundesweit kann grob unterschieden werden zwischen „Pakten“, die die Wissenschaftsministerien mit allen Hochschulen (bzw. Universitäten) gleichzeitig abschließen, und „Einzelvereinbarungen“, die für jede Hochschule einen eigenen Text enthalten. Einige dieser Einzelvereinbarungen haben jedoch das Prinzip der Pakte integriert, indem wesentliche Textblöcke (zum Beispiel zur Hochschulfinanzierung) identisch sind (Hochschulverträge in Berlin).

---

<sup>4</sup> „Die Reform der staatlichen Hochschulsteuerung durch Kontraktmanagement und ihre Bedeutung für Mitbestimmung und Chancengleichheit an den Hochschulen“, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung.

## Übersicht 1: Vertragsförmige Vereinbarungen in allen Bundesländern

Bundesland	Pakte <sup>5</sup>	Einzelvereinbarungen
<b>Baden-Württemberg</b>	1997-2006: Solidaripakt (-1500 Stellen)	2004-2006: Zielvereinbarung Uni Freiburg <sup>6</sup>
<b>Bayern</b>	2005-2008: Innovationsbündnis (Mittel aus Innovationsfonds)	2006-2008: Zielvereinbarungen
<b>Berlin</b>	Kein Pakt	2006-2009: Hochschulverträge (erstmalig 1997, jeweils mit Einsparungen verknüpft)
<b>Brandenburg</b>	2004-2006: Hochschulpakt („Bestandsgarantie“)	2004-2006: Zielvereinbarungen
<b>Bremen</b>	1998-2004: Rahmenvereinbarung (Einsparungen)	2004-2005: Kontrakte (erstmalig 2000; Ergänzungen 2006)
<b>Hamburg</b>	2002-2005: Zukunftspakt (Strukturkommission)	2005-2006: Ziel- und Leistungsvereinbarungen (erstmalig 1999)
<b>Hessen</b>	2002-2005: Rahmenvereinbarung („Bestand“) 2006-2010: Hochschulpakt (Kopplung an Steueraufkommen)	2006-2010: Zielvereinbarungen (erstmalig 2002)
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Kein Pakt	2006-2010: Zielvereinbarungen, Zielvorgabe für Uni Rostock
<b>Niedersachsen</b>	1997-2002: Innovationspakt I („Bestand“) 2000-2006: Innovationspakt II (Solidarbeitrag) 2006-2010: Hochschulpakt („Bestand“)	2005-2008: Zielvereinbarungen (erstmalig 2002)
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	2000-2009: Qualitätspakt (-2000 Stellen)	2005-2006: Zielvereinbarungen (erstmalig 2002)
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Kein Pakt	2003-2007: Zielvereinbarungen (einzelne Hochschulen)
<b>Saarland</b>	Kein Pakt	2003-2006: Zielvereinbarungen (Uni, erstmalig 2000)
<b>Sachsen</b>	2002: Hochschulpakt (nicht unterzeichnet) 2003-2010: Hochschulpakt (-10% Stellen)	Bisher nur nichtöffentliche „Entwicklungsvereinbarungen“, Zielvereinbarungen 2007 erwartet.
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Kein Pakt	2006-2010: Zielvereinbarungen, mit Einsparungen für alle Hochschulen verknüpft. (Erstmalig 2002)
<b>Schleswig-Holstein</b>	2004-2008: Hochschulvertrag (Einsparungen)	2004-2008: Zielvereinbarungen
<b>Thüringen</b>	2003-2006: Rahmenvereinbarung („Bestand“)	2003-2006: Ziel- und Leistungsvereinbarung

<sup>5</sup> Alle öffentlich zugänglichen vertragsförmigen Vereinbarungen können über <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag.htm> abgerufen werden.

<sup>6</sup> Bisher nur mit einzelnen Hochschulen und überwiegend nicht öffentlich dokumentiert.

Inzwischen sind in allen Bundesländern die vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen auch in den Hochschulgesetzen rechtlich verankert (vgl. Burkhardt/Quaißer 2005). In zwölf Ländern sind die vertragsförmigen Vereinbarungen im Prinzip verbindlich vorgeschrieben, nur in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen handelt es sich um Soll- oder Kann-Bestimmungen. Dabei wurden überwiegend Formulierungen gewählt, nach denen die Verantwortung für den Abschluss der vertragsförmigen Vereinbarungen bei den jeweiligen Landesregierungen liegt, und in fünf Ländern haben diese im Falle von scheiternden Verhandlungen die Möglichkeit, Zielvorgaben auch gegen den Willen der Hochschulen zu erlassen. Damit wird bereits in den gesetzlichen Bestimmungen zu den vertragsförmigen Vereinbarungen eine eher von oben nach unten ausgerichtete Lesart der neuen Steuerungsinstrumente dokumentiert.

Trotz dieser verbindlichen rechtlichen Regelungen für die Zielvereinbarung ist deren eigener juristischer Charakter bisher weitgehend ungeklärt. Berlin ist das einzige Bundesland, in dem die Verträge bereits bei ihrer Entwicklung durch den Staatsrechtler und damaligen Präsidenten der Humboldt-Universität zu Berlin, Prof. Hans Meyer, als juristisch verbindlich entwickelt wurden (vgl. Meyer 1997). Doch auch dort ist bisher keine juristische Auseinandersetzung über die Inhalte der Vereinbarungen wirklich ausgefochten worden. Die beteiligten Akteure gehen davon aus, dass die Klage einer Hochschule gegenüber dem Senat die politische Beziehung zwischen beiden zu sehr belasten würde. In allen anderen Bundesländern gelten die vertragsförmigen Vereinbarungen nicht als juristisch einklagbare Dokumente. Die Auswirkungen dieser schwachen Verbindlichkeit sind umstritten, einzelne Autoren sehen darin ein Grundproblem der Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschule (Hoffacker 2003: 103), andererseits ist rechtliche Verbindlichkeit üblicherweise keine Voraussetzung des kooperativen Staatshandelns (Trute 2000: 153, Kirchhof 2003: 239).

## **2. Die Verhandlungen**

Die in den gesetzlichen Grundlagen bereits angelegte Konstruktion der vertragsförmigen Vereinbarungen als ein von den Wissenschaftsministerien gesteuerter Prozess wird auch bei der Entwicklung der Instrumente deutlich. In sechs der zehn untersuchten Bundesländer ging die Initiative

für die Einführung solcher Vereinbarungen eindeutig von der jeweiligen Landesregierung aus, in Berlin gehen die Verträge auf den oben genannten HU-Präsidenten zurück. Nur in Brandenburg, Hessen und Schleswig-Holstein deuten die vorliegenden Daten auf eine Zusammenarbeit von Staat und Hochschulen bei der erstmaligen Entwicklung der Instrumente hin.

In allen untersuchten Ländern hat die Wissenschaftsverwaltung eine inhaltliche Gliederung der Vereinbarungen vorgeschlagen, die dann meist von den Hochschulen mit konkreten Zielen ausgefüllt wurden. Der dabei vorhandene Spielraum wird von den Angehörigen der Hochschulen äußerst unterschiedlich eingeschätzt und reicht von einer insgesamt positiven Bilanz („*Es gab schon Meinungsverschiedenheiten. Es ist aber keine Streitig geblieben. Sie sind alle ausgeräumt worden, sicherlich im Wege von gefundenen Kompromissen*“, Interview Land 4: 402ff.<sup>7</sup>) bis hin zu deutlichem Ärger über die Art der Verhandlungen. Dabei sind es in der Regel weniger die eigentlichen Sachdiskussionen, die zu Verärgerungen bei den Hochschulen führen, sondern eher der Verhandlungsstil. Aus der Perspektive der Hochschulen sind vor allem solche Vorgaben der Wissenschaftsministerien problematisch, die als nicht verhandelbar bezeichnet oder eingeschätzt werden. Häufig genannt wurden zum Beispiel bestimmte Zielmarken bei der Einführung von Bachelor-Studiengängen. Daneben belasteten auch parallele Entscheidungsprozesse die Verhandlungen, wenn etwa das Ministerium Vereinbarungen mit Dritten getroffen hatte, die mit den Hochschulen nicht abgestimmt waren. Der leitende Mitarbeiter einer Universität schilderte das folgende Kommunikationsproblem:

„Das ist kein grundsätzlicher Dissens über die Frage, dass man mit A-Stadt was zusammen machen wollte und könnte. Sondern das ist eine Stilfrage, wer mit wem unter wessen Beteiligung über solche Fragen redet. An der Stelle, denke ich, ist sozusagen die Frage der 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: 836ff.)

Insgesamt sind an den Verhandlungen in der Regel nur die jeweiligen Hochschulleitungen und die Vertreter der Wissenschaftsministerien beteiligt. Die allgemeine Vermutung (Freie Universität Berlin 2002: 5), dass die neuen Steuerungsinstrumente eine „Stärkung“ der Hochschulleitungen

---

<sup>7</sup> Diese Ziffern beziehen sich auf Nummern und Zeilen der anonymisierten Interviews.

erfordere und begünstige, muss hier zunächst empirisch bestätigt werden: Gesetzlich sind hochschulseitig in der Regel die Hochschulleitungen für den Abschluss der Vereinbarungen verantwortlich. Sie unterliegen allenfalls einer Informationspflicht gegenüber Senaten, Gleichstellungsbeauftragten und Personalvertretungen. Jedoch wird dieses Recht von den Hochschulleitungen unterschiedlich wahrgenommen.

So wurden z.B. in Sachsen-Anhalt 2002 Senatsbeschlüsse über die Zielvereinbarungen herbeigeführt, obwohl die Rektorate dazu nicht verpflichtet waren (Interview Land Sachsen-Anhalt: 315). In anderen Bundesländern sahen sich die akademischen Senate dagegen nur über die Verhandlungen informiert, was von deren Vertretern zum Teil als äußerst problematisch eingestuft wurde. Ähnlich stellt sich die Situation auch für Gleichstellungsbeauftragte und Personalratsvertreter dar: In der Regel haben sie formal keine Möglichkeit, die von ihnen vertretenen Interessen in die Verhandlungen einzubringen. Vor allem PersonalratsvertreterInnen fühlen sich dadurch von wichtigen Entscheidungsprozessen der Hochschulen ausgeschlossen. Gleichstellungsbeauftragten war es dagegen durch großes politisches Engagement zunächst gelungen, unabhängig von formalen Beteiligungsansprüchen eigene Inhalte in die vertragsförmigen Vereinbarungen einzubringen. Allerdings scheint das Thema „Gleichstellung“ gegenwärtig in den Verhandlungen an Bedeutung zu verlieren.

### **3. Berichte und Sanktion**

Neben den eigentlichen Verhandlungen tragen auch die Erfolgskontrolle sowie die Art und Weise, wie Erfolge und Misserfolge honoriert werden, zum Gelingen der Steuerungsprozesse bei. Beide Bereiche sind jedoch auch nach mehrjährigen Erfahrungen in den meisten Bundesländern noch weitgehend ungeklärt. So ist Berlin bisher das einzige Bundesland, das einen Ergebnisbericht zur Beurteilung der in den Hochschulverträgen vereinbarten Ziele veröffentlicht hat (Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur 2005 und 2006). In allen anderen analysierten Ländern ist das Berichtswesen nach Auskunft der Akteure noch „entwicklungsbedürftig“, wobei einzelne Bundesländer zumindest auf ein in groben Zügen ausgearbeitetes Verfahren zur Erstellung und Diskussion der Berichte verweisen können. Zahlreiche Akteure an den Hochschulen äußerten die Vermutung, dass sich die Wissenschaftsministerien kaum mit den Berichten befassen, und selbst über den vom Berliner Senat debattier-

ten Bericht zu den Hochschulverträgen formuliert ein leitender Universitätsmitarbeiter:

„Als wir den Bericht für 2004 abgaben, also April, diskutierte das Land im Abgeordnetenhaus und Wissenschaftsausschuss gerade über den Bericht 2003, und auf eine Art und Weise, dass man auch hätte gar nichts schreiben müssen.“ (Interview Uni Berlin: 657-661)

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 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. Der Vertreter der Wissenschaftsbehörde in Bremen erläuterte, 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 Wettbewerbe<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Führt man sich außerdem vor Augen, dass z.B. die TU München 2006 über 100 Mio Euro Drittmittel und rund 30 Mio Euro aus der Exzellenzinitiative erwirtschaftet, fallen die in der

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.

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. 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 sollten, wurde nicht umgesetzt, weil die finanziellen Spielräume für weitere Umverteilungen zu klein und der Aufwand für das Verfahren zu groß gewesen wäre (Interview Landesregierung Berlin: 950ff.).

*Übersicht 2: Sanktionen in den einzelnen Bundesländern*

	<b>Finanzielle Sanktionen</b>	<b>Politische Sanktionen</b>
<b>Berlin</b>	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).
<b>Brandenburg</b>	Sanktionen in der Eingewöhnungsphase nicht vorgesehen; einzelne strukturbildende Projekte sind mit besonderen Finanzzuweisungen verknüpft (Interview Land Brandenburg: 385).	Öffentliche Reaktion erwartet (Interview Uni Brandenburg: 579).

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).

<b>Bremen</b>	Nicht geplant, da finanzieller Spielraum knapp und Steuerungswirkung/Zielgenauigkeit bezweifelt (Interview Land Bremen: 714).	Zielverfehlung würde zu politischem Druck führen und vor allem bei der nächsten Mittelverhandlung Nachteile bewirken (Interview Land Bremen: 714).
<b>Hamburg</b>	Fehlender finanzieller Spielraum und fehlendes Bemessungsverfahren machen Bewertung einzelner Ziele grundsätzlich schwierig (Interview Land Hamburg: 501); ab 2005 Orientierung an Umsetzung der Strukturreform vorgesehen (TU HH 04; Abschn. 10.1).	k.A.
<b>Hessen</b>	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).
<b>Niedersachsen</b>	Generell finanzieller Spielraum für negative Sanktionen nicht vorhanden, da sonst die Arbeitsfähigkeit der Hochschulen gefährdet sei. Rückführung von zu sanktionierenden Ergebnissen auf sanktionierbares (Fehl-)Verhalten der Hochschulen nicht zu leisten (Interview Land Niedersachsen: 111).	k.A.
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Politischer Wille, ausdrücklich auf Sanktionen zu verzichten, um die Akzeptanz des Instrument nicht zu gefährden (Interview Land Nordrhein-Westfalen: 384). Intern kann das Rektorat Mittel aus dem Innovationsfonds des Landes als Anreize ausgeben (ZV 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 Nordrhein-Westfalen: 352).
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Nachbessern statt Sanktionierung, um (mentale) Implementierung des Instruments nicht zu belasten (Interview Land Sachsen-Anhalt: 806).	k.A.
<b>Schleswig Holstein</b>	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).

<b>Thüringen</b>	Positive Sanktionen (Belohnungen) für nächsten Kontrakt geplant; Finanzielle Sanktionen seien jedoch das einzige Instrument, um gegenüber relativ autonomen HS Druck zu entwickeln (Interview Land Thüringen: 613).	k.A.
------------------	---	------

#### 4. Inhalte der Vereinbarungen

Problematisch an der Diskussion über vertragsförmige Vereinbarungen ist allerdings, dass über unterschiedliche Inhalte diskutiert wird, ohne dies bei der Gestaltung der Instrumente zu berücksichtigen. So kann eine Vereinbarung über die Kooperation mehrerer Hochschulen bei multimedialen Lernangeboten ganz anders verhandelt, überprüft und auch sanktioniert werden als etwa das Ziel, eine innovative Forschungsstruktur zu entwickeln. Es ist deshalb für die weitere Analyse der Instrumente wesentlich, die unterschiedlichen Vereinbarungsgegenstände zu systematisieren. Empirisch können drei Themen ermittelt werden: Neben der eingangs erwähnten Frage der Grundfinanzierung der Hochschulen werden zweitens Fragen der Hochschulstruktur, also die Entwicklung von Fächern und Forschungsrichtungen, und drittens in fast allen Vereinbarungen Ziele genannt, die hier etwas hochschulfremd als „Produktionsziele“ bezeichnet werden sollen. Dieser Begriff bezeichnet in der Theorie des kooperativen Staates Ziele, deren Erreichung vergleichsweise überschaubar und relativ gut planbar ist, wie die Akkreditierung eines Studienganges, die Verringerung der Abbrecherquote oder der Aufbau eines konkreten Forschungszentrums.

In der Regel sind sich Hochschulen und Wissenschaftsministerien über die Notwendigkeit dieser „Produktionsziele“ einig. Aus theoretischer Perspektive geht es dabei um Güter, deren Produktion technisch möglich ist und auch im gesellschaftlichen Interesse liegt, sich aber für die einzelnen Akteure (hier also Hochschulen) nicht direkt lohnt (Benz 1994: 298ff.). Entsprechend wird angenommen, dass die privaten Akteure bzw. Hochschulen bereit sind, die entsprechenden „Güter“ zu „produzieren“, wenn sie dafür einen angemessenen Ausgleich erhalten. Es wird also ein Preis (seien es zusätzliche Gelder oder ein anderes Entgegenkommen des Staates) ausgehandelt. Die dafür notwendigen Verhandlungen werden

allgemein mit dem Begriff „Markt“ bezeichnet und funktionieren durchaus über die Techniken Verhandlungsmacht und Taktik. In Kategorien des Marktes gedacht, wäre dann auch der häufig formulierte Vorwurf nicht mehr haltbar, eine Hochschule würde nur die Ziele formulieren, die sie ohnedies zu erreichen sich vorgenommen hätte: was in einer auf Vertrauen abzielenden Verhandlungssituation wie böse Täuschung erscheint, ist in einer Marktbeziehung geradezu erforderlich, da der Markt eben deshalb funktioniert, weil jeder Teilnehmer sich ausschließlich an seinen eigenen Interessen orientiert. Auch der Ruf nach „gleicher Augenhöhe“<sup>9</sup> der Verhandlungspartner stellt sich bei Tauschgeschäften nicht. Tauschgeschäfte benötigen nur akzeptierte Regeln und – im Streitfall – ein Gremium, das deren Einhaltung überprüft. Erstaunlicherweise ist dies in keinem der Verhandlungsverfahren in Deutschland bisher integriert worden.<sup>10</sup>

Anders stellt sich die Situation bei den Vereinbarungen über die Grundfinanzierung der Hochschulen dar: Die Aussage, mit welchem finanziellen Aufwand die einzelnen Hochschulen von der Landesregierung finanziert werden, ist ebenfalls in allen Bundesländern Gegenstand der Vereinbarungen. Die Tatsache jedoch, dass in den vertragsförmigen Vereinbarungen die Budgets der Hochschulen genannt sind, sagt noch nichts über die tatsächliche Verhandelbarkeit aus. Die Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierungen gaben in acht der zehn Länder an, dass die verfügbaren Summen vor den Verhandlungen im Prinzip fest standen.

---

<sup>9</sup> So schreibt das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultus (2006): „Vielmehr werden die wichtigsten Fragen in einem offenen Aushandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen – egal ob vom Staat oder einer Stiftung getragen – entschieden. Das ist der Kern der Zielvereinbarungen. Damit können die Hochschulen erstmals auf gleicher Augenhöhe mit der Landesregierung verhandeln. Dies entspricht dem modernen Staatsverständnis, nach dem die Regierung nicht mehr aus eigener Machtvollkommenheit entscheidet, sondern den Dialog mit den Beteiligten sucht.“

<sup>10</sup> In Österreich ist eine solche Kommission im Universtätsgesetz verankert (Republik Österreich 2002: § 13, Abs. 8 UG).

### Übersicht 3: Aussagen zur Grundfinanzierung der Hochschulen

	<b>Finanzen</b>
<b>Berlin</b>	„Den Hochschulen obliegt die Umsetzung der vorgegebenen Reduzierung“ (Interview Land Berlin: 463), regelmäßige politische Auseinandersetzungen über die Gesamtsumme.
<b>Brandenburg</b>	Das Gesamtvolumen stand vor den Verhandlungen zur Zielvereinbarung fest (Interview Uni Potsdam: 406) und ist im Vertrag festgeschrieben (Zielvereinbarung Uni Potsdam 2004: S. 5).
<b>Bremen</b>	Finanzvolumen stand vor den Verhandlungen zu den Zielvereinbarungen fest (Interview Land Bremen: 552) und ist in der Vereinbarung festgeschrieben (Zielvereinbarung Uni Bremen 2004: 14).
<b>Hamburg</b>	Das Gesamtvolumen wurde vom Parlament der Hansestadt Hamburg (Bürgerschaft) festgelegt und ist in der Zielvereinbarung dokumentiert (Zielvereinbarung TU Hamburg 2004: Abs. 10).
<b>Hessen</b>	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).
<b>Niedersachsen</b>	Finanzvolumen im Pakt 2000 festgelegt, nicht mehr verhandelbar (Niedersachsen Hochschulpakt 2000: 1), ebenso im Pakt 2006 (2006: 3). Zielvereinbarungen enthalten keine Finanzaussagen (Zielvereinbarung Uni Hannover 2002).
<b>NRW</b>	Einsparvolumen im Pakt 2000 verhandelt. Die Zielvereinbarung 2002 enthält Finanzierungsvereinbarungen zu einzelnen Projekten (Zielvereinbarung Uni Bielefeld 2002, Abschnitt 5.1).
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Die Gesamtsumme war vorgegeben und wurde durch das Ministerium auf die Hochschulen verteilt (Interview Land Sachsen-Anhalt: 864).
<b>Schleswig-Holstein</b>	Das Finanzvolumen ist in der Zielvereinbarung genannt (Zielvereinbarung Uni Kiel 2003: 14), kann „jedoch nicht durch die Nennung ehrgeiziger Ziele vergrößert werden“ (Interview Uni Kiel: 237).
<b>Thüringen</b>	Finanzieller Rahmen ist im Hochschulpakt 2003 dokumentiert; bei den Verhandlungen für die Zielvereinbarungen stand die Gesamtsumme für jede Hochschule fest. (Interview Land Thüringen: 930).

Auch bei Verhandlungen um die Finanzierung der Hochschulen erscheint der Anspruch auf gleiche Augenhöhe wenig hilfreich. Beide Verhandlungspartner sind in dieser Sache nicht „vertragsfähig“, weil keiner von beiden in der Lage wäre, auf die zur Diskussion stehende Leistung zu verzichten: Das Land kann den Hochschulen nicht das Geld verweigern, und letztere können nicht auf ihren Standort verzichten; andererseits sind das Wissenschaftsministerium durch den Landeshaushalt und die Hochschulleitung durch tariflich fixierte Arbeitsverträge und andere Verpflichtungen gebunden:

„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“ (Interview Universität 15: 308).

Erstaunlich ist daran weniger, dass Wissenschaftsministerien selbst nur Gelder verteilen können, die die Parlamente bewilligen, sondern vielmehr die Tatsache, dass in den Verhandlungen immer wieder so getan wird, als ob durch geschicktes Verhandeln ein größeres Budget erzielt werden könnte. Die Entscheidung über die Gesamtausstattung der Hochschulen wird vom jeweiligen Landesparlament und in den Verhandlungen am Kabinettstisch gefällt und allenfalls indirekt von den vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerium beeinflusst.

Was aber zwischen den Wissenschaftsministerien und den Hochschulen letztlich ausgehandelt werden kann, ist die konkrete Verteilung der finanziellen Mittel auf unterschiedliche Aufgaben der Hochschulen. Dies bedeutet, dass vor allem die Landeshochschulstruktur Gegenstand von Verhandlungen sein könnte. Tatsächlich sind die dramatischen Probleme bei den Verhandlungen zwischen Staat und Hochschulen überwiegend in diesem Bereich angesiedelt. In allen Bundesländern, in denen die Landeshochschulstruktur Gegenstand der Verhandlungen war, gab es zum Teil massive Konflikte um einzelne Fächer. Auch bei den schließlich nicht unterzeichneten vertragsförmigen Vereinbarungen in Schleswig-Holstein (2001),<sup>11</sup> Sachsen (2002)<sup>12</sup> und Rostock (2006)<sup>13</sup> ging es um Einschnitte in die bestehende Fächerstruktur.

---

<sup>11</sup> „Es ging um Geld. Klar“, Interview Land Schleswig-Holstein: 018-030.

<sup>12</sup> Die Hochschulen erwarteten von der Regierung, dass sie die Verantwortung für die Schließung von Fächern übernehme und nicht als „Einsparvorgabe“ an die Hochschulen deligiere (vgl. Heiter 2003).

<sup>13</sup> Der Senat der Universität Rostock sah sich 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).

#### Übersicht 4: Hochschulstruktur als Verhandlungsgegenstand

	<b>Landeshochschulstruktur</b>
<b>Berlin</b>	Strukturentwicklung Aufgabe der Universität (Interview Land Berlin: 431-438).
<b>Brandenburg</b>	Strukturrentscheidungen vor den Verhandlungen gefällt, nicht Thema der Kontrakte (Interview Uni Potsdam: 459).
<b>Bremen</b>	Umsetzung der Strukturvorgaben in den Verträgen festgelegt (Zielvereinbarung Uni Bremen 2004: Abschnitt 4.1).
<b>Hamburg</b>	Strukturentwicklung Aufgabe der Universität (Zielvereinbarung TU Hamburg 2004: Abschnitt 2.2).
<b>Hessen</b>	Die Vertragsverhandlungen dienen der Aushandlung einer vom Ministerium entwickelten HS-Struktur (Zielvereinbarung Uni Kassel 2002: Abschnitt 1.2; Interview Land Hessen: 621-644).
<b>Nieder-sachsen</b>	Die Vertragsverhandlungen dienen vor allem der Aushandlung einer vom Ministerium vorgeschlagenen HS-Struktur (Zielvereinbarung Uni Hannover 2004, Abschnitt 1.1; Interview Land Niedersachsen: 1107-1131).
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Strukturentwicklung ist Aufgabe der Universität (Zielvereinbarung Uni Bielefeld 2002, Abschnitt 1.1).
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Die Vertragsverhandlungen dienen vor allem der Aushandlung einer vom Ministerium vorgeschlagenen HS-Struktur (Zielvereinbarung Uni Magdeburg 2003, Abschnitt 1; Land Sachsen-Anhalt: 781-798; 887-897).
<b>Schleswig-Holstein</b>	Strukturentwicklung ist Aufgabe der Universität (Zielvereinbarung Uni Kiel 2004, Abschnitt 1.1; Interview Uni Kiel: 135-140).
<b>Thüringen</b>	Strukturentwicklung ist Aufgabe der Universität (Zielvereinbarung Uni Erfurt 2003, Abschnitt 9).

Vor allem in Bezug auf die Landeshochschulstruktur sind die Verhandlungen mit hohen Erwartungen belastet. Sowohl die Akteure in den Landesverwaltungen als auch die in den Hochschulen erhoffen sich offenbar Verständnis für die jeweiligen Interessen (Einsparvorgaben, Ausbildungsbedarfe, Vertrauensschutz bei den Mitarbeitern, Bedeutung bestimmter Fächer), fordern Entgegenkommen und reagieren mit Protest und Verweigerung auf der einen und Machtdemonstration auf der anderen Seite, wenn sie sich „untergebuttert“ oder nicht ernstgenommen fühlen. Die gemeinsame Augenhöhe erscheint in Bezug auf Finanzierung und Struktur zugleich dringend erforderlich und strukturell unmöglich. In den Verhandlungen können nun drei unterschiedliche Reaktionen auf diesen Konflikt ausgemacht werden:

1. Wie bisher wird die Entwicklung der Hochschulstruktur vor allem als staatliche Lenkungsaufgabe verstanden, indem die Wissenschaftsministerien die Struktur letztlich vorgeben. Diese Lösung kann durchaus auch im Interesse der Hochschulen liegen, die so von der Verantwortung befreit werden, selber (konfliktbehaftete) Strukturentscheidungen zu fällen. Das Beispiel Sachsen zeigt jedoch, dass solche Ergebnisse nicht unbedingt ausreichend von den Betroffenen getragen werden: Nachdem sich die Hochschulen 2002 zunächst geweigert hatten, einen Pakt zu unterzeichnen, demzufolge sie selbst hätten festlegen können (oder müssen), welche Studiengänge eingestellt werden sollen, entschied die Landesregierung 2003 selbst. Dies führte jedoch zu kräftezehrenden juristischen Konflikten mit der vom Stellenabbau besonders betroffenen Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden (Heiter 2003). Inzwischen würde die Technische Universität Dresden die Verantwortung für die Fächerstruktur gerne selber übernehmen, um vor allem eine umfassende Reform der Lehrerausbildung zu ermöglichen. Diese ist jedoch nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums mit der im Hochschulpakt vereinbarten Verlagerung der Grundschullehrerausbildung an die Universität Leipzig nicht vereinbar (Zickgraf 2006).
2. Die zweite Möglichkeit besteht darin, die Entwicklung einer Landeshochschulstruktur einem „Markt“ zu überlassen, indem entweder die Verantwortung dafür allein bei den Hochschulen angesiedelt oder ein entsprechendes Indikatorsystem entwickelt wird. So wird z. B. in Nordrhein-Westfalen bewusst auf die staatliche Steuerung der Hochschulstruktur verzichtet und auf die Selbststeuerungskräfte des Marktes bzw. der Hochschulen vertraut (Fangmann 2006: 61f.; Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen 2003: 2). Wie Lanzendorf und Orr in diesem Band anhand des Beispiels England zeigen, kann die marktähnliche Lösung aber offenbar dazu führen, dass teure Studiengänge wie Chemie nicht mehr ausreichend angeboten werden.
3. Beide Lösungen sind möglicherweise unbefriedigend, weil im ersten Fall mehr oder weniger „am grünen Tisch“ geplant und auf die Planungskompetenz der Hochschulen verzichtet, im zweiten Fall hingegen die übergeordnete landespolitische Perspektive vernachlässigt wird. Dies führt zu einer kooperativen Lösung, in die beide Partner ihre Kompetenz und ihr Interesse an einer erfolgreichen Landeshoch-

schulstruktur einbringen. Ob eine Verhandlungskonstellation eine solche kooperative Lösung ermöglicht, ergibt sich weniger aus den in Übersicht 4 dokumentierten Vorgaben als vielmehr aus der Art und Weise, wie über die Entwicklung der Hochschulstruktur diskutiert wird.

In den vertragsförmigen Vereinbarungen werden also drei unterschiedliche Themen verhandelt: handfeste „Produktionsziele“ (wie der Aufbau eines Medienzentrums oder die Verbesserung der AbsolventInnenquote), die Grundfinanzierung der Hochschulen und die Landeshochschulstruktur. Jeder dieser Verhandlungen steht unter unterschiedlichen Bedingungen: Produktionsziele können in marktähnlichen Situationen verhandelt werden, stellen vergleichsweise geringe Anforderungen an die beteiligten Akteure und führen selten zu wirklichen Konflikten. Es mag sinnvoll sein, solche Ziele auch im Rahmen von Vereinbarungen auszuhandeln, Ute Lanzendorf und Dominic Orr zeigen jedoch in ihrem Beitrag, dass in England eben wegen dieser Nähe zur Projektförderung auf Kontrakte ganz verzichtet wird. Die finanzielle Ausstattung des Hochschulsektors wird im Wesentlichen außerhalb der Verhandlungen entschieden, für sie gelten die Regeln der Politik. Die Untersuchung deutet jedoch darauf hin, dass gerade bei der Landeshochschulstrukturentwicklung kooperative Verhandlungen anderen Entscheidungsverfahren überlegen sein könnten. Diese Ebene soll daher zum Abschluss noch einmal näher beleuchtet werden.

## **5. Kooperation für die Hochschulentwicklung**

Nach Arthur Benz liegt eben in solchen „Entwicklungsaufgaben“ die wesentliche Chance eines kooperativen Staates. In einer Studie über private Akteure konnte er zeigen, dass die Bereitschaft, sich an Entwicklungsaufgaben zu beteiligen, nicht sehr ausgeprägt ist. Dies liege an den z.T. hohen Kosten und den ungewissen Erfolgsaussichten. Kennzeichnend für Entwicklungsaufgaben sei aber, dass eine erfolgreiche Lösung nur gemeinsam erreicht werden könne (Benz 1994: 265). Private Betriebe seien zu einer Beteiligung an entsprechenden Kooperationsverfahren „oft nur durch staatliche Zuschüsse zu bewegen“ (ebd.: 262). Dies gilt vermutlich ebenso für zunehmend autonomer werdende Universitäten: Tatsächlich haben die Bundesländer die Teilnahme an Verfahren zur Strukturentwick-

lung teilweise durch massive Drohungen erreicht. So standen in Sachsen-Anhalt 10% der Haushaltsmittel der Hochschulen unter dem Vorbehalt, dass diese sich in einem Hochschulentwicklungsprozess engagieren (Zielvereinbarung Universität Magdeburg 2003: 10), und auch in vielen anderen Bundesländern machen die Landesregierung die Beteiligung der Hochschulen an Strukturentwicklungsprozessen zur Bedingung für längerfristige Finanzausgaben.

Wenn es jedoch jenseits solcher Machtdemonstrationen gelingt, die Hochschulstruktur in einem gemeinsamen Verhandlungsprozess zu entwickeln, kann eine solche Lösung das Ergebnis von Anweisungsstrukturen oder Marktmechanismen qualitativ überbieten. Ergebnisse aus den Interviews deuten darauf hin, dass Fachkompetenz der beteiligten Akteure eine wesentliche und nicht immer selbstverständliche Voraussetzung für verständigungsorientiertes Verhandeln ist:

„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)

Diese Aussage des Vertreters einer Landesregierung wurde von dem Vertreter der Universität im selben Bundesland bestätigt. Dazu gehört aber vor allem die Bereitschaft und Fähigkeit der Verhandlungspartner, die eigenen Interessen hinter einem gemeinsamen Ziel zurückzustellen und tatsächlich auf dieses hinzuarbeiten (Benz 1994: 263ff.) Das aber erfordert gegenseitiges Vertrauen in die Bereitschaft, an einer Problemlösung mitzuwirken (vgl. Schimank in diesem Band; Kreckel 2003).

Nun aber stellt sich auch die Frage nach der Beteiligung der Angehörigen einer Hochschule aus einer neuen Perspektive: Wenn Hochschulleitungen und Wissenschaftsministerien ihre jeweiligen Kompetenzen in „Hochschulentwicklungsverhandlungen“ einbringen, dann ist es schwer vorstellbar, dass die Angehörigen der Hochschulen daran nicht beteiligt werden können. Andernfalls wäre die von Manfred Stock (in diesem Band) befürchtete Abkopplung von Handlungen und „Zielvereinbarungslirik“ auf Dauer nicht zu überwinden. Der jüngste Bericht über die Berliner Hochschulverträge formuliert das Ziel dieser Bemühungen:

„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 Quali-

tätssicherungsmaßnahmen und das Controlling zu einer ständigen Aufgabe aller in der Wissenschaft Beschäftigten zu entwickeln.“ (Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur 2006: 62)

Wie es indessen angesichts der entmachteten Senate und frustrierten Personalvertretungen gelingen kann, eine auf Vertrauen basierte Entscheidungskultur in der gesamten Hochschule zu entwickeln, ist völlig offen. Die von Michael Jäger (in diesem Band) beschriebene Entwicklung interner Zielvereinbarungen bildet einen möglichen formalen Rahmen dazu, die von Frank Ziegele und Uwe Schimank (in diesem Band) erläuterten Bedingungen effizienter und vertrauensvoller Verhandlungen sind notwendige Grundlagen. Auch einzelne Beispiele wie der von Ziegele geschilderte Zielfindungsprozess an der TU Kaiserslautern, ein vor einigen Jahren an der Uni Bremen durchgeführtes Zielvereinbarungstraining für Studierendenvertreter (Müller/Voegelin 2002: 2f.) oder das inhaltliche Engagement von Studierenden der Humboldt-Universität Berlin bei der Aushandlung der Hochschulverträge<sup>14</sup> sind erste Beispiele in dieser Richtung:

„Wir wollen, dass eine Zielvereinbarung abgeschlossen wird, von der die ganze Hochschule sagt: Ja, wir können uns damit identifizieren und die Ziele, die da beschrieben sind, das sind unsere Ziele. Und wir wollen dazu beitragen, dass diese Ziele auch erreicht werden.“ (Interview Uni 104: 1)

Zehn Jahre nach der Einführung vertragsförmiger Vereinbarungen im Hochschulbereich besinnen sich die Akteure damit wieder darauf, dass auch Partizipation und Überzeugung (und nicht nur Anreize und Sanktionen) ein Ansporn für Veränderungen der Hochschullandschaft sein können.

## Literatur

- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Burkhardt, Anke/Gunter Quaißer 2005: Zielvereinbarungen im Spiegel der Landeshochschulgesetze, Institut für Hochschulforschung Wittenberg. <http://www.hof.uni-halle.de/index,id,2.html#202> (5.12.2006).

---

<sup>14</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 19.02.2004: S. 4: 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 Senat mehr als 2 Mio. Euro an Kürzungen zurücknahm.“

- Degethoff de Campos, Heidi/Haase, Sigrid/Koreuber, Mechthild/Kriszio, Mari-  
anne 2002: Zielvereinbarungen als Instrument erfolgreicher Gleichstellungspo-  
litik. Kirchlinteln, Hoffmann & Hoyer.
- Fangmann, Helmut 2006: Hochschulsteuerung in Nordrhein-Westfalen. Struktu-  
ren und Instrumente, Sachstand und Perspektiven. In: Beiträge zur Hochschul-  
forschung, Heft 1, 28. Jahrgang, S.: 54-65.  
[http://www.ihf.bayern.de/dateien/beitraege/Beitr\\_Hochschul\\_1\\_2006.pdf](http://www.ihf.bayern.de/dateien/beitraege/Beitr_Hochschul_1_2006.pdf)  
(Zugriff am 4.12.2006).
- Freie Universität Berlin 2002: Das Erprobungsmodell der Freien Universität Ber-  
lin. Abschlussbericht der Evaluations-Arbeitsgruppe.  
<http://www.fu-berlin.de/service/zuvdocs/weitere/FUBAbschluss020412.pdf>  
(Zugriff am 13.01.2006).
- Heiter, Christoph 2003: „Konsenskröte“ geschluckt. In: spiegel-online 3. Juli  
2003.  
<http://www.tu-dresden.de/jura/protest/protestpresse/Juli/spiegelol030703.pdf>  
(Zugriff am 4.12.2006).
- Hochschulrektorenkonferenz 2005. Grundsätze zur Gestaltung und Verhandlung  
von Zielvereinbarungen, Hochschulrektorenkonferenz.  
[http://www.hrk.de/de/download/dateien/Beschluss\\_Zielvereinbarungen.pdf](http://www.hrk.de/de/download/dateien/Beschluss_Zielvereinbarungen.pdf)  
(Zugriff am 5.12.2006).
- Hoffacker, Werner 2003: Zur Rolle von Vertrauen und Recht, Markt und Kon-  
trakt als Steuerungselemente des Hochschulsystems. In: Wissenschaftsrecht.  
Band 36: Heft 2 92-104.
- Jaeger, Michael/Leszczynsky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid  
2005: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumen-  
te der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundeswei-  
ten Befragung. Hannover, Hochschul-Informations-System.  
<http://www2.his.de/pdf/Kia/kia200513.pdf> (Zugriff am 5.12.2006).
- Kirchhof, Paul 2003: Universitäten zwischen Freiheit und Steuerung. In For-  
schung & Lehre. Heft 5/2003: 234-240.
- König, Karsten 2005: Hochschulsteuerung up and down – Bologna-Prozess und  
Chancengleichheit im Rahmen von Zielvereinbarungen und Hochschulgeset-  
zen. In: Frauke Gützkow und Gunter Quaißer (Hg.): Jahrbuch Hochschule ge-  
stalten 2005 – Denkanstöße zum Bologna-Prozess. S. 135-150.
- König, Karsten/Schmidt, Susanne/Kley, Tobias 2003: Zielvereinbarungen und  
Verträge zur externen Hochschulsteuerung in Deutschland. Wittenberg, Insti-  
tut für Hochschulforschung. [www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag.htm](http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag.htm)  
(Zugriff am 20.10.2006).
- Kreckel, Reinhard 2003: "Zum 'neuen' Verhältnis von Hochschulen und staatli-  
cher Wissenschaftsverwaltung in Deutschland." Das Hochschulwesen, Heft 3:  
S. 90-95.
- Meyer, Hans 1997: Die Universität und der Staat. – In: hochschule ost 2, S. 170-  
177.
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern  
(2006): Einstimmiger Kabinettsbeschluss: Zielvorgabe für die Universität Ro-  
stock unvermeidlich. Pressemitteilung v. 02.05.2006.  
[http://bildungsklick.de/pm/28038/einstimmiger-kabinettsbeschluss-  
zielvorgabe-fuer-universitaet-rostock-unvermeidlich/druckversion](http://bildungsklick.de/pm/28038/einstimmiger-kabinettsbeschluss-zielvorgabe-fuer-universitaet-rostock-unvermeidlich/druckversion)  
(Zugriff am 4.12.2006).

- Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (2003): Hochschulkonzept NRW 2010 – Kapazitätsziele der Lehr- und Forschungsbereiche.  
[http://www.verwaltung.fhkoeln.de/imperia/md/content/verwaltung/dezernat1/sg13/service/hochschulkonzept\\_kapazitaetsziele.pdf](http://www.verwaltung.fhkoeln.de/imperia/md/content/verwaltung/dezernat1/sg13/service/hochschulkonzept_kapazitaetsziele.pdf) (Zugriff am 4.12.2006; auf der Webseite des Ministeriums nicht mehr abrufbar).
- Müller, Ulrich/Frank Ziegele 2003. Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Zukunftsperspektiven. Gütersloh, Centrum für Hochschulentwicklung.  
[http://www.che.de/downloads/Zielverein\\_HS\\_NRW\\_AP45.pdf](http://www.che.de/downloads/Zielverein_HS_NRW_AP45.pdf) (Zugriff am 5.12.2006).
- Müller, Wilfried/Ludwig Voegelin 2002. Studierende als Mitgestalter/innen der Hochschulentwicklung, Universität Bremen.  
[http://evanet.his.de/old\\_evanet/forum/muellervoegelinPosition.pdf](http://evanet.his.de/old_evanet/forum/muellervoegelinPosition.pdf) (Zugriff am 27.06.2006)
- Nickel, Sigrun 2006: Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen – Leitungsstrukturen – Staatliche Steuerung. München und Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultus: Zielvereinbarungen.  
[http://www.mwk.niedersachsen.de/master/C658271\\_N6970\\_L20\\_D0\\_1731.html](http://www.mwk.niedersachsen.de/master/C658271_N6970_L20_D0_1731.html) (5.12.2006).
- Pasternack, Peer 2005: Politik als Besuch. Ein wissenschaftspolitischer Feldreport aus Berlin. Bielefeld, Unversitätsverlag Webler.
- Republik Österreich 2002: Universitätsgesetz. In: Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 2002 Ausgegeben am 9. August 2002 Teil I.  
[http://www.bmbwk.gv.at/medien/7589\\_ug2002.pdf](http://www.bmbwk.gv.at/medien/7589_ug2002.pdf) (5.12.2006).
- Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur 2005: Leistungsbericht der Berliner Hochschulen zum Jahr 2004  
[http://www.berlin.de/imperia/md/content/senwfk/pdfdateien/hochschulpolitik/publikation\\_leistungsbericht\\_2004\\_a1.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/senwfk/pdfdateien/hochschulpolitik/publikation_leistungsbericht_2004_a1.pdf)  
 (Zugriff am 4.12.2006).
- 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/pdfdateien/hochschulpolitik/leistungsbbericht\\_2005\\_nachjourfixe\\_incl\\_anlagen.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/senwfk/pdfdateien/hochschulpolitik/leistungsbbericht_2005_nachjourfixe_incl_anlagen.pdf) (Zugriff am 4.12.2006).
- Trute, Hans Heinrich 2000: Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich. In Wissenschaftsrecht Band 33, Heft 2: 134-160.
- TU München 2004: Presseerklärung: TU München Spitze bei Drittmitteln.  
<http://portal.mytum.de/pressestelle/pressemitteilungen/news-721?searchterm=Drittmittel> (Zugriff am 7.11.2006).
- TU München 2005: Zielvereinbarung in Ausgestaltung des Innovationsbündnisses. [http://portal.mytum.de/pressestelle/pressemitteilungen/news\\_article.2006-07-24.9270326164/zielvereinbarung](http://portal.mytum.de/pressestelle/pressemitteilungen/news_article.2006-07-24.9270326164/zielvereinbarung) (Zugriff am 7.11.2006).
- TU München 2006: Presseerklärung: Technische Universität München erringt Exzellenzprädikat.  
[http://portal.mytum.de/pressestelle/pressemitteilungen/news\\_article.2006-10-13.5767027973](http://portal.mytum.de/pressestelle/pressemitteilungen/news_article.2006-10-13.5767027973) (Zugriff am 7.11.2006).

- Uerpmann, Robert 1999: Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat. JZ/Juristenzeitung. 13/1999: 644-653.
- Universität Rostok 2006: So Nicht! Nur mit Jura und Zahnmedizin. In Universitätszeitung Heft 2, 17. Jahrgang, S. 1f.  
<http://www.uni-rostock.de/presse/Archiv%20RUZ/ausgabe2-2006.pdf> (Zugriff am 4.12.2006).
- Zickgraf, Astrid 2006: Warum die vorausschauende Reform der Lehrerausbildung in Dresden zu scheitern droht. In: Bildung Plus. [http://bildungplus.forumbildung.de/templates/imfokus\\_inhalt.php?artid=490](http://bildungplus.forumbildung.de/templates/imfokus_inhalt.php?artid=490) (Zugriff am 5.12.2006).

# Steuerung an Hochschulen durch interne Zielvereinbarungen

## Aktueller Stand der Entwicklungen

**Michael Jaeger**  
Hannover

Die Steuerung von Hochschulen befindet sich in einem fundamentalen Wandel. Während die traditionelle Praxis der Hochschulsteuerung in Deutschland im Kern durch eine Kombination von starker staatlicher Regulierung und akademischer Oligarchie geprägt war (vgl.

Clark 1983), stellen neue Ansätze auf eine stärkere Eigensteuerung der Hochschulen in einem zunehmend wettbewerblichen Umfeld ab. Durch eine Erweiterung ihrer Handlungsspielräume z.B. im Bereich des Ressourcenmanagements sollen die Hochschulen in die Lage versetzt werden, verstärkt eigene strategische Ziele zu definieren und diese im Wettbewerb mit anderen Hochschulen profilbildend umzusetzen. Demgegenüber soll die staatliche Einflussnahme auf die Vorgabe und Überprüfung von Zielen sowie die Definition von Rahmenbedingungen beschränkt werden.

Mit diesem Paradigmenwechsel verbinden sich für das hochschulinterne Management ein größerer Gestaltungsspielraum, gleichzeitig jedoch auch neue Anforderungen, die sich insbesondere aus der spezifischen Organisationsform von Hochschulen als „Loosely Coupled Systems“ (Weick 1985) ableiten. Die traditionell starken Autonomiefreiräume auf Ebene der dezentralen Einheiten – und innerhalb dieser Einheiten der einzelnen Lehrstühle – wirken Prozessen der gemeinsamen Strategiebildung und Profilierung entgegen. Dies gilt insbesondere, wenn die Umsetzung von Strategie- und Profilbildungsprozessen im Sinne eines Top-Down-Ansatzes betrieben wird. Vor diesem Hintergrund setzen immer mehr Hochschulen mit Zielvereinbarungen vertragliche Formen der internen Steuerung ein. Ein Kernmerkmal von Zielvereinbarungen ist es, dass beide Seiten (z.B. Hochschul- und Fakultätsleitung) bei der Entwicklung und Festlegung von Zielen und zu erbringenden Leistungen als

(in Grenzen) gleichberechtigte Partner zusammenwirken und Kriterien vereinbaren, anhand derer eine Überprüfung der Zielerreichung möglich ist (vgl. z.B. Ziegele 2000). Wie Zechlin (2006) betont, weisen die im Kontext von Zielvereinbarungen häufig synonym verwendeten Begriffe „Ziele“ und „Leistung“ eine unterschiedliche Akzentuierung auf: Das partnerschaftliche Element bezieht sich demzufolge insbesondere auf die Aushandlung der zu erbringenden Leistungen, während die Entwicklung und Definition von Zielen primär als Aufgabe der jeweils hierarchisch höheren Instanz (z.B. der Hochschulleitung) anzusehen ist und eher als Vorgabe in den Verhandlungsprozess eingebracht wird.

Zielvereinbarungen können organisationsintern grundsätzlich auf zwei Ebenen eingesetzt werden (vgl. Nickel 2001):

- Zum einen können Zielvereinbarungen im Bereich der Personalführung und -entwicklung mit einzelnen Personen abgeschlossen werden, z.B. zwischen Hochschulleitung und Professor. Zu nennen sind hier etwa Zielvereinbarungen im Rahmen von Berufungs- und Bleibeverhandlungen oder bei der Entfristung von Professuren (vgl. Arbeitskreis Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen der deutschen Universitätskanzler 2006).
- Zum anderen können Zielvereinbarungen auf der Ebene Hochschulleitung – Fakultäts- bzw. Fachbereichsleitungen eingesetzt werden, d.h. als Instrument der Steuerung und Entwicklung von dezentralen Organisationseinheiten.

Gegenstand des vorliegenden Beitrags sind Zielvereinbarungen des letztgenannten Typs, d.h. zwischen Hochschulleitung und Fakultäts- bzw. Fachbereichsleitungen. Ausgehend von empirischen Forschungsergebnissen der Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) wird dargestellt,

- wie weit verbreitet der Einsatz von Zielvereinbarungen an den Universitäten bereits ist,
- welche Formen der Ausgestaltung und inhaltlichen Schwerpunktsetzung anzutreffen sind (z.B. Verortung im Steuerungskontext, thematische Schwerpunktsetzung, Operationalisierung der Ziele) und
- in welchem Maße die hochschulinternen Zielvereinbarungen budgetrelevant sind, d.h. finanzielle Zusagen z.B. zur Unterstützung der Erreichung vereinbarter Ziele enthalten.

Die Basis für die vorgestellten Ergebnisse bilden zwei empirische Untersuchungen zum Themenfeld hochschulinterner Steuerung, die HIS in den vergangenen Jahren durchgeführt hat: Zum einen eine bundesweite Befragung aller deutschen Universitäten in staatlicher Trägerschaft zur hochschulinternen Budgetierung und Mittelbewirtschaftung (Rücklaufquote 86%, vgl. Jaeger/Leszczynsky/Orr/Schwarzenberger 2005), zum anderen eine vertiefende Analyse der Budgetierung und Steuerung an ausgewählten Universitäten (vgl. Jaeger 2006).

## **1. Verbreitungsgrad**

Der Einsatz von Zielvereinbarungen hat an den deutschen Hochschulen erst Ende der 1990er Jahre begonnen, so dass sie im Hochschulbereich noch ein vergleichsweise neues Steuerungsinstrument darstellen. Gemessen daran ist ihr Einsatz inzwischen schon weit verbreitet: 2003 setzten bereits 33% der Universitäten Zielvereinbarungen auf der Ebene Hochschulleitung – Fakultäten/Fachbereiche ein, während sich an weiteren 28% deren Einführung konkret in Planung befand. Damit dürfte inzwischen die deutliche Mehrheit unter den deutschen Universitäten über Zielvereinbarungen mit den dezentralen Organisationseinheiten verfügen. Insbesondere die großen Universitäten haben hier eine Vorreiterstellung eingenommen: Von den Universitäten mit 20.000 und mehr Studierenden setzten 2003 bereits 63% Zielvereinbarungen ein, unter den Universitäten mit weniger als 20.000 Studierenden waren es hingegen nur 14%.

## **2. Ausgestaltung**

### *2.1. Verortung im Steuerungskontext*

Die Universitäten setzen unterschiedliche Schwerpunkte bei dem Einsatz sowie der Ausgestaltung hochschulinterner Zielvereinbarungen. Dies gilt insbesondere für die Verortung von Zielvereinbarungen im Gesamtprozess der Hochschulsteuerung. Hier lassen sich ausgehend von den HIS-Ergebnissen zwei Ansätze unterscheiden:

- Einige Universitäten wie z.B. die Freie Universität Berlin oder die Universität Bremen setzen Zielvereinbarungen als ein zentrales Steue-

rungsinstrument im Rahmen eines alle Fakultäten bzw. Fachbereiche und ggf. weitere dezentrale Einheiten einbeziehenden periodischen Koordinations- und Abstimmungsprozesses ein. Zum Ende der Laufzeit der jeweiligen Vereinbarung werden neue Zielvereinbarungen zwischen den einzelnen Fakultäten bzw. Fachbereichen und der Hochschulleitung verhandelt. Inhaltlich wird in der Regel ein weites Themenspektrum einbezogen, das z.B. an der FU Berlin von Aufgaben und Zielen in den klassischen Aufgabenbereichen Lehre, Forschung und Nachwuchsförderung über Internationalisierung, Weiterbildung und Gleichstellung bis hin zur Öffentlichkeitsarbeit und zur fakultäts- bzw. fachbereichsspezifischen Binnenorganisation reicht. Teilweise werden auch die Ausschreibung und Besetzung von Professuren und die Freigabe von Personalstellen bzw. die Zuweisung von Personalmitteln per Zielvereinbarung abgestimmt bzw. vorgenommen.

- Bei anderen Universitäten wie z.B. der TU München erfolgt der Einsatz von Zielvereinbarungen zwischen der Hochschulleitung und den Fakultäten bzw. Fachbereichen eher punktuell. Zielvereinbarungen werden je nach Bedarf fokussiert zu bestimmten Themen (z.B. Internationalität) und nicht notwendig mit allen Fakultäten bzw. Fachbereichen abgeschlossen und münden auch nicht zwangsläufig in den Abschluss einer Folgevereinbarung.

## *2.2. Anwendungsbereiche und Laufzeit*

Mit Blick auf die jeweils in Zielvereinbarungen behandelten Ziele und Aufgaben stellen lehrbezogene Aspekte das dominierende Themenfeld dar, gefolgt von den Bereichen Forschung und wissenschaftliche Nachwuchsförderung. Inhaltlich sind im Lehrbereich in erster Linie die Lehr-evaluation (v.a. die Umsetzung der Ergebnisse von externen Lehr-evaluationen) und die Umstrukturierung der Studiengänge (Umstellung auf Bachelor- und Masterabschlüsse, Einführung von Kreditpunktsystemen, Modularisierung) von Bedeutung, weiterhin die Verkürzung der Studien-dauer sowie die Entwicklung von Auswahlverfahren. Im Forschungsbe-reich stehen zumeist die Beantragung bzw. Einwerbung von Forschungs-drittmitteln in bestimmten Schwerpunktbereichen sowie die Förderung der Interdisziplinarität im Vordergrund, teilweise auch Aspekte des Wis-sens- und Technologietransfers. Der Bereich wissenschaftlicher Nach-

wuchsförderung wird häufig in Form der Entwicklung bzw. Beantragung von Graduiertenkollegs thematisiert. Unter den weiteren Anwendungsbereichen (z.B. Außendarstellung/Marketing, Weiterbildung, Binnenorganisation der Fakultät bzw. des Fachbereichs etc.) ist in erster Linie der Gleichstellungsaspekt zu nennen (z.B. Erhöhung der Frauenanteile bei Berufungen oder bei der Besetzung von wissenschaftlichen Mittelbaustellen). Auf den Sachverhalt, dass der Umfang der jeweils einbezogenen Anwendungsbereiche je nach Universität stark variiert, wurde bereits weiter oben eingegangen.

Die Laufzeit der hochschulinternen Zielvereinbarungen variiert zwischen einem und fünf Jahren und liegt im Mittel bei zweieinhalb Jahren.

### *2.3. Ziele und Operationalisierung*

Eine zentrale Dimension der Ausgestaltung von Zielvereinbarungen stellt die Operationalisierung der vereinbarten Ziele dar, d.h. die Konkretisierung der Ziele auf Ebene zu erreichender Ergebnisse oder durchzuführender Aufgaben/Maßnahmen, die eine Überprüfung der Zielerreichung nach Ablauf der Vereinbarungslaufzeit ermöglicht. Dabei sind insbesondere zwei Aspekte relevant:

- Zum einen verbindet sich mit der Zieloperationalisierung die Übersetzung vereinbarter Ziele in konkrete Teilziele und ggf. die Unterlegung dieser Ziele mit Kennzahlen, die eine Überprüfung der Zielerreichung ermöglichen (z.B. Ziel: Erhöhung der Attraktivität des Studienangebots für ausländische Studierende; konkretes Teilziel: Erhöhung der Nachfrage ausländischer Studierender; Kennzahl: Steigerung des Anteils ausländischer Studierender um 10% innerhalb der Laufzeit der Zielvereinbarung).
- Zum anderen können in Zielvereinbarungen auch (ggf. zusätzlich) konkrete Maßnahmen abgestimmt werden, die zur Erreichung der vereinbarten Ziele erforderlich sind. Mit Blick auf das eben genannte Ziel der Erhöhung der Attraktivität des Studienangebots für ausländische Studierende können dies z.B. die Durchführung von Werbemaßnahmen im Ausland oder die Konzipierung/Verbesserung des englischsprachigen Web-Auftrittes sein.

Die Ergebnisse der HIS-Untersuchungen deuten darauf hin, dass die an deutschen Universitäten abgeschlossenen Zielvereinbarungen zumeist stark maßnahmenorientiert sind. Die Operationalisierung der vereinbarten Ziele stellt demnach häufig auf die Definition konkreter Aufgaben bzw. Maßnahmen ab. Beispielhaft zu nennen sind etwa die Konzeptentwicklung für bestimmte Studiengänge, die Erarbeitung von Prüfungsordnungen, die Durchführung von externen Lehrevaluationen oder die Beantragung von Graduiertenkollegs. Teilweise beziehen sich vereinbarte Maßnahmen und Aufgaben auch auf die Binnenorganisation der Fakultät bzw. des Fachbereichs (z.B. die örtliche Zusammenlegung von Prüfungsbüros oder die Verwendung fakultäts- bzw. fachbereichsinterner Zielvereinbarungen) und auf allgemeine Absprachen. Nicht immer sind die Ziele, auf die sich die aufgeführten Maßnahmen bzw. Projekte beziehen, explizit benannt.

Die Vereinbarung konkreter Zielwerte bildet hingegen bisher eher die Ausnahme in den internen Zielvereinbarungen an deutschen Universitäten. Beispiele für konkrete Zielwerte finden sich etwa in den Zielvereinbarungen der TU München (z.B. Internationalität: Steigerung des Prozentanteils ausländischer Studierender um 45%; vgl. Ziegele/Weichselbaumer 2001) und der Freien Universität Berlin (z.B. Studiendauer: Verringerung der durchschnittlichen Studienzeiten um zwei Semester; Forschung: Anstieg des Drittmittelvolumens je Professor auf den Durchschnitt der Hochschulen aus dem HIS-Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich; vgl. Jaeger 2006). Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Überprüfung der Zielerreichung an den meisten Universitäten in erster Linie auf die vereinbarungsgemäße Umsetzung der Aufgaben und Maßnahmen abstellen dürfte (z.B. die Vorlage des Konzepts für den betreffenden Studiengangs, Vorlage der Prüfungsordnung, Implementierung eines englischsprachigen Web-Auftritts etc.). Eine Erfolgskontrolle auf Ebene angestrebter Ziele und Ergebnisse (z.B. Ist es gelungen, die internationale Ausstrahlung und Attraktivität des Lehrangebots tatsächlich zu verbessern?) findet hingegen seltener statt, da hierfür konsensuelle Kriterien häufig fehlen (vgl. auch Abschnitt 4). Darauf weist auch das Ergebnis aus der bundesweiten Befragung hin, nach dem sich bei 58% der Universitäten mit hochschulinternen Zielvereinbarungen die Überprüfung der Zielerreichung nach Angaben der Hochschulen noch problematisch darstellt.

## 2.4. Leistungen der Hochschulleitung

In den meisten Fällen definieren die Zielvereinbarungen nicht nur zu erreichende Ziele und Aufgaben für die Fakultäten bzw. Fachbereiche, sondern enthalten auch Aussagen zu den seitens der Hochschulleitung zu erbringenden Leistungen. In der Regel handelt es sich dabei um ressourcenbezogene Zusagen (vgl. Abschnitt 3). Weiterhin beziehen sich die Leistungszusagen der Hochschulleitung häufig auch auf allgemein unterstützende Funktionen im Zusammenhang mit der Erreichung der vereinbarten Ziele (z.B. Zusage beratender Unterstützungsleistungen durch Abteilungen der Zentralverwaltung, Änderung von Vorschriften, Einwirkung auf die Politik zur Verbesserung spezifischer Rahmenbedingungen etc.). Diese unterstützenden Leistungen sind in der Regel als „Bemühenszusagen“ formuliert, da die Handlungsoptionen der Hochschulleitung z.T. durch die Entscheidungs- und Satzungskompetenz der Gremien sowie durch externe Faktoren begrenzt sind.

## 3. Budgetrelevanz und Erfolgskontrolle

Die internen Zielvereinbarungen der Universitäten sind in der Regel relevant für die Ressourcenverteilung, d.h. sie beinhalten finanzielle Zuweisungen an die Fakultäten bzw. Fachbereiche oder anderweitige ressourcenbezogene Zusagen (z.B. Bereitstellung von Gebäuden) bzw. Vereinbarungen (z.B. Besetzung von Professuren). Bei dem überwiegenden Teil der Universitäten, die Zielvereinbarungen einsetzen (87%), sind diese direkt budgetierungsrelevant, wobei sich die finanziellen Zuweisungen in der Regel auf spezifische vereinbarte Ziele bzw. Maßnahmen beziehen (z.B. finanzielle Mittel für Druckkosten, Personalmonate BAT IIa). Dabei sind zwei Ansätze zu unterscheiden:

- Knapp die Hälfte dieser Universitäten verwendet Zielvereinbarungen für die Zuweisung zusätzlicher Mittel aus einem Zentralpool. An diesen Hochschulen variiert der per Zielvereinbarung vergebene Budgetanteil an den bereinigten staatlichen Zuschüssen zwischen 0,1 und 1,1%.
- Die andere Hälfte der Universitäten setzt Zielvereinbarungen direkt für die Bemessung der Fakultäts- bzw. Fachbereichsbudgets ein, teilweise ergänzt um die Vergabe zusätzlicher Mittel aus einem Zen-

tralpool. Die Spannweite der per Zielvereinbarung vergebenen Budgetanteile an den bereinigten staatlichen Zuschüssen reicht an diesen Universitäten von 0,3% bis zu 62%, d.h. an einigen Universitäten werden Zielvereinbarungen zur Verteilung von Personalmitteln bzw. Stellenkontingenten im Rahmen der Personalkostenbudgetierung eingesetzt (z.B. Universitäten Göttingen und Kassel). Im letztgenannten Falle der Einbeziehung von Personalbudgets erfolgt die Zuweisung in der Regel nicht in enger Kopplung an spezifische vereinbarte Ziele oder durchzuführende Maßnahmen.

Mit Blick auf die finanzielle Relevanz von Zielvereinbarungen stellt sich weiterhin die Frage, ob und in welchem Maße das Ausmaß der tatsächlichen Zielerreichung mit finanziellen Konsequenzen einhergeht. Werden finanzielle Zusagen z.B. zur Unterstützung von Maßnahmen zur Verringerung der Studiendauer in jedem Falle umgesetzt, oder sind sie abhängig vom Erfolg der von der Fakultät bzw. vom Fachbereich eingeleiteten Maßnahmen? An den Universitäten werden hier zwei Wege beschritten:

- Das Ausmaß der Zielerreichung wird zum Ende der Laufzeit der Zielvereinbarung überprüft und als Kriterium für die Verteilung finanzieller Mittel im Rahmen der nächstfolgenden Zielvereinbarung herangezogen. D.h. das Ausmaß, in dem die vereinbarten Ziele durch die Fakultät bzw. den Fachbereich erreicht werden, wirkt sich auf die Ausgangssituation der Fakultät bzw. des Fachbereichs für die nächste Zielvereinbarungsrunde aus. Dies wird – in mehr oder weniger expliziter Form – an zahlreichen Universitäten praktiziert, darunter z.B. die TU Berlin und die Universität Bremen.
- Die Höhe der finanziellen Zuweisung wird direkt vom Ausmaß der Zielerreichung abhängig gemacht, d.h. bei Zielverfehlung werden zugesagte Mittel nicht zur Auszahlung gebracht bzw. zurückgefordert. Eine solche direkte Erfolgsabhängigkeit finanzieller Zuweisungen findet sich bisher kaum an deutschen Universitäten. Ausnahmen stellen hier z.B. die Zielvereinbarungen an der Freien Universität Berlin sowie an der TU München dar, wo jeweils ein Malus-Verfahren umgesetzt wird (d.h. bei Nicht-Erreichung von Zielen ist ein Teil der zugewiesenen Mittel zurückzuerstatten).

## 4. Diskussion

Wie die Ergebnisse der HIS-Studien zeigen, haben Zielvereinbarungen relativ schnell eine weite Verbreitung an den deutschen Universitäten gefunden: Während sie Mitte der 1990er Jahre im Hochschulwesen noch gänzlich unbekannt waren, setzen zehn Jahre später bereits mehr als die Hälfte der Universitäten Zielvereinbarungen mit den Fakultäten bzw. Fachbereichen ein. Neben den bereits eingangs unter den Stichworten Wettbewerbs- und Legitimationsdruck angesprochenen veränderten Rahmenbedingungen für die deutschen Hochschulen dürfte ein weiterer Grund für die schnelle Verbreitung von Zielvereinbarungen darin zu sehen sein, dass inzwischen in allen Bundesländern auch auf staatlicher Ebene Zielvereinbarungen zwischen Land- und Hochschulen existieren, deren Inhalte hochschulintern umgesetzt werden müssen. Teilweise wird der Abschluss hochschulinterner Zielvereinbarungen in den Zielvereinbarungen mit dem Land zur Auflage gemacht (z.B. Berlin, Niedersachsen). Der Sachverhalt, dass insbesondere größere Universitäten eine Vorreiterstellung bei der Einführung des Instruments einnehmen, kann als Hinweis auf den mit der Verhandlung und dem Abschluss von Zielvereinbarungen verbundenen Aufwand gewertet werden: Größere Hochschulen dürften hier sowohl auf zentraler wie auch auf dezentraler Ebene über die größeren Ausstattungsreserven verfügen.

Mit Blick auf die inhaltliche Ausgestaltung von Zielvereinbarungen an deutschen Universitäten sind insbesondere zwei Trends auszumachen:

- Die Universitäten verorten Zielvereinbarungen in sehr unterschiedlicher Weise im jeweiligen Steuerungskontext. Hier ist ein Spannungsbogen feststellbar, der vom Einsatz als zentralem, alle Fakultäten bzw. Fachbereiche einbeziehenden periodischen Koordinations- und Steuerungsinstrument bis hin zum punktuellen, zeitlich begrenzten Einsatz zur Unterstützung ausgewählter Steuerungsziele reicht. Mit dem erstgenannten umfassend ausgerichteten Einsatz von Zielvereinbarungen verbindet sich offensichtlich ein Mehrwert auf der Kommunikations- und Koordinationsebene: Es wird eine thematisch umfassende Abstimmung und Rückkopplung der auf Ebene der Hochschulleitung stattfindenden Planungs- und Entscheidungsprozesse mit denen innerhalb der Fakultäten bzw. Fachbereiche ermöglicht. Wie Nickel (2001) und Zechlin (2006) betonen, steht insbesondere diese

kommunikative Dimension von Zielvereinbarungen für die Hochschulen im Vordergrund. Gleichzeitig ist aber darauf hinzuweisen, dass mit einer solchen Verortung von Zielvereinbarungen als zentralem Steuerungsinstrument ein hoher Zeit- und Personalaufwand für alle Beteiligten verbunden ist. Der Ansatz, Zielvereinbarungen nur punktuell zur Unterstützung ausgewählter Steuerungsziele zu verwenden, weist demgegenüber den Vorteil einer stärkeren Fokussierung auf steuerungsrelevante Ziele und einer Begrenzung des Aufwands auf. Allerdings stellt sich bei Finanzierungsrelevanz solcher Zielvereinbarungen die Frage, wie die Gleichbehandlung der Fakultäten bzw. Fachbereiche prinzipiell sichergestellt werden kann, wenn nur einige am Zielvereinbarungsprozess beteiligt sind. Es sollte gewährleistet sein, dass nicht einzelne Fakultäten bzw. Fachbereiche, die im alten Steuerungsmodell aufgrund spezifischer Beziehungskonstellationen oder personaler Faktoren („starker Dekan“) möglicherweise in besonderem Maße von diskretionären Zuweisungen der Hochschulleitung profitiert haben, auch im Rahmen der neuen Steuerung systematisch bevorzugt werden.

- Die internen Zielvereinbarungen der Universitäten sind vielfach stark auf die Vereinbarung konkreter Maßnahmen und Aufgaben ausgerichtet. Dies dürfte insbesondere darauf zurückzuführen sein, dass die konsensuelle Festlegung von konkret angestrebten Zielzuständen bzw. Zielwerten in der Praxis oft auf Schwierigkeiten stößt, etwa mit Blick auf die – in der Reinform des Management by Objectives vorgesehene – Definition quantitativer Messgrößen (vgl. Nickel 2001). Die Fokussierung auf Maßnahmen mindert nicht unbedingt die Eignung von Zielvereinbarungen als Kommunikations- und Steuerungsinstrument. Auf zwei Nachteile einer allzu starken Maßnahmenorientierung soll aber hingewiesen werden (vgl. Hochschulrektorenkonferenz 2005):
  - Im Vergleich zu einfachen Maßnahmenvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultäten/Fachbereichen liegt der Vorteil von Zielvereinbarungen in der Herstellung von Transparenz: zum einen hinsichtlich der verfolgten Ziele, zum anderen hinsichtlich der gewählten Maßnahmen zur Zielerreichung und zum dritten hinsichtlich der Kriterien, anhand derer das Ausmaß der Zielerreichung gemessen werden kann. Eine allzu starke Ausrichtung auf Maßnahmen schränkt diese Transparenz ein und führt möglicher-

weise dazu, dass die Überprüfung der Zielerreichung mangels konsensuell festgelegter Kriterien auf die vereinbarungsgemäße Umsetzung der jeweiligen Maßnahme reduziert wird.

- Weiterhin kann eine starke Maßnahmenorientierung in Verbindung mit einer thematisch sehr breiten Ausrichtung der Zielvereinbarungen (vgl. oben) dazu führen, dass Zielvereinbarungen zum Instrument einer detaillierten Maßnahmenregulierung werden und damit die alte operativ geprägte Detailsteuerung ihre Fortsetzung findet (vgl. Ziegele 2006).

Für die Steuerungswirksamkeit von Zielvereinbarungen im Sinne der Setzung von Leistungsanreizen stellt der Aspekt der Ressourcenzuweisung eine zentrale Dimension dar. Wie die Ergebnisse der HIS-Untersuchungen zeigen, beinhalten die Zielvereinbarungen der Universitäten in der Regel finanzielle Zuweisungen zur Unterstützung der Zielerreichung. Dies ist insofern bemerkenswert, als gleichzeitig die Definition von Kriterien zur Überprüfung der Zielerreichung und damit die Erfolgskontrolle vielfach noch ein Problem darstellen. Wenig überraschend ist daher, dass eine Kopplung der finanziellen Zusagen an das Ausmaß der Zielerreichung noch die Ausnahme bildet. Neben der bereits genannten Problematik der Definition geeigneter Kriterien zur Messung der Zielerreichung dürfte dies auch dem Problem geschuldet sein, dass Zielverfehlungen im Einzelfall nicht unbedingt auf das Verschulden der jeweiligen Fakultät bzw. des jeweiligen Fachbereichs zurückzuführen sind, sondern möglicherweise auch auf externe Faktoren (z.B. Mittelkürzungen, Studierendenstreiks). Eine konsequente Umsetzung vereinbarter Sanktionen wäre in diesem Fall nicht sinnvoll und würde die für Zielvereinbarungen erforderliche Vertrauensgrundlage zwischen Hochschulleitung und Fakultät bzw. Fachbereich gefährden. Ein formelgebundenen Mittelverteilungsverfahren vergleichbarer Automatismus ist daher an dieser Stelle nur eingeschränkt umsetzbar.

### **Literatur**

Arbeitskreis Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen der deutschen Universitätskanzler (2006): Zielvereinbarungen im Rahmen von Berufungsverfahren. Eine Handreichung. Internet: <http://www.uni-kanzler.de/Content/Thema/Mittel/handreichung.pdf> (Abruf: 25.07.2006).

- Clark, Burton R. (1983): *The Higher Education System. Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Hochschulrektorenkonferenz (2005): *Grundsätze zu Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen*.  
Internet:[http://www.hrk.de/de/beschluesse/109\\_2627.php?datum=204.+HRK-Plenum+am+14.+Juni+2005](http://www.hrk.de/de/beschluesse/109_2627.php?datum=204.+HRK-Plenum+am+14.+Juni+2005) (Abruf: 17.01.2006).
- Jaeger, Michael (2006): *Leistungsbezogene Budgetierung: Analyse der Umsetzung an ausgewählten Universitäten und Fakultäten/Fachbereichen*. HIS-Kurzinformation A1/2006. Hannover: Hochschul-Informations-System GmbH.
- Jaeger, Michael/Leszczensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid (2005): *Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung*. HIS-Kurzinformation A13/2005. Hannover: Hochschul-Informations-System GmbH.
- Nickel, Sigrun (2001): *Zielvereinbarungssysteme – Intern*. In: Anke Hanft (Hg.): *Grundbegriffe des Hochschulmanagements*. Neuwied: Luchterhand, S. 512-520.
- Weick, Karl E. (1985): *Der Prozess des Organisierens*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Zechlin, Lothar (2006): *Interne Zielvereinbarung – von der Zielgenerierung zum Monitoring der Leistungserbringung: Ein Praxisbericht*. In: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): *Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2006*. Bonn: Hochschulrektorenkonferenz, Bd. 1, S. 131-148.
- Ziegele, Frank (2000): *Mittelvergabe und Zielvereinbarungen. Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat – Hochschule*. In: Stefan Titscher/Georg Winckler/Hubert Biedermann/Helmuth Gatterbauer/Stephan Laske/Reinhard Moser/Franz Strehl/Franz Wodja/Heribert Wutz (Hg.): *Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten*. München: Mering, S. 331-381.
- Ziegele, Frank (2006): *Zielvereinbarungen als Kern des „Neuen Steuerungsmodells“*. In: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): *Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2006*. Bonn: Hochschulrektorenkonferenz, Bd. 1, S. 77-105.
- Ziegele, Frank/Weichselbaumer, Jürgen (2001): *Akademisches Controlling und hochschulinterne Zielvereinbarungen. Erfahrungsbericht*. München/Gütersloh: Technische Universität München/Centrum für Hochschulentwicklung.

# Zwischen Organisation und Profession

## Das neue Modell der Hochschulsteuerung in soziologischer Perspektive<sup>1</sup>

**Manfred Stock**  
Halle-Wittenberg

Im Folgenden wird das Neue Steuerungsmodell in einer soziologischen Perspektive anhand der Unterscheidung von Organisation und Profession untersucht. Im Zentrum steht dabei das Konzept der Zielvereinbarung, denn gemeinhin werden Zielvereinbarungen als Kern des Neuen Steuerungsmodells angesehen (Ziegele 2006). Es werden dabei hochschulinterne Zielvereinbarungen in den Blick genommen.

Wenn der Analyse die genannte Unterscheidung zugrunde gelegt wird, so soll damit in Erinnerung gerufen werden, dass sich Hochschulen nicht angemessen begreifen lassen, wenn man sie nur unter dem Gesichtspunkt von *Organisation* betrachtet. Hochschulen haben es mit Forschung und Lehre zu tun, also mit Handlungsbereichen, die seit Talcott Parsons den *Professionen* zugeschlagen werden. Das widersprüchliche Verhältnis von Profession und Organisation war ein großes Thema in den 60er Jahren in der Soziologie (vgl. Stock 2005). Danach ist es etwas in Vergessenheit geraten. Mit dem Aufkommen des neuen Steuerungsmodells und mit dem Ansinnen, das Konzept der Zielvereinbarung den Hochschulen nahe zu bringen, scheint es geboten, dem Gesichtspunkt der Profession erneut ein größeres analytisches Gewicht zu verleihen.

Zugleich liegt diesem Vorgehen die Einsicht zugrunde, dass eine soziologische Analyse von Hochschulen grundsätzlich mit der Unterscheidung von Organisation und Profession arbeiten sollte. Diese Idee geht auf Luhmanns Arbeiten zum Erziehungssystem zurück. Luhmann zeigt Kriterien auf, anhand derer Erziehen unter den Gesichtspunkten von Organisa-

---

<sup>1</sup> Es handelt sich um die überarbeitete Version des Manuskriptes eines Vortrags, der auf der Tagung „Neue Governance-Modelle an Hochschulen: Erwartungen, Praxis, Wirkungen“ in Kassel am 5.5.2006 gehalten wurde.

tion und von Profession *respezifiziert* wird (Luhmann 2002: 142 ff.). Dies lässt sich nicht nur auf den Bereich der schulischen Erziehung, sondern auch auf Forschung und Lehre im Hochschulbereich anwenden, auch sie unterliegen einer solchen Respezifikation.<sup>2</sup>

Die Argumentation des Beitrages folgt drei Schritten. *Erstens* soll der Frage nachgegangen werden, welche Rationalitätsunterstellungen in das Konzept der Zielvereinbarung eingelassen sind. Es wird gezeigt, dass diese Forschung und Lehre nur unter dem Gesichtspunkt von Organisation ansprechen und dass sie einem Modell technischer Rationalität folgen. In einem *zweiten* Schritt werden diese Rationalitätsunterstellungen konfrontiert mit der Logik professionellen Handelns. *Drittens* werden einige Vermutungen darüber angestellt, wie in der Hochschule mit dem Ansinnen umgegangen wird, die Kernoperationen – also Forschung und Lehre – jenen Rationalitätsunterstellungen zu unterwerfen, die das Konzept der Zielvereinbarung impliziert.

## **1. Das Konzept der Zielvereinbarung und die darin eingelassene Vorstellung von Rationalität**

Das Konzept der Zielvereinbarung entstammt, das ist bekannt, dem Bereich des Managements von Wirtschaftsbetrieben. In der Managementliteratur wird es unter dem Titel „management by objectives“ geführt. In den 50er Jahren wurde es von Peter Drucker entwickelt. Im Hochschulbereich wurde es offenbar zuerst in den USA eingeführt. Nach der Studie von Birnbaum (2000) über „management fads in higher education“ fand hier das Konzept in den späten 60er Jahren Eingang in die Hochschulen. Gegen Ende der 70er Jahre war es bereits wieder aus den Hochschulen verschwunden. Birnbaum sieht als Ursache dafür vor allem, dass die Vorstellung, man könne Zielvorgaben entlang einer Hierarchie systematisch un-

---

<sup>2</sup> Geht man davon aus, dass die Kernoperationen in Hochschulen Forschung (Wissenschaftssystem) und Lehre (Erziehungssystem) beinhalten, so stellt sich dabei zunächst die Frage, ob die Unterscheidung von Profession und Organisation auch für die Forschung greift. Dies setzt voraus, dass Forschung dem professionellen Handeln zugerechnet werden kann. Obwohl sich bei Luhmann entsprechende Hinweise finden (Luhmann 1998: 324), ist eine solche Zurechnung unter Systemtheoretikern eher unüblich (vgl. Stichweh 1996). Ausführlich wird Forschung als professionelles Handeln hingegen von Parsons/Platt (1973) und von Oevermann (2005) analysiert. Weitere Analysen zum Thema finden sich mit Blick auf Schulen in Tacke (2005) und mit Blick auf Hochschulen in Schimank (2005). Vgl. ferner die Aufsätze in Stock/Wernet (2005).

tersetzen und gleichzeitig unter der Prämisse eines gegenseitigen Einverständnisses formulieren, den Realitäten in komplexen Organisationen – und Hochschulen sind recht komplexe Organisationen – nicht angemessen sei. Dieses Argument soll hier nicht weiter geprüft werden. Wichtiger ist vielleicht der Hinweis, dass „management by objectives“ nach den Analysen von Birnbaum nur als eines von vielen Managementkonzepten zu verstehen ist, deren Kommen und Gehen eher modischen Konjunkturen folgt.

Mittlerweile hat das Konzept auch in Deutschland regen Zuspruch gefunden. In idealtypischer Zuspitzung lässt es sich wie folgt zusammenfassen: Dem Zielvereinbarungskonzept entspricht eine Vorstellung, die davon ausgeht, dass Hochschulen in der Lage seien, ihren Output zu kalkulieren und zu steuern. Das Konzept nimmt für sich in Anspruch, einen entscheidenden Mangel zu überwinden, der mit der hergebrachten Inputsteuerung in Zusammenhang gebracht wird. Die Inputsteuerung setzte einfach voraus, dass die Hochschulen als soziale Organisationen einen bestimmten Input an Haushaltsmitteln in einen bestimmten Output an Leistungen verwandelten. Genau diese Rationalität der Organisation könne aber im Falle der Hochschule nicht vorausgesetzt werden. Deshalb sei der Output zu kontrollieren, der aus einem bestimmten Input erzielt werde. Das Instrument der Zielvereinbarung gilt dabei nicht nur als Mittel der Zweckprogrammierung von Organisationen, sondern auch als Mittel der organisatorischen Selbstkontrolle. Es soll kontrollieren, ob intendierte und erreichte Leistungen auch übereinstimmen.

Nimmt man das Modell beim Wort, so unterstellt es die „Outputs“ von Forschung und Lehre als planbare, als berechenbare Größen, über die – wenn auch nach einem „Gegenstromprinzip“ – von einer Zentrale aus zu disponieren seien. Das Modell unterstellt, dass man über Forschung und Lehre in einem technischen Sinne verfügen könne. Kurzum: das Modell der Zielvereinbarung unterstellt ein Schema *technischer Rationalität*. Und es spricht Forschung und Lehre allein unter dem Gesichtspunkt der Organisation an. Es unterstellt, dass ein Leistungsausgang von Forschung und Lehre in der Organisation „Hochschule“ planmäßig herbeigeführt werden könne. Und es wird als ein Instrument begriffen, das das Zusammenwirken der Organisationseinheiten entsprechend steuert. Forschung und Lehre erscheinen so, als ob sie sich dem bürokratischem Schema der „Erledigung nach berechenbaren Regeln“ (Weber 1980: 563) fügten. Forschung und Lehre erscheinen, zugespitzt formuliert, als technische Ab-

läufe einer organisatorischen „Präzisionsmaschine“ (Weber 1980: 129),<sup>3</sup> einer Trivialmaschine, die nach bestimmten Regeln einen Input in einen Output verwandelt.

## 2. Zur Logik professionellen Handelns

Ich möchte mit einer Auflistung von Merkmalen beginnen, anhand derer in der soziologischen Klassik Professionen identifiziert wurden, und beziehe mich auf jene, die man bereits bei T.H. Marshall (1939) finden kann. Demnach zeichnen sich Professionen durch die folgenden Merkmale aus: Sie haben einen hohen Grad an Autonomie in der Ausbildung und Berufsausübung und ein hohes Prestige sowie ein vergleichsweise hohes Einkommen. Professionen verfügen über eine akademische Bildung. Sie sind auf die Erfüllung zentraler gesellschaftlicher Werte professionsethisch verpflichtet, auf solche Werte wie Gesundheit, Rechtsdurchsetzung, Wahrheit, Erziehungserfolg etc., und sie treten nicht profitorientiert auf einem Markt auf. Professionen können weder durch den Markt noch durch Bürokratien angemessen kontrolliert werden. Sie unterliegen primär einer kollegialen Selbstkontrolle.

Wie ist diese Entwicklung einiger Berufe zur Profession zu erklären? Man trifft hier auf zwei Antworten. Zum einen wird die Entstehung von Professionen gewertet als Ergebnis eines erfolgreichen Kampfes um ein Leistungsmonopol mit der entsprechenden Ausstattung an Macht, Einkommen und Prestige. Das heißt, die Professionalisierung erscheint hier als Projekt der monopolistischen Sicherung von Privilegien. In dieser Perspektive erscheint alles, was zur Begründung der erläuterten Merkmale angeführt wird, als Ideologie (Derber/Schwartz/Magrass 1990).

Eine zweite Erklärung – an die ich hier anknüpfen möchte – sucht nach materialen Gründen für die genannten institutionellen Merkmale. Die Gründe werden dabei in spezifischen Problemen gesucht, mit deren Lösung es Professionen zu tun haben. Dieser Problembearbeitung entspricht dabei eine bestimmte Strukturlogik professionellen Handelns. Gleich ob man diese Strukturlogik unter Zugrundelegung der Professi-

---

<sup>3</sup> Der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, dass sich mittlerweile die Organisationssoziologie von Webers Modell bürokratischer Rationalität verabschiedet hat. Dies drückt sich u.a. in der Entwicklung entscheidungstheoretischer Ansätze, mikropolitischen Ansätze, neo-institutionalistischer Ansätze und systemtheoretischer Ansätze aus.

onstheorie von Ulrich Oevermann (2002, 2005) oder einer systemtheoretischen Argumentation (Luhmann/Schorr 1982, Luhmann 2002) zu fassen versucht, die vorliegenden Analysen sind sich weitgehend einig in den folgenden Punkten, die hier nur kurz zusammengefasst werden können:

1. Die Erarbeitung der Problemlösung beinhaltet die Anwendung abstrakten und universellen Wissens. Aber: Das Wissen kann nicht routineförmig und in einem technischen Sinne angewendet werden, sondern im Rahmen der Deutung eines Falles. Ärzte, Juristen, Wissenschaftler, Lehrer sind keine Ingenieure, die, mehr oder weniger, auf dem Wege der Deduktion wissenschaftliches Wissen in praktikable Problemlösungen umsetzen.
2. Professionelle Problemlösungen sind nicht standardisierbar. Es gibt keine allgemeinen Technologien der Problemlösung. Die allgemeine Prämisse jeglicher Technologie, nämlich eine zureichende Isolierung und Zurechnung kausaler Faktoren, kann auf professionelles Handeln nicht angewandt werden. Damit entzieht sich das professionelle Handeln der Berechenbarkeit. Der Erfolg professionellen Handelns ist unsicher. Der Professionelle kann nicht planmäßig über einen Erfolg verfügen. Und entsprechend ist die Bezahlung nicht an den Erfolg gebunden.

Die entsprechenden Merkmale gelten für freiberuflich tätige Professionen, also für freiberufliche Ärzte, Therapeuten oder Juristen. Sie gelten aber auch für Professionen, die gewöhnlich in Organisationen eingebunden sind, also z.B. für Klinikärzte, für Lehrer und für Wissenschaftler. Die Professionstheorie stellt insofern auch eine allgemeine Theorie der Strukturlogik des Handelns in Forschung und Lehre zur Verfügung.

Man kann dem entnehmen, dass es für Forschung und Lehre schlicht keine Erfolgsgarantien geben kann. Es kann keine berechenbaren Regeln der Transformation eines „Inputs“ in einen „Output“ geben. Auf die Menge eines Inputs an Ressourcen lassen sich hier Erfolge oder Misserfolge nicht zurückführen. Erfolg und Misserfolg lassen sich zwar unterscheiden, nur können die Bedingungen für ihr Eintreten nicht im Vorhinein bestimmt werden. In der Forschung soll es ja gerade um noch *unbekannte* Sachverhalte gehen,<sup>4</sup> und auch in der Lehre hat man es mit Stu-

---

<sup>4</sup> In der derzeitigen Wissenschafts- und Hochschulpolitik scheint dies völlig in Vergessenheit geraten zu sein. Vgl. die instruktive Kritik an den Planungsphantasien der herrschenden

denen zu tun, die immer noch frei über ihre Köpfe verfügen und nicht als Trivialmaschinen funktionieren. Hinzu kommt, dass wissenschaftliche Innovationen im Rahmen der Prozeduren, die das Steuerungskonzept vorsieht, kaum bewertet werden können. Wissenschaftliche Leistungen werden durch Reputation belohnt, durch ein Medium also, dass gerade nicht innerhalb der Hochschulorganisation verteilt wird.

Dem entspricht mit Blick auf die Lehre, dass auch hier die Organisation jene Anerkennung nicht kontrollieren kann, die ihr produzierter „Output“ in der Gesellschaft oder auch nur auf dem Arbeitsmarkt findet. Zwar lässt sich feststellen, wie viele Absolventen pro Jahr mit welchen Zertifikaten die Hochschule verlassen – und entsprechende Vorgaben sind ein beliebter Gegenstand von Zielvereinbarungen. Eine Information darüber, ob die Lehre „erfolgreich“ war, ist dem aber nicht zu entnehmen, und noch mehr Unklarheit herrscht hinsichtlich der Frage, welcher Aufwand „vertretbar“ ist, um sicherzustellen, dass die Absolventen in der Gesellschaft auf ein bestimmtes Maß an Anerkennung stoßen.

### **3. Technische Rationalität der Konzepte und Eigenlogik von Forschung und Lehre**

Es soll nun um die Frage gehen, wie die Hochschulen mit dem Konzept der Zielvereinbarung umgehen, und wie sie den latenten Widerspruch bearbeiten zwischen einerseits den Rationalitätsunterstellungen, die in das Steuerungskonzept eingelassen sind, und andererseits den Eigenlogiken von Forschung und Lehre. Es gibt dazu für Deutschland bislang kaum aussagekräftige Untersuchungen. Die folgenden Bemerkungen haben daher eher hypothetischen Charakter und beruhen auf eher unsystematischen Beobachtungen. Ferner ziehe ich einige Befunde zur Einführung neuer Steuerungsmodelle in anderen Ländern heran.

---

Wissenschaftspolitik, die Dagmar Schipanski (2004), selbst Wissenschaftlerin, als Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kunst in Thüringen vorgetragen hat. Sie fühlt sich an die Planungsbesessenheit in der DDR erinnert. Auch formal sind die Analogien unübersehbar. Man vergleiche nur die Darstellung in Volkswirtschaftslehrbüchern der DDR zum „demokratischen Zentralismus“ der „Plandiskussion“ mit der des „Gegenstromprinzips“ des Zielvereinbarungskonzeptes. Auch die Hochschulforschung scheint insgesamt eher die Planungsphantasien zu bedienen. Professionelle Gesichtspunkte bringt sie hingegen kaum ins Spiel (vgl. Stock/Wernet 2005a).

Um die angesprochene Frage zu beantworten, empfiehlt es sich, auf analytische Unterscheidungen zurückzugreifen, die Nils Brunsson (1982, 1989, 1995) im Rahmen seiner Untersuchungen von Organisationsreformen in die Organisationssoziologie eingeführt hat. Brunsson unterscheidet drei Ebenen in Organisationen: die Ebene des „talk“, die Ebene des „decision-making“, und die Ebene der „action“:

- Auf der Ebene von „talk“ werden etwa Konzepte der Organisationsentwicklung kommuniziert, es werden Strategien entworfen, Pläne geschmiedet. Diese können in Texten fixiert werden, über die man wiederum reden kann, ohne allzu viel Rücksicht darauf nehmen zu müssen, was auf den operativen Ebenen des „decision making“ oder der „action“ tatsächlich passiert. Es liegt nahe, dass das Konzept der Zielvereinbarungen in den Hochschulen geradezu zu einem Kristallisationspunkt von „talk“ avanciert.
- Die Operationen des „decision-making“ bezeichnen auch eine eigene Ebene der Strukturbildung. Hier stellt sich beispielsweise die Frage, ob und auf welche Art und Weise die Vorgaben zur Anwendung des Zielvereinbarungskonzeptes faktisch als Prämissen für hochschulinterne Entscheidungen zugrundegelegt werden, die wiederum als Vorentscheidungen für weitere Entscheidungen dienen. Jede Leitung und Gestaltung, wie auch jede Reform einer Organisation besteht in Entscheidungen, die Entscheidungsprämissen festlegen, wobei unterstellt wird, dass die anschließenden Entscheidungen sich an diese Prämissen halten.
- Unter den Begriff von „action“ fallen in der Hochschule im Kern die faktischen Operationen von Forschung und Lehre. Diese geschehen zwar unter den durch die Organisation konstituierten Rahmenbedingungen. Zugleich zeichnen sich die Interaktionen in Forschung und Lehre durch eine spezifische Unabhängigkeit gegenüber Prozessen des „decision making“ aus. Sie folgen einer eigenen Logik, die wir oben als Eigenlogik professionellen Handelns beschrieben haben.

Zwischen erstens der Kommunikation von Ideen, also „talk“, zweitens den organisationsinternen Entscheidungsprozessen und drittens dem innerorganisatorischen Handeln besteht demnach keine Durchgriffskausalität von oben nach unten. Die Stabilität von Organisationen und ihre Fähigkeit, in turbulenten Umwelten zu bestehen, beruht, so zeigt Brunsson, auf einer *losen Kopplung* zwischen diesen Ebenen und sie beruht auf

Kausalzurechnungen, die in alle Richtungen laufen, also auch von unten nach oben. Ein Beispiel für eine solche Zurechnung: Für bereits Erreichtes werden im Nachhinein Entscheidungsvorgaben konstruiert.

Nimmt man diese analytischen Unterscheidungen von Brunsson zu Hilfe, was ist dann also zu erwarten im Hinblick auf die Art und Weise, in denen sich Hochschulen das Konzept der Zielvereinbarung zu Eigen machen? Das Spektrum des Erwartbaren möchte ich in drei Bemerkungen eher exemplarisch veranschaulichen.

(1) Während auf der Ebene von *talk* das Konzept der Zielvereinbarung als Instrument zur Steuerung der Hochschule kommuniziert wird, reduziert man es in den faktischen Entscheidungen – und das, was in den konkreten Vereinbarungen steht, ist ein Ausdruck faktischer Entscheidungen – auf ein „vernünftiges“ Maß. „Vernünftiges Maß“ heißt hier, man vereinbart nur das, was sich dem Begriff technischer Rationalität, der dem Zielvereinbarungskonzept eigen ist, auch fügt. Man schreibt nichts über zu erwartende Forschungsergebnisse in die Vereinbarungen, weil man das nicht planen kann. Sondern man beschränkt sich beispielsweise auf Maßnahmen zur Entwicklung der Forschungsinfrastruktur. Etwa: „Der Fachbereich verpflichtet sich, bis dann und dann ein neues Labor einzurichten.“ Erste empirische Untersuchungen zum Inhalt von hochschulinternen Zielvereinbarungen kommen zu entsprechenden Ergebnissen (vgl. Jaeger 2006: 64 ff.). Diese *vernünftige Reduktion* scheint gang und gäbe zu sein. Indirekt kann man dies auch aus vorliegenden Workshop-Materialien zur Gestaltung von Zielvereinbarungen herauslesen. Von den Protagonisten des Zielvereinbarungsmodells wird darin immer wieder bemängelt, dass die Forschungsvorhaben einer Fakultät nicht zu den Themen gehören, die tatsächlich in Zielvereinbarungstexten zu finden sind.<sup>5</sup> Vor dem Hintergrund der Bemerkungen zur Logik professionellen Handelns gesehen, scheint aber gerade dies vernünftig zu sein.

(2) Schaut man sich wissenschaftliche Untersuchungen zur Einführung des New Public Management im Hochschulbereich in den Ländern an, die damit schon länger als in Deutschland zu tun haben, so stößt man

---

<sup>5</sup> Vgl. „Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument“. Sektion 3: Vorstellung der Workshopergebnisse. In: Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2006, Band 1: Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung, Bonn: HRK, S. 149ff., besonders S. 151.

auf die folgenden Diagnosen: Bleiklie (1998) und Bleiklie/Byrkjeflot (2002) gehen am Beispiel Norwegens davon aus, dass sich die Vorstellung durchsetze, man könne akademische Tätigkeiten wie jede beliebige Dienstleistung administrativ handhaben. Damit komme es zu einer Verschiebung in den universitären „knowledge regimes“. Es ginge nicht mehr nur allein um die Wahrheit und um theoretische Innovationen, sondern zunehmend beanspruchten außerakademische Kriterien Geltung. Amaral/Magalhaes (2002) kommen in einer umfassenden ländervergleichenden Studie, die Schweden, Niederlande, Spanien und Portugal einbezieht, zu dem Schluss, dass „core academic values“ zunehmend an Autorität verlieren zugunsten von Werten, die an ökonomischen Kriterien ausgerichtet seien. Stilwell (2003) sieht in Australien mit der Verankerung von Managementkonzepten ein Modell ökonomischer Rationalität in Hochschulen an Autorität gewinnen, das zu einer Deprofessionalisierung des Handelns der Wissenschaftler führe. Die Professionsstandards, die für Forschung und Lehre gelten, sind demnach mit den Anforderungen, die das Hochschulmanagementschema eines „quantitativen Input-Output-Kalküls“ impliziert, nicht in Übereinstimmung zu bringen.

Nimmt man diese Diagnosen beim Wort, so wird das Folgende nahegelegt: Da das Steuerungskonzept der Zielvereinbarung ein Schema technischer Rationalität transportiert, werden mit der Implementierung dieses Konzeptes in Hochschulen faktisch auch die Kernoperationen von Forschung und Lehre diesen Rationalitätskriterien unterworfen. Dies würde in der Tat eine *De-Professionalisierung* bedeuten. Dies unterstellt allerdings mit Blick auf die Organisation, dass normative Modelle zur Hochschulsteuerung, die auf der Ebene von „talk“ kommuniziert werden, bruchlos in Entscheidungen umgesetzt werden und dass ihnen das faktische Handeln in Forschung und Lehre tatsächlich entspricht. Meines Erachtens ist dies aber zu bezweifeln. Eher ist zu erwarten, dass man auf der Ebene von „talk“ zwar die Zielvereinbarungsrhetorik bedient; dass das faktische Geschehen etwa in der Forschung aber zugleich ein davon abgekoppeltes Eigenleben führt. Denn die entscheidende Motivationsgröße ist hier Reputation, und die wird außerhalb der Organisation vergeben und zwar nach Kriterien, die in der *scientific community* gelten.

In den Kategorien von Brunsson wäre dies ein typischer Fall von *Hypokrisie*: Man geht auf der Ebene von „talk“ Vereinbarungen gerade unter der Voraussetzung ein, dass man sie auf der Ebene von „action“ umgehen kann, um die Kernoperationen von Forschung und Lehre vor inad-

äquaten Ansprüchen zu schützen. Dem entspricht ein *ritualistischer* Umgang mit dem Zielvereinbarungskonzept und den entsprechenden Zielvorgaben.

Nach wie vor lesenswert sind in diesem Zusammenhang auch die organisationssoziologischen Untersuchungen von Cohen/March aus den siebziger Jahren zum Umgang mit Planungsbemühungen in Universitäten und zu deren Folgen (Cohen/March 1974: 193 ff.). Es sei ein längeres Zitat erlaubt:

„1. Plans become *symbols*. Academic organizations provide few ‚real‘ pieces of feedback data. They have nothing closely analogous to profit or sales figures. How are we doing? Where are we going? An organization that is failing can announce a plan to succeed. An institution that does not have a reactor can announce a plan for one, and is probably valued higher than a university without such a plan.

2. Plans become *advertisements*. What is frequently called a ‚plan‘ by a university is really an investment brochure. It is an attempt to persuade private and public donors of the attractiveness of the institution. Such plans are characterized ... by *ex cathedra* pronouncements of excellence, and by the absence of most relevant information.

3. Plans become *games*. In an organization in which goals and technology are unclear, plans and the insistence on plans become an administrative test of will. ...

4. Plans become *excuses for interaction*. ... The results of the process of planning are usually more important than the plan. The development of a plan forces some discussion and may induce some interest in and commitment to relatively low-priority activities in the department/schools. Occasionally that interaction yields results of positive value. But only rarely does it yield anything that would accurately describe the activities of a school or department beyond one or two years into future“ (Cohen/March 1974: 195f.).

(3) Es ist auch möglich, dass jenseits aller technisch-instrumentalistischen Rhetorik, die sich mit dem Zielvereinbarungskonzept verbindet, einzelne Verfahrensweisen, die dieses Konzept vorsieht, durchaus in einer Weise gehandhabt werden, die den Vorstellungen eines wissenschaftlichen Universalismus entsprechen. Das Zielvereinbarungskonzept sieht Evaluationen vor. Wenn man diese von der „Planabrechnungslogik“ befreit, sie also nicht in jenem technischen Abrechnungssinne handhabt, der aus dem Zielvereinbarungskonzept folgt, könnten sie sogar im Sinne einer Logik des professionellen Handelns gestaltet werden. Allerdings müsste sich dann die akademische Profession an der Ausarbeitung solcher Verfahren beteiligen, um stärker professionelle Gesichtspunkte ins Spiel zu bringen, und sie dürfte nicht mit Ablehnung oder Ignoranz reagieren.

Es scheint so zu sein, dass das Zielvereinbarungskonzept – und insbesondere die darin vorgesehenen Evaluationen – den in der Hochschule tätigen Angehörigen der Wissenschaftlerprofession eines klar vor Augen treten lässt: Dass sie nicht nur Professionelle sind, die in einer *scientific community* verankert sind, sondern auch *Mitglieder* einer Organisation. Sie haben eine Mitgliedsrolle in der Organisation inne, sie besetzen eine budgetierte Stelle. Dem wissenschaftlichen Mitarbeiter und auch dem wissenschaftlichen Assistenten ist dies unmittelbar präsent, da seine Mitgliedschaft befristet ist. Der Professor hat diesen Mitgliedschaftsstatus sicher weniger klar vor Augen. Daraus kann vieles folgen, auch ein indifferentes Verhalten gegenüber den Belangen der Organisation Hochschule, auf das die Verfechter des Neuen Steuerungsmodells jenes amorphe Treiben gern zurückführen, das sie gegenwärtig unter den Bedingungen einer „Massenuniversität“ beobachten.

Wie dem im Einzelnen auch sei, die Frage ist, auf welche Weise Organisationskriterien im Bereich von Forschung und Lehre Geltung verschafft werden soll. Die Vorstellung, man könne Wissenschaftler in Lehre und Forschung einem technischen Schema organisatorischer Rationalität unterwerfen, um sie irgendwie „effizienter“ zu machen, greift jedenfalls zu kurz. Einem professionellen Handeln ist dieses Schema nicht angemessen. „Above all“ – so heißt es bei Talcott Parsons unter der Überschrift „The Strange Case of Academic Organization“ – „academic faculties and departments should not to be subject to pressure to streamline into ‚efficient organizations‘. In the sense in which canons of efficiency have justified primacy in business firms or governmental administrative organizations, the academic horse is one of a very different color (1971: 495). Für Forschung und Lehre habe sich, so Parsons mit Blick auf die amerikanischen Universitäten weiter, ein Muster der Respezifikation von Organisations- und Professionskriterien bewährt, das er als „collegial associationalism“ (ebd.: 489) bezeichnet. Dass die Wissenschaftler an den hiesigen Hochschulen dem technokratischen Rationalisierungsansinnen kaum offen unter Berufung auf die professionellen Standards des Handelns in Forschung und Lehre entgegneten, scheint auch Ausdruck dafür zu sein, dass jenes kollegiale Muster nur schwach in den Hochschulen verankert ist.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu die Argumentation von Liebermann/Loer (2006), die die derzeitige Misere der Universität als Ausdruck einer Krise der Kollegialität deuten.

## Literatur

- Amaral, A./Magalhaes, A. (2002): The Emergent Role of External Stakeholders in European Higher Education Governance. In: Alberto Amaral/Glen A. Jones/Berit Karseth (eds.): *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic. 1-21.
- Birnbaum, Robert (2000): *Management Fads in Higher Education. Where They Come From, What They Do, Why They Fail*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bleiklie, Ivar (1998): Justifying the Evaluative State: New Public Management Ideals in Higher Education. In: *European Journal of Education* 33, 3: 299-316.
- Bleiklie, Ivar/Byrkjeflot, Haldor (2002): Changing Knowledge Regimes: Universities in a new Research Environment. In: *Higher Education* 44: 519-532.
- 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 (1989): *The Organization of Hypocrisy*. New York: John Wiley&Sons.
- Brunsson, Nils (1995): Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control: In: *Research in the Sociology of Organisation* 13: 211-235.
- Brunsson, Nils/Olsen, Johan P. (1993): *The Reforming Organization*
- Derber, Charles/Schwartz, William A./Magrass, Yale (1990): *Power in the Highest Degree: Professionals and the Rise of a New Mandarin Order*. New York: Oxford University Press.
- Cohen, Michael D./March, James G. (1974): Decisions, Presidents, and Status. In: James G. March/Johan P. Olsen (ed.): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget. 174-205.
- Jaeger, Michael (2006): Leistungorientierte Budgetierung: Analyse der Umsetzung an ausgewählten Universitäten und Fakultäten/Fachbereichen. HIS Kurzinformation A1/2006.
- Lieberman, Sascha/Loer, Thomas (2006): Krise der Kritik. Die Misere der Universität, eine Krise der Kollegialität. In: *Forschung & Lehre* 6: 322-326.
- Luhmann, Niklas (1998): *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2004): *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas/Schorr, Karl-Eberhard (1982): *Zwischen Technologie und Selbstreferenz*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Marshall, T. H. (1939): The Recent History of Professionalism in Relation to Social Structure and Social Policy. In: *The Canadian Journal of Economics and Political Science* 5, 3: 325-340.
- Oevermann, Ulrich (2002): Professionalisierungsbedürftigkeit und Professionalisiertheit pädagogischen Handelns. In: Margret Kraul/Winfried Marotzki/Cornelia Schewpe (Hg.): *Biographie und Profession*. Klinkhardt: Heilbronn. 19-63.
- Oevermann, Ulrich (2005): Wissenschaft als Beruf. Die Professionalisierung wissenschaftlichen Handelns und die gegenwärtige Universitätsentwicklung. In: Stock, Manfred/Wernet, Andreas (Hg.): *Hochschule und Professionen. die hochschule – journal für wissenschaft und bildung* 14, 1: 15-51.

- Schipanski, Dagmar (2004): Finden, was man gar nicht sucht. In: Süddeutsche Zeitung vom 23.02.2004. Seite 2.
- Schimank, Uwe (2005): Die akademische Profession und die Universitäten: "New Public Management" und eine drohende Entprofessionalisierung. In: Thomas Klatetzki/Veronika Tacke (Hg.): Organisation und Profession. Wiesbaden: VS-Verlag. 143-164.
- Stichweh, Rudolf (1996): Professionen in einer funktional differenzierten Gesellschaft. S. 49-69 in: A. Combe/W. Helsper (Hg.), Pädagogische Professionalität. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Stilwell, F. (2003): Higher Education, Commercial Criteria and Economic Incentives. In: Journal of Higher Education Policy and Management 24,1: 51-61.
- Stock, Manfred (2005): Arbeiter, Unternehmer, Professioneller. Zur sozialen Konstruktion von Beschäftigung in der Moderne. VS-Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden 2005.
- Stock, Manfred/Wernet, Andreas (Hg.) (2005): Hochschule und Professionen. die hochschule – journal für wissenschaft und bildung 14, 1.
- Stock, Manfred/Wernet, Andreas (2005a): Hochschulforschung und Theorie der Professionen. In: Manfred Stock/Andreas Wernet (Hg.): Hochschule und Professionen. die hochschule – journal für wissenschaft und bildung 14, 1: 7-14.
- Tacke, Veronika (2005): Schulreform als aktive Deprofessionalisierung? Zur Semantik der Lernenden Organisation im Kontext der Erziehung. In: Thomas Klatetzki/Veronika Tacke (Hg.): Organisation und Profession. Wiesbaden: VS-Verlag. S. 165-198.
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr.
- Ziegele, Frank (2006): Zielvereinbarungen als Kern des „Neuen Steuerungsmodells“. In: Beiträge zur Hochschulpolitik 1, Band 1. Von der Qualitätssicherung des Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung. HRK. S. 77-105.

# Hochschulsteuerung durch Kontrakte – wozu und wie?

## Unterschiedliche Stellenwerte von Wettbewerb, Autonomie und Indikatoren im europäischen Vergleich

**Ute Lanzendorf**  
**Dominic Orr**  
Kassel/Hannover

Europaweit wird die Steuerung zwischen Staat und staatlichen Hochschulen zunehmend nach den Prinzipien des New Public Management gestaltet. Charakteristisch für dieses Steuerungsmodell ist eine im weiteren Sinne kontraktförmige Koordination zwischen dem Staat und

organisatorisch eigenständigen Hochschulen (Neave 1998: 276). Hierbei zieht der Staat (erwartete) Ergebnisse hochschulischer Aktivitäten als Bezugsgröße für die Zuweisung öffentlicher Mittel heran. Die Auswahl von Verfahren zum Erreichen der vereinbarten Ergebnisse wird den autonomen, im Wettbewerb miteinander agierenden Hochschulen überlassen. Vorrangige Zielsetzungen einer ergebnisorientierten Steuerung sind die weitestgehend leistungsgerechte Verteilung öffentlicher Mittel sowie deren möglichst effektive und effiziente Verwendung durch die organisatorisch eigenständigen Hochschulen. In diesem Kontext können Kontrakte zwischen Staat und Hochschulen auf unterschiedliche Weise dazu eingesetzt werden, um Wettbewerb und Hochschulautonomie zu gestalten. Kontrakte können die Form von Ziel- oder Leistungsvereinbarungen annehmen.

Der vorliegende Beitrag betrachtet das Steuerungsinstrument ‚Kontrakt‘ aus international vergleichender Perspektive. Zum einen stellt er im europäischen Ausland entwickelte Verfahren der Kontraktsteuerung dar. Zum anderen wird aufgezeigt, dass New Public Management im Hochschulsektor auch ohne das Instrument ‚Kontrakt‘ funktioniert. Es werden sowohl Besonderheiten einzelner nationaler Verfahren als auch länderübergreifende Einsichten in Funktionen, Möglichkeiten und Grenzen der Kontraktsteuerung herausgearbeitet.

Um eine vergleichende Betrachtung von Ländern mit und ohne Kontrakte zu ermöglichen, werden Kontrakte im Folgenden nicht nur in Bezug auf ihren Aufbau und ihre Inhalte hin hinterfragt, sondern auch in Bezug auf ihr Zusammenwirken mit weiteren Elementen ergebnisorientierter Hochschulfinanzierung. Dieses Thema ist in der Fachdiskussion bislang noch nicht vertieft worden. Unter den weiteren Elementen ergebnisorientierter Hochschulfinanzierung sind vor allem formelgebundene Verfahren von Bedeutung. Formeln stellen eine standardisierte rechnerische Beziehung zwischen Leistungs- und Belastungsparametern einer Hochschule und ihrem Budget her. Sie berücksichtigen vorhandene, messbare Ergebnisse hochschulischer Aktivitäten.

Kontrakte können Formeln ergänzen, indem sie eine Verknüpfung zwischen Budgets und hochschulischen Entwicklungszielen herstellen. Der Einsatz von Kontrakten ermöglicht es, auch zukünftige und gegebenenfalls schwierig zu quantifizierende Entwicklungsprozesse in den Steuerungsprozess einzubeziehen. Überdies können Kontrakte der Zieltransparenz und Kommunikation zwischen dem Staat und den Hochschulen zu Gute kommen.

Ein weiteres, drittes Element ergebnisorientierter Finanzierung ist die Zuweisung von Projektmitteln über Ausschreibungen. Sie steht in einer gewissen Nähe bzw. Konkurrenz zu Kontrakten, da über beide Instrumente Gelder für zukünftige hochschulische Aktivitäten zur Verfügung gestellt werden. Bei der Projektfinanzierung werden die zugewiesenen Mittel allerdings mit spezifischen hochschulischen Aktivitäten verknüpft, während bei einer an Kontrakte gebundenen Hochschulfinanzierung strategische Entwicklungsziele im Vordergrund stehen sollen.

Dieser Anspruch wird in der Realität nicht immer eingelöst: Infolge einer Tradition staatlicher Detailsteuerung beispielsweise kann es zur Vereinbarung sehr detaillierter Zielvorgaben bzw. spezieller Maßnahmen anstelle strategischer Ziele kommen (Ziegele 2004). Dies würde die für das Konzept ergebnisorientierter Steuerung essentielle operative Autonomie der Hochschulen beschneiden. Daneben können die Vereinbarung sehr allgemeiner Zielsetzungen oder umfassende Berichtspflichten zu einer „erhöhten – aber ziellosen – Selbstbeschäftigung der Universitäten“ (Böhm 2001: 52) führen. Die Literatur bewertet den Stellenwert von Kontrakten als Instrument einer ergebnisorientierten Hochschulsteuerung dementsprechend unterschiedlich: Während zum Beispiel Ziegele (2004) Kontrakte als „Kern des ‚Neuen Steuerungsmodells‘“ thematisiert, äußern

Sandberg (2003) oder Hoffacker (2001) Zweifel in Bezug auf den Nutzen von Kontrakten in einem deregulierten Steuerungskontext.

Der vorliegenden Literatur zufolge setzen viele Länder in Europa als ‚Kontrakt‘ bezeichnete Steuerungsinstrumente ein (vgl. Leszczensky u.a. (2004) und für Italien Capano (1999)). Große Teile hochschulischer Globalbudgets werden aber außer in Deutschland lediglich in der Schweiz, in Österreich und in Schweden an den Abschluss von Kontrakten gebunden. Andere Länder vereinbaren über Kontrakte spezielle, z.B. innovative Zielsetzungen, bei deren Erreichen vergleichsweise geringe staatliche Zuweisungen außerhalb der regulären Hochschulbudgets in Aussicht gestellt werden (z.B. in der spanischen Region Valencia). Länder, die keine Kontrakte einsetzen, stellen ganz überwiegend einen Teil staatlicher Hochschulmittel zweckgebunden für Projekte zur Verfügung (z.B. Dänemark, Finnland, Niederlande).

Im Weiteren werden Verfahren der ergebnisorientierten Hochschulsteuerung unter besonderer Berücksichtigung von Kontrakten am Beispiel der Schweiz, Österreichs und Englands vorgestellt.<sup>1</sup> Für die Schweiz wird der Prozess einer sukzessiven Verfeinerung des Instruments ‚Kontrakt‘ beschrieben. Für Österreich wird die gesetzlich dauerhaft vorgegebene Struktur von Kontrakten analysiert. Am Beispiel Englands schließlich illustriert der Beitrag den Hintergrund eines bewussten Verzichts auf das Steuerungsinstrument ‚Kontrakt‘.

## **Die Schweiz – sukzessive Verfeinerung der Kontraktsteuerung**

In der Schweiz wurde Ende der 1990er Jahre die Einführung von Kontrakten sowohl für die wissenschaftlichen Einrichtungen des Bundes (ETH-Bereich) als auch für die Universitäten in kantonaler Zuständigkeit

---

<sup>1</sup> Der schwedische Fall wird nicht behandelt, da die relevanten Dokumente lediglich auf Schwedisch vorliegen. Es ist aber bekannt, dass seit Beginn der 1990er Jahre staatliche Grundmittel für Forschung und Doktorandenausbildung in Verbindung mit leistungsorientierten Kontrakten zugewiesen werden. Die Kontrakte sehen für Forschungsaktivitäten nur allgemeine Ziele wie z.B. Qualitätsverbesserung vor. Daneben halten sie quantitative und seit jüngster Zeit auch qualitative Ziele für die Doktorandenausbildung fest. Mit wachsender Erfahrung im Umgang mit Kontrakten sind die vereinbarten Zielsetzungen tendenziell konkreter geworden (vgl. Leszczensky u.a. (2004) und Auskunft von Peter Schilling, Swedish Institute for Studies in Education and Research (SISTER), vom 20. Juli 2006).

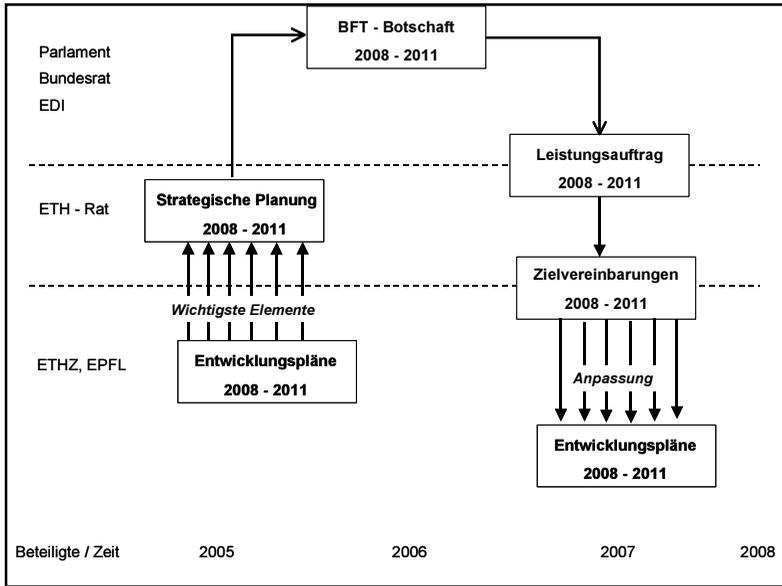
geplant (Perellon/Leresche 1999: 130f.). Während für die Universitäten und Forschungseinrichtungen des Bundes im Jahr 2000 erste Kontrakte geschlossen werden konnten, nimmt die Entwicklung einer Kontraktsteuerung auf kantonaler Ebene mehr Zeit in Anspruch. Die hiesige Darstellung beschränkt sich daher auf die Kontraktsteuerung der zwei Universitäten des Bundes, den Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich (ETHZ) und Lausanne (EPFL).

Vor dem Hintergrund rückläufiger Ressourcen verfolgt die schweizerische Bundesregierung seit Ende der 1990er Jahre das Ziel, die strategische Steuerung des ETH-Bereichs zu erleichtern und seine Strukturen im Sinne von Effektivität und Effizienz zu optimieren. Hierfür soll unter anderem an den beiden Universitäten ein „unternehmerischer Geist“ entwickelt werden (vgl. z.B. Botschaft zum Leistungsauftrag des Bundesrates 2003 oder Schmitt 1999: 56). Zentrales Element der entsprechenden Reform war die Einführung von Kontrakten.

Das Kontraktssystem im ETH-Bereich ist zweistufig aufgebaut: Zunächst erteilt der Bund einen Leistungsauftrag an das strategische Führungsorgan des ETH-Bereichs, den mit Vertretern der Wissenschaft besetzten ETH-Rat. Der Leistungsauftrag ergänzt die Vorgaben des ETH-Gesetzes, das allgemeine Aufgaben der Eidgenössischen Technischen Hochschulen beschreibt. Auf Basis des Leistungsauftrags schließt der ETH-Rat mit den beiden Universitäten in seinem Zuständigkeitsbereich jeweils eine Zielvereinbarung ab. Leistungsaufträge und Zielvereinbarungen haben eine vierjährige Laufzeit.

Leistungsaufträge an den ETH-Rat führen die Ziele der allgemeinen Wissenschaftspolitik – wie sie in den so genannten Botschaften über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie (BFT-Botschaften) dargelegt werden – mit der strategischen Planung des ETH-Rats zusammen. Die Planung des ETH-Rats basiert auf den Entwicklungsplänen der einzelnen Institutionen (vgl. Abbildung 1). Die Leistungsaufträge der Bundesregierung geben Grundsätze für die Zuweisung von Mitteln an die Universitäten durch den ETH-Rat vor (ETH-Gesetz, Art. 33). Die Zielvereinbarungen, die der ETH-Rat unter Berücksichtigung des Leistungsauftrags des Bundes mit jeder der beiden Universitäten schließt, werden aus der akademischen Planung, der Planung von Professuren, von Studierenden und baubezogenen Ausgaben entwickelt. Abschließend werden universitäre Entwicklungspläne den Zielvereinbarungen angepasst.

Abbildung 1: Zusammenspiel von institutionellen Entwicklungsplänen, Wissenschaftspolitik und Zielvereinbarungen im ETH-Sektor am Beispiel des Planungszyklus 2005-2007



Grafik nach ETH-Rat Factsheet „Akademische Qualitätssicherung im ETH-Bereich“ vom 08.08.2005, [http://www.eth-rat.ch/download/Akademische\\_QS\\_v1.pdf](http://www.eth-rat.ch/download/Akademische_QS_v1.pdf) (Zugriff September 2006)

Die in beiden bisher erstellten Leistungsaufträgen an den ETH-Rat enthaltenen Aufträge sind allgemein formuliert (Leistungsauftrag 2000-2003, Leistungsauftrag 2004-2007). Sie besagen, bestimmte Bereiche seien ‚prioritär zu fördern‘, ‚zu verstärken‘ oder ‚zu vermehren‘ bzw. fordern die Universitäten auf, an Initiativen oder Projekten des Bundes ‚aktiv mitzuwirken‘. Thematisch sind unter anderem die Chancengleichheit beim Hochschulzugang, transdisziplinäre Forschungsansätze, die ‚orientierte‘ Forschung, der Dialog zwischen Wissenschaft und Gesellschaft sowie die Einführung unternehmerischer Steuerungsansätze relevant. Außerdem werden Empfehlungen zur Entwicklung einzelner Fachgebiete ausgesprochen.

Der zweite Leistungsauftrag des Bundes (Leistungsauftrag 2004-2007) zeigt eine deutliche Hinwendung zum datengestützten Controlling,

das 2003 als neue Aufgabe des ETH-Rats gesetzlich verankert worden war. Er nennt sieben Oberziele, die jeweils anhand mehrerer Unterziele konkretisiert werden. Für jedes der insgesamt 25 Unterziele werden quantifizierbare Indikatoren definiert. Es wird eine Verbesserung der Indikatoren gegenüber der Vorperiode angestrebt, ohne dass aber konkrete Zielwerte vorgegeben würden. Die insgesamt über 50 Indikatoren umfassen zum Teil in Deutschland bisher kaum diskutierte Messkriterien universitärer Leistungen wie z.B. die Zufriedenheit von Studierenden und Mitarbeitern, die Berufseinstiegsquote von Absolventen, die Betreuungsrelation in der Lehre oder auch das Medienecho auf die Arbeit einer Universität. Eine Darstellung bzw. Bewertung der im Rahmen eines Leistungsvertrags erzielten Ergebnisse erfolgt primär in jährlichen Selbstberichten des ETH-Rats – die eine Auswahl von Indikatoren behandeln – und einer Gesamtevaluation durch externe Experten zum Abschluss einer Kontraktperiode.

Mit dem zweiten Leistungsauftrag an den ETH-Rat ist nicht nur ein Indikatorenkatalog zum Monitoring der erwünschten Entwicklungen eingeführt, sondern auch ein neues Modell für die Aufteilung der verfügbaren Bundesmittel unter den Institutionen des ETH-Bereichs vorgelegt worden. Während die Bemessung der Universitätsbudgets bisher diskretionär-inkrementalistisch erfolgte, werden ab 2007 70 Prozent der verfügbaren Bundesmittel leistungs- und 20 Prozent belastungsorientiert unter den beiden Universitäten aufgeteilt.

Das Verfahren der so genannten ‚kriteriengestützten Mittelzuteilung‘ basiert auf sieben Leistungs- und vier Belastungsindikatoren. Die Indikatoren sollen allerdings nicht für eine formelhafte Berechnung der einer Universität zustehenden Mittel verwendet werden, sondern lediglich Anhaltspunkte für eine diskursiv zu entscheidende Verteilung der verfügbaren Bundesmittel bieten.<sup>3</sup> Zwischen den sieben Leistungsindikatoren, die der Zuweisung von 70 Prozent der Bundesmittel zugrunde gelegt werden sollen, und den Indikatoren zum Monitoring des Leistungsauftrags gibt es nur begrenzte Überschneidungsbereiche. Somit erfolgt die Mittelbemessung für die Universitäten weitgehend entkoppelt von der strategischen Entwicklungsplanung über Kontrakte. Allerdings sollen die verbleibenden 10 Prozent der Bundesmittel, die nicht leistungs- oder belastungsorientiert verteilt werden, nach wettbewerblichen Kriterien für Projekte ver-

---

<sup>3</sup> Details der Vorgehensweise werden derzeit noch verhandelt.

füßbar gemacht werden, die die Zielsetzungen des Leistungsauftrags oder die strategische Planung des ETH-Rats in besonderer Weise fördern.

Die Zielvereinbarungen mit den beiden Universitäten für den Zeitraum 2004 bis 2007<sup>4</sup> geben als besondere Zielsetzungen in Bezug auf Forschung und Lehre z.B. die Umsetzung der Bologna-Vorgaben, die Einführung von Elitestudiengängen, die verstärkte Anwendung neuer Medien oder eine verstärkte Einwerbung wettbewerblich vergebener Drittmittel vor. Daneben definieren sie den zukünftigen Stellenwert einzelner Fachgebiete im Rahmen der Universitätsentwicklung. Außerdem finden sich Zielsetzungen in Bezug auf die bauliche Universitätsentwicklung, institutionelle Kooperationen, den Technologietransfer, den Austausch der Universitäten mit der Gesellschaft und die Gleichstellung. Des Weiteren verpflichten sich beide Universitäten zum Aufbau interner Managementstrukturen und zu einer Datenerhebung im Sinne des durch den ETH-Rat vorgenommenen Controllings.

Die Zielvereinbarungen können als eine Art Kurzfassung universitärer Entwicklungspläne gelesen werden. Insbesondere in Fragen der Strukturentwicklung sind sie ausgesprochen konkret. Die aufgeführten ‚Zielsetzungen‘ betreffen teilweise die Durchführung spezifischer Projekte und haben dann den Charakter von Maßnahmen. Der ETH-Rat scheint die Vorgaben im Leistungsauftrag des Bundes den Universitäten gegenüber etwas ‚abzufedern‘. Thematisch identische Zielsetzungen z.B. in Bezug auf Drittmittel sind in den Zielvereinbarungen deutlich weicher formuliert als in dem entsprechenden Leistungsauftrag. Die Zielvereinbarungen mit den beiden Universitäten erwecken den Eindruck, dass universitäre und politische Entwicklungsziele in ähnlichem Maße Eingang gefunden haben. Auch die Leitung der ETH-Zürich beispielsweise äußert Zufriedenheit (Schmitt 2005: 3).

Die Universitäten berichten dem ETH-Rat jährlich über Fortschritte bei der Umsetzung der Zielvereinbarungen. Zielvereinbarungen benennen zwar nicht explizit Indikatoren für das Monitoring. Als Basis für jährliche Aussprachen zwischen jedem der Universitätspräsidenten und dem Präsidenten des ETH-Rats werden aber relevante Indikatoren und ein entsprechender universitärer Kommentar herangezogen. Die Verfügbarkeit umfassender quantitativer Information über alle Bereiche der Universitäten

---

<sup>4</sup> Lediglich die Zielvereinbarung der ETH Zürich ist online abrufbar (vgl. Zielvereinbarung 2004-2007).

könnte mittelfristig einen deutlich verstärkten Rechtfertigungsdruck in Bezug auf das Fortschreiten strategischer institutioneller Entwicklungen zur Folge haben. Offen ist, inwieweit sich die Wirkung eines solchen Rechtfertigungsdrucks von der Wirkung formelbasierter oder projektbezogener finanzieller Anreize unterscheidet.

## **Österreich – ein dauerhaft festgeschriebenes Modell der Kontraktsteuerung**

Der bisher ausgesprochen eng staatlich kontrollierte österreichische Universitätssektor wird gegenwärtig in ein System mit vergleichsweise hoher operativer Autonomie einzelner Institutionen überführt. Die von der konservativen Regierungskoalition (1999 bis 2006) erneuerte Universitätsgesetzgebung, die 2002 in Kraft getreten ist, sieht eine stärker leistungsorientierte Verteilung öffentlicher Mittel für die Universitäten vor und möchte erreichen, dass sich die Universitäten zukünftig deutlicher im internationalen Wettbewerb profilieren. Die umfassende Reform wird in mehreren Stufen umgesetzt (vgl. z.B. Höllinger 2004, Lanzendorf 2006, Zechlin 2003).

Zunächst konstituierten sich die 21 Universitäten, die bisher Abteilungen des zuständigen Ministeriums waren, als vollrechtsfähige Körperschaften neu. Anschließend wurde die Zuweisung staatlicher Finanzmittel an die Universitäten 2004 von einer kameralistischen Struktur auf Globalbudgets umgestellt. Ab 2007 soll nun der überwiegende Teil dieser Mittel – das ‚Grundbudget‘ (80%) – an den Abschluss dreijähriger Leistungsvereinbarungen zwischen dem zuständigen Ministerium und den einzelnen Universitäten gebunden werden (§ 12 Universitätsgesetz 2002). Für die Verteilung der verbleibenden 20 Prozent staatlicher Mittel wird eine Formel zur Anwendung kommen, in die elf – überwiegend leistungsbezogene – Universitätsparameter einfließen.

Ähnlich wie in der Schweiz sieht das Gesetz vor, dass bedarfs- und leistungsorientierte Parameter nicht für eine formelbasierte Berechnung von Hochschulbudgets, sondern lediglich als Basis für Verhandlungen über die Zuweisung von Grundbudgets zum Einsatz kommen. In Bezug auf ‚Leistung‘ sind allerdings – anders als in der Schweiz – ausschließlich Parameter maßgeblich, die die Umsetzung der in Leistungsvereinbarungen festgeschriebenen Zielsetzungen dokumentieren (Universitätsge-

setz 2002, § 13 (4) und zugehörige offizielle Erläuterungen unter <http://www.unigesetz.at>). Das Grundbudget der Universitäten wird somit in unmittelbarer Bezugnahme auf das strategische Steuerungsinstrument ‚Kontrakte‘ definiert. Vor diesem Hintergrund kann von einem ganzheitlichen Steuerungsansatz gesprochen werden.

Erste Leistungsvereinbarungen wurden im September 2006 unterzeichnet. Ihre Inhalte orientieren sich wie auch in der Schweiz an universitären Entwicklungsplänen. Anders als in der Schweiz wurden die Themen von Leistungsvereinbarungen aber in Österreich dauerhaft gesetzlich vorgegeben. Folgende sechs Themenbereiche sollen behandelt und entsprechende Indikatoren benannt werden (Universitätsgesetz 2002, § 13 (2), vgl. auch Biedermann/Strehl 2004):

- *Strategische Ziele, Profilbildung, Universitäts- und Personalentwicklung*: Strategische Zielsetzungen sollen einen mittel- bis langfristigen Horizont aufweisen. Unter ‚Profilbildung‘ wird die Weiterentwicklung universitärer Stärken verstanden. Unter dem Begriff ‚Universitätsentwicklung‘ ist die längerfristige Ressourcenperspektive angesprochen.
- *Forschung*: Es sollen geplante und bereits in Arbeit befindliche Forschungsprojekte und -programme benannt sowie Fragen der Qualitätssicherung thematisiert werden.
- *Studien und Weiterbildung*: Neben Statistiken zum quantitativen Status quo und Ergebnissen von Lehrevaluationen sollen Pläne zur Weiterentwicklung in den Bereichen Lehre (einschließlich Doktorandenausbildung) und Weiterbildung dargelegt werden.
- *Gesellschaftliche Zielsetzungen*: Das Gesetz verlangt, dass die Universitäten gegenwärtige und geplante Aktivitäten in bildungspolitisch prioritären Handlungsfeldern aufzeigen (gesetzlich festgeschrieben sind eine Erhöhung des Anteils von Frauen in leitenden Funktionen, die Ausweitung von Angeboten für berufstätige Studierende und von gesellschaftlich relevanten Forschungsbereichen sowie die Förderung des Wissens- und Technologietransfers).
- *Internationalität und Mobilität*: Es sollen bestehende und geplante mehrjährige internationale Hochschulkooperationen, Austauschprogramme für Studierende und Dozenten, kooperative Studienangebote sowie Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils ausländischer Studierender und Postgraduierter dargelegt werden.

- *Interuniversitäre Kooperationen:* Die Universitäten sollen über die gemeinsame Nutzung von Organisationseinheiten und gemeinsame Lehrangebote mit österreichischen und ausländischen Partnern und deren Auswirkungen berichten.

Ungewöhnlich ist, dass Kontrakte in Österreich mit Ausnahme des ersten Themenbereichs nicht nur die für dieses Instrument typische Beschreibung von Entwicklungszielen vornehmen, sondern ergänzend eine Darlegung bereits umgesetzter oder geplanter universitärer Aktivitäten enthalten sollen. Das Gesetz definiert Kontrakte als eine Mischung aus strategischer Entwicklungsplanung, Maßnahmeplanung und Bericht. Die Integration einer Berichtspflicht in Kontrakte überrascht insofern, als weitere regelmäßige und umfassende Berichtspflichten der Universitäten an das zuständige Ministerium vorgesehen sind.

Bei den für die Kontrakte vorgesehenen Themenbereichen ‚gesellschaftliche Zielsetzungen‘ sowie ‚Internationalität und Mobilität‘ werden Informationen abgefragt, die sich mit den Indikatoren überschneiden, die für die formelbasierte Verteilung von 20 Prozent der landesweiten Hochschulmittel verwendet werden. Auch bei den Themen ‚Forschung‘ sowie ‚Studien und Weiterbildung‘ ist eine Überschneidung zwischen Indikatoren für die Kontraktsteuerung und Indikatoren für die formelbasierte Bemessung von Hochschulmitteln denkbar. So kommt es zu einer Überschneidung von wettbewerblicher (Formel) und strategischer Steuerung (Kontrakt); Formel und Kontrakt verstärken sich in Teilbereichen gegenseitig. Unter dem Desiderat der Deregulierung wäre die Steuerung durch lediglich ein Instrument einer derartigen ‚Doppelsteuerung‘ vorzuziehen. Unter Bezugnahme auf Fangmann (2001: 511) kann ein ausschließlich wettbewerblicher Anreiz als gegebenenfalls ausreichend angesehen werden.

## **England – bewusster Verzicht auf Kontrakte**

Das gegenwärtig im englischen Hochschulsektor praktizierte Steuerungsmodell geht auf die frühen 80er Jahre zurück. Im Zuge seiner kontinuierlichen Weiterentwicklung ist die Einführung von Kontrakten mehrmals angedacht worden. Sowohl Ende der 1980er Jahre als auch 2001 wurde vorgeschlagen, das staatliche Finanzierungsmodell um Kontrakte zu erweitern, um die zentrale Hochschulplanung und -steuerung zu ver-

bessern. Hintergrund früher Erwägungen, Kontrakte einzuführen, war, dass das politische Potential zur Kontrolle und Planung der Entwicklung einzelner Hochschulen als unzureichend erachtet wurde (DES 1987, vgl. auch Orr 2005: 92ff.). Als Kontrakte vor wenigen Jahren nochmals thematisiert wurden, geschah dies aus einer etwas anderen Perspektive: Ausgehend von einer Besorgnis, dass die Anwendung weniger und für alle Institutionen identischer Finanzierungskriterien im Zeitverlauf zu einer starken Angleichung hochschulischer Entwicklungsstrategien führen könnte, erschien die Einführung von Kontrakten als eine Möglichkeit zur Differenzierung von Steuerungsanreizen attraktiv. Ein Gutachten im Auftrag der Rektorenkonferenz der Polytechnics und des Rats für Industrie und Hochschule (SCOP/CIHE 2001) beispielsweise argumentierte, ein differenzierter Hochschulsektor sei als übergeordnetes hochschulpolitisches Entwicklungsziel anzusehen.

Zu beiden Zeitpunkten fiel letztendlich eine Entscheidung gegen Kontrakte. Insbesondere zwei Argumente sprechen aus englischer Sicht gegen die Einführung von Ziel- oder Leistungsvereinbarungen zwischen dem Staat und den Hochschulen:

1. Nach einhelliger Expertenmeinung stehen Kontrakte in einem grundsätzlichen Widerspruch zu der in England traditionellen Distanz zwischen dem Staat und autonomen Hochschulen.<sup>5</sup> Alle etwa 100 englischen Universitäten haben den juristischen Status privater Wohltätigkeitsorganisationen (*charity*). Sie haben also immer als so genannte hybride Organisationen zwischen Staat und Markt (van Bijsterveld/Mouwen 2001) agiert und müssen die Interessen beider Seiten berücksichtigen. Seit Anfang der 1980er Jahre versteht sich der Staat als einer unter verschiedenen ‚Kunden‘ hochschulischer Dienstleistungen (vgl. Orr 2005: 27). Zur Verbesserung hochschulischer Leistung und Effizienz entwickelte er zu dieser Zeit ein besonderes Interesse an der Entfaltung des ‚Hochschulmarkts‘, die durch die Einführung einer ergebnisorientierten Zuweisung staatlicher Finanzmittel

---

<sup>5</sup> Da die Einführung von Kontrakten in England gegenwärtig nicht angestrebt wird, gibt es keine aktuelle Diskussion dieses Themas, das sich hier aus der vergleichenden Perspektive ergibt. Die Argumentation ergibt sich aus Telefonaten/E-Mailkontakt mit einschlägigen Experten im englischen Hochschulwesen. Gesprächspartner im Juli 2006 waren: Prof. John Davies (Anglia Ruskin University), Prof. John Pratt (University of East London), Bahram Bekhradnia (Higher Education Policy Institute), Ian Parry and Nicola Oates (Higher Education Funding Council for England).

gefördert werden sollte. Die traditionelle Distanz zwischen Staat und Hochschulen kommt in diesem Finanzierungsmodell dadurch zum Ausdruck, dass die Zuweisung von Mitteln an die Hochschulen nicht durch das zuständige Ministerium selber, sondern durch ein Nicht-Regierungsorgan, den Higher Education Funding Council (HEFCE), erfolgt.

2. Staatliche Finanzzuweisungen machen heute im Durchschnitt nur noch 40 Prozent der Gesamtbudgets einzelner Hochschulen aus. Die Hochschulen sind somit in Bezug auf ihre institutionelle Entwicklung dem Staat gegenüber nur bedingt verpflichtet. Der staatliche Zuschuss stellt lediglich eine Komponente der Hochschulhaushalte dar, deren Bedeutung zudem von Hochschule zu Hochschule deutlich schwanken kann.<sup>6</sup> Infolge stark wachsender Studierendenzahlen und einer parallelen Krise der öffentlichen Haushalte sind die Hochschulen immer stärker darauf angewiesen, zusätzlich zu öffentlichen Geldern Mittel aus anderen Quellen einzuwerben. Institutionelle Entwicklungsstrategien werden primär von extern besetzten Hochschulräten und den zentralen Managementeinheiten der Hochschulen verantwortet. Der Sachverhalt, dass staatliche Hochschulmittel nur einen geringen Anteil an den Budgets einzelner Hochschulen ausmachen, schränkt aber nicht nur staatliche Steuerungsmöglichkeiten ein, sondern entkräftet des Weiteren auch Befürchtungen, dass das wenig differenzierte Anreizsystem für die Zuweisung staatlicher Mittel einer Vielfalt institutioneller Entwicklungsstrategien entgegenstehen könnte. Aus den unterschiedlichen Anteilen, die Mittel aus der Industrie, Studienbeiträge ausländischer Studierender oder Mittel aus der öffentlichen Forschungsförderung am Budget einer Institution haben, ergibt sich eine deutliche Differenzierung.<sup>7</sup>

Vor dem beschriebenen Hintergrund verzichtet der Staat in England bewusst darauf, Einfluss auf die Entwicklungsprioritäten einzelner Hoch-

---

<sup>6</sup> Der Medianwert für den Beitrag des staatlichen Zuschusses zu einem Hochschulhaushalt lag 2003/04 bei 45 Prozent. Für das unterste Zehntel der Institutionen machte der staatliche Zuschuss einen Anteil von 30 Prozent aus und für das oberste Zehntel 59 Prozent (UUK 2005: 62).

<sup>7</sup> Die Anwerbung von Studierenden aus bildungsfernen Schichten ist eine zusätzliche Ebene der hochschulischen Profilierung: Während der Medianwert aller Hochschulen bei 13 Prozent bildungsfernen Studierenden liegt, zählt das höchste Zehntel-Segment der Hochschulen 23 Prozent und das niedrigste 7 Prozent (UUK 2005: 56).

schulen zu nehmen. Die Hochschulpolitik wendet sich ganz überwiegend an den Hochschulsektor als Ganzes. Ihre Steuerungsanreize beziehen sich primär auf die Einhaltung möglichst hoher akademischer Qualitätsstandards und die Berücksichtigung allgemeiner gesellschaftlicher Zielsetzungen durch alle Hochschulen (z.B. erweiterter Hochschulzugang, Chancengleichheit, effiziente Mittelverwendung. Vgl. das ministerielle Schreiben an den Higher Education Funding Council zum Hochschulbudget für das Jahr 2006<sup>8</sup>).

Entsprechende Steuerungsanreize werden über das Verfahren für die Bemessung staatlicher Hochschulgelder vermittelt. Die Hochschulpolitik geht davon aus, dass eine formelgebundene Zuweisung zusammen mit einer ergänzenden Ausschreibung projektbezogener Mittel den einzelnen Hochschulen ausreichenden Anreiz bietet, staatliche Gelder im Sinne hochschulpolitischer Prioritäten einzusetzen.

Konkret wird für den formelbasiert bemessenen Anteil des staatlichen Zuschusses (83 %) nicht nur die aktuelle Nachfrage (Studierendenzahlen) berücksichtigt. Daneben fließt vielmehr auch die Forschungsqualität in die Berechnung der Hochschulbudgets ein (Benotung anhand der Bewertung von Peers), und es werden Prämien für bestimmte Gruppen von Studierenden gewährt (HEFCE 2006). Zu diesen Gruppen von Studierenden zählen insbesondere bildungsferne (*non-traditional*) Studierende. Hierbei handelt es sich um Studienanfänger, die aus Wohngebieten stammen, in denen die Beteiligung an Hochschulbildung bislang gering ist.<sup>9</sup>

Des Weiteren wird den Hochschulen jährlich zur besonderen Förderung einzelner hochschulpolitischer Prioritäten unter wettbewerblichen Bedingungen die Möglichkeit gegeben, Projekte für Sonderfinanzierungen vorzuschlagen. Insgesamt 17 Prozent der staatlichen Hochschulmittel werden gegenwärtig auf diesem Weg unter den Hochschulen verteilt. Die Projektfinanzierung unterstützt u.a. die Studienbeteiligung bildungsferner Schichten, die Verbesserung von Lehre und Lernen oder das Angebot bestimmter Fächer. Beispielsweise wirkt ein Sonderprogramm gegenwärtig auf den Ausbau des Chemiestudiums hin, nachdem die Hochschulen infolge einer stark rückläufigen Nachfrage und hohen Kosten der Lehre im

---

<sup>8</sup> <http://www.hefce.ac.uk/news/hefce/2006/grant/letter.pdf>.

<sup>9</sup> Daneben wird auch die Immatrikulation von Teilzeitstudierenden, die besondere Unterstützung von Abbruch- gefährdeten Studierenden sowie die Immatrikulation von körperlich beeinträchtigten Studierenden honoriert.

Fach Chemie immer weniger Studienplätze angeboten hatten. Die Hochschulen entscheiden, ob sie sich an den Sonderprogrammen beteiligen möchten. Sie können jedoch nicht zu einer Beteiligung gedrängt werden, so wie dies über Kontrakte gegebenenfalls möglich wäre.

Den einzigen Versuch einer indirekten staatlichen Einflussnahme auf die Entwicklungsplanung einzelner Hochschulen stellen „regional advisors“ der nichtstaatlichen Organisation für die Finanzierung der Hochschulbildung (HEFCE) dar. Diese Berater arbeiten mit regionalen Interessengruppen aus den Bereichen Politik und Industrie zusammen, um die regionale Einbindung ‚ihrer‘ Hochschulen zu stärken. Sie haben allerdings nur wenig formale Autorität und müssen sich deshalb auf Beratungs- und Überzeugungsarbeit verlassen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Staat seine Hochschulpolitik mit subtilen Mitteln realisiert und dabei den Hochschulsektor als Ganzes und nicht einzelne Institutionen oder gar innerhochschulische Organisationseinheiten steuert: seine hochschulpolitischen Ziele haben einen relativ hohen Abstraktionsgrad und lassen sich über Formeln, die Ausschreibung von Projektmitteln und die Informations- und Beratungspolitik der „regional advisors“ realisieren.

## **Funktionen, Möglichkeiten und Grenzen der Kontraktsteuerung**

Abschließend sollen die drei Länderdarstellungen verglichen werden. Dies erfolgt auf zwei Ebenen: Zunächst erfolgt eine Gegenüberstellung von Ländern mit und ohne Kontrakten. Was lässt sich aus einem Vergleich zwischen Österreich und der Schweiz einerseits und England andererseits lernen? Auf einer zweiten Vergleichsebene werden dann Besonderheiten des österreichischen und das Schweizer Modells staatlicher Kontraktsteuerung aufgezeigt.

Prinzipiell ist festzuhalten, dass sowohl die Entscheidung für oder gegen Kontrakte als auch die Ausgestaltung von Kontrakten maßgeblich von nationalen Traditionen der Hochschulsteuerung abhängt. Auf der ersten Vergleichsebene kommen die Autoren zu dem Schluss, dass Kontrakte vor allem für solche Hochschulsysteme sinnvoll zu sein scheinen, in denen die Hochschulplanung stark entwickelt ist bzw. eine gewachsene enge Abhängigkeit der Hochschulen vom Staat besteht (Tradition der De-

tailsteuerung) und Vorbehalte gegenüber einem weitgehenden Wettbewerb zwischen den Hochschulen existieren.

Kontrakten kommt offensichtlich eine besondere Rolle für die Integration politischer Zielsetzungen in die Entwicklungsplanung einzelner Hochschulen zu. Mit Hilfe von Kontrakten kann der Staat mit jeder einzelnen Hochschule unterschiedliche Entwicklungsprioritäten vereinbaren. Formelgebundene und projektorientierte Verfahren der Zuweisung staatlicher Hochschulmittel ermöglichen hingegen nur eine begrenzte Einflussnahme des Staates auf die Entwicklungsrichtungen einzelner Institutionen. Sie geben zwar grobe Entwicklungsrichtungen vor, in Bezug auf die die Hochschulen miteinander konkurrieren müssen. Inwieweit sich einzelne Hochschulen aber diesem Wettbewerb stellen, bleibt ihnen überlassen.

Bei einer Entscheidung für oder gegen Kontrakte spielt daher die Frage, wie viel Kompetenzen der Staat an die Hochschulen abzugeben bereit ist bzw. wie viel Autonomie er ihnen zugesteht eine zentrale Rolle. Wie das Beispiel Englands illustriert, implizieren Kontrakte aber nicht nur eine dezidierte staatliche Einflussnahme auf die Hochschulentwicklung, sondern auch eine geringe Abhängigkeit der Hochschulen von Marktmechanismen. Eine Abwägung zwischen strategischem Einfluss des Staates und einer marktlichen Steuerung des Hochschulsektors kann ausschlaggebend dafür sein, dass Kontrakte in der Praxis durchaus nicht nur von staatlicher Seite, sondern vielfach auch von den Hochschulen als sinnvoll erachtet werden.

Aus pragmatischen Gründen bietet sich der Einsatz von Kontrakten insbesondere für kleine Hochschulsysteme an. Zum einen macht die wettbewerbliche Steuerung eines kleinen Hochschulsektors gegebenenfalls wenig Sinn. Zum anderen ist die Aushandlung von hochschulspezifischen Entwicklungsprioritäten in großen Hochschulsystemen mit einem ausgesprochen hohen administrativen Aufwand verbunden.

Auf der zweiten Vergleichsebene – der Gegenüberstellung von Verfahren der Kontraktsteuerung in der Schweiz und in Österreich – zeigt sich Folgendes: Sowohl im schweizerischen ETH-Bereich als auch im österreichischen Universitätssektor werden Kontrakte für eine ganzheitliche, mittelfristige Struktur- und Entwicklungsplanung eingesetzt. Beide Systeme des Kontraktmanagements können als relativ ‚reif‘ gelten: Sie haben bereits einen mehrjährigen Entwicklungsprozess durchlaufen bzw. sind dauerhaft festgeschrieben. Kontrakte im ETH-Bereich (Zielvereinba-

rungen zwischen ETH-Rat und Universitäten) und in Österreich sind relativ spezifisch formuliert; sie geben nicht nur Ziele, sondern auch Maßnahmen vor.

Sowohl der Schweizer ETH-Bereich als auch der österreichische Universitätssektor dokumentieren Fortschritte der Universitäten in Bezug auf vereinbarte Entwicklungsziele mit Hilfe von Indikatoren. Veränderungen der Indikatoren wird im Unterschied zu verformelten Hochschulparametern kein fester monetärer Gegenwert zugeschrieben. Die Indikatoren dienen lediglich als Hintergrundinformation für Diskussionen über die Höhe von Grundhaushalten (Österreich) bzw. für in der nächsten Kontraktperiode zu vereinbarenden Entwicklungsprioritäten (ETH-Bereich). Eine Hochschule, deren Kenngrößen sich positiv entwickeln, hat aber mit Sicherheit bessere Aussichten auf eine gute Ressourcen-Ausstattung als eine Hochschule ohne oder mit negativer Entwicklung.

### **Literatur**

- Biedermann, Hubert/Strehl, Franz 2004: Leistungsvereinbarung. In: Höllinger, Sigurd/Titscher, Stefan (Hg.): Die österreichische Universitätsreform – Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002. Wien: WUV Universitätsverlag, S. 219-245.
- Bijsterveld, S.C. van/Mouwen, Kees 2001: The Hybrid University as a Concept for the Future. In: Education Law Journal, Vol. 2, No. 1, S. 26-35.
- Böhm, Monika 2001: Zielvereinbarungen zwischen Universität und Staat sowie innerhalb der Universität. In: Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (Hg.): Das Neue Steuerungsmodell und die Universitätsreform – Budgetierung, Zielvereinbarungen und kaufmännische Buchführung: Chance für autonome Entwicklung der Universität oder bürokratische Lenkung auf leisen Sohlen? Ein Tagungsband. (Themen und Texte). Johann Wolfgang Goethe-Universität: Frankfurt am Main, S. 45-55.
- Botschaft zum Leistungsauftrag des Bundesrates an den ETH-Bereich für die Jahre 2004-2007 vom 06.06.2003 (Schweizer Bundesblatt 2003, S. 5270).
- Capano, Giliberto 1999: Italy – The Endless Transition. In: Braun, D./Merrien, F.-X. (Hg.): Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View. (Higher Education Policy Series; 53). London, Philadelphia: Jessica Kingsley, S. 195-219.
- DES [Department for Education and Science] 1987. Changes in the Structure and National Planning for Higher Education. Contracts between the Funding Bodies and Higher Education Institutions. London: DES.
- Fangmann, Helmut 2001: Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen. In: Hanft, Anke (Hg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. (Reihe Hochschulwesen: Wissenschaft und Praxis). Bielefeld: UniversitätsVerlag Webler, S. 508-512.

- HEFCE [Higher Education Funding Council] 2006: Funding Higher Education in England – How HEFCE allocates its funds. Bristol: HEFCE.
- Hoffacker, Werner 2001: Kontrakt und Kontraktmanagement: Neue Instrumente der Steuerung im Hochschulbereich – Probleme und Problematik. In: Die Öffentliche Verwaltung (2001)16, S. 681-686.
- Höllinger, Sigurd 2004: Die Entwicklung von der staatlich gelenkten zur autonomen und europäischen Universität. In: Höllinger, Sigurd/Titscher, Stefan (Hg.): Die österreichische Universitätsreform – Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002. Wien: WUV Universitätsverlag, S. 51-69.
- Lanzendorf, Ute 2006: Austria – from hesitation to rapid breakthrough. In: Kehm, Barbara M./Lanzendorf, Ute (Hg.): Reforming university governance – changing conditions for research in four European countries. Bonn: Lemmens, S. 99-134.
- Leistungsauftrag 2000-2003 (Leistungsauftrag des Schweizerischen Bundesrates (Auftraggeber) an den ETH-Rat (Beauftragter) für die Jahre 2000 bis 2003 vom 12. Mai 1999).  
[http://www.sbf.admin.ch/htm/services/publikationen/bildung/eth/leistungsauftrag\\_eth\\_2000-2003-d.PDF](http://www.sbf.admin.ch/htm/services/publikationen/bildung/eth/leistungsauftrag_eth_2000-2003-d.PDF) (Zugriff am 14.09.2006).
- Leistungsauftrag 2004-2007 (Leistungsauftrag des Bundesrates an den ETH-Bereich vertreten durch den ETH-Rat für die Jahre 2004-2007). Schweizer Bundesgesetzblatt 2003, S. 5287 und  
[http://www.sbf.admin.ch/htm/services/publikationen/bildung/eth/leistungsauftrag\\_eth-bereich-d.PDF](http://www.sbf.admin.ch/htm/services/publikationen/bildung/eth/leistungsauftrag_eth-bereich-d.PDF) (Zugriff 14.09.2006).
- Leszczensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid/Weitz, Birgitta 2004: Staatliche Hochschulsteuerung durch Budgetierung und Qualitätssicherung: Ausgewählte OECD-Länder im Vergleich. (Hochschulplanung Band 167). HIS Hochschul-Informations-System GmbH: Hannover.
- Neave, Guy 1998: The Evaluative State Reconsidered. In: European Journal of Education, 33(3), S. 265-284.
- Orr, Dominic 2005: Hochschulsteuerung und Autonomie englischer Universitäten: Hochschulfinanzierung und Qualitätssicherung aus einer Verfahrensperspektive. (Internationale Hochschulschriften; Bd. 445). Münster u.a.: Waxmann.
- Perellon, Juan-Francisco/Leresche, Jean-Philippe 1999: Coordinating the Impossible? Current Changes of Governance Patterns in Swiss University Policy. In: Braun, Dietmar/Merrien, Francois-Xavier (Hg.): Towards a New Model of Governance of Universities? A Comparative View. London: Jessica Kingsley, S. 119-140.
- Sandberg, Berit 2003: Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen – ein Deregulierungsinstrument? In: Beiträge zur Hochschulforschung 25(2003)4, S. 36-55.
- Schmitt, Gerhard 1999: Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im ETH-Bereich. In: Fedrowitz, Jutta/Krasny, Erhard/Ziegele, Frank (Hg.): Hochschulen und Zielvereinbarungen – neue Perspektiven der Autonomie: vertrauen – verhandeln – vereinbaren. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 55-65.
- Schmitt, Gerhard 2005: ETH Zürich – Entwicklungsplan zwischen Außensteuerung und autonomer Selbstbestimmung. Präsentation auf dem Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft „Entwicklungspläne und Zielver-

- einbarungen: Die strategische Steuerung von Universitäten zwischen staatlichen Vorgaben, Wettbewerbsdruck und autonomer Profilierung“ vom 20. – 21.05.2005.  
[http://www.oefg.at/text/veranstaltungen/entwicklung/Beitrag\\_Schmitt.pdf](http://www.oefg.at/text/veranstaltungen/entwicklung/Beitrag_Schmitt.pdf)  
(Zugriff 9.11.2006)
- SCOP [Standing Conference of Principals]/CIHE [Council for Industry and Higher Education] 2001: Funding by Mission – An exploration of the public funding of higher education institutions on the basis of business plans. London: SCOP.
- UUK [Universities UK] 2005: Patterns of Higher Education Institutions in the UK: Fifth report. London: UUK.
- Zechlin, Lothar 2003: Die autonomisierte Universität – Zur Modernisierung der österreichischen Universität. In: Beiträge zur Hochschulforschung 25(4), S. 6-16.
- Ziegele, Frank 2004: Zielvereinbarungen als Kern des „Neuen Steuerungsmodells“. Vortrag auf der Tagung „Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument“ am 22.11.2004 in Bochum (Workshopreihe der HRK „Von der Qualitätssicherung zur Qualitätsentwicklung“).
- Zielvereinbarung 2004-2007 (Zielvereinbarung 2004-2007 zwischen dem Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Rat) und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH Zürich).  
[http://www.rechtssammlung.ethz.ch/pdf/135\\_zielvereinbarung\\_2004-2007.pdf](http://www.rechtssammlung.ethz.ch/pdf/135_zielvereinbarung_2004-2007.pdf)  
(Zugriff 14.09.2006).

## Die Entsorgung wissenschaftlicher Kreativität

Latente Effekte der kennzifferngesteuerten Mittelverteilung im akademischen Feld

**Richard Münch**  
Bamberg

**Einleitung: Forschung zwischen Monopolstrukturen und Wettbewerb**

Die Bildungs- und Forschungspolitik ist in den 1970er Jahren in allen Bundesländern in die Richtung der Gründung neuer Standorte gegangen. Das hat der Universitätslandschaft einen kräftigen Schub der Erweiterung von Vielfalt und Wettbewerb gegeben. Wesentliche Impulse in Forschung und Lehre sind gerade von den Neugründungen ausgegangen, weil sie nicht der Verkrustung der traditionellen Universitäten verhaftet waren. Das gilt für Forschung und Lehre. Insbesondere die Geistes- und Sozialwissenschaften sind in erheblichem Maße an den neuen Standorten erneuert worden, man denke z.B. an die Bedeutung des Standorts Bielefeld für die Entwicklung der Soziologie und der historischen Sozialwissenschaft in Deutschland. In der Lehre war es möglich, an den neuen Standorten mit Reformkonzepten zu beginnen. So wurde z.B. an der Universität Augsburg Kleingruppenunterricht eingeführt, der jedoch mangels weiterer Ausstattung bald dem Massenzustrom von Studierenden zum Opfer gefallen ist (vgl. Teichler 1998).

Der sich gegenwärtig vollziehende Paradigmenwechsel der Bildungs- und Forschungspolitik begibt sich auf den Weg, den im Potential vorhandenen komparativen Wettbewerbsvorteil eines pluralistischen Bildungs- und Forschungssystems über das schon gegebene Maß hinaus zu beseitigen. An die Stelle von Vielfalt und Wettbewerb treten politisch geschaffene Monopole, die den Spielraum der Entfaltung von Kreativität erheblich einschränken. Durch Konzentrationsprozesse soll an wenigen Standorten genügend „kritische Masse“ und „Sichtbarkeit“ für den internationalisierten Wettbewerb geschaffen werden. Dabei wird übersehen, dass die Grenzen zwischen einer gut ausgestatteten und ausgezeichneten Einheit, die von wenigen herausragenden Forscherpersönlichkeiten getragen wird, zu einem Massenforschungsbetrieb mit einer Heerschar von unselbstständigen Mitarbeitern in abhängiger Stellung schnell überschritten werden. In solchen Betrieben können sich weder Kreativität noch Innovation entfalten. Aus strukturellen Gründen sind Großforschungseinrichtungen für die Beschleunigung des wissenschaftlichen Fortschritts nicht förderlich, sondern ein Hindernis, wenn sie nicht gezielt gegen die Tendenz zur Herausbildung oligarchischer Strukturen arbeiten und auf hohe Selbständigkeit kleiner Forschungseinheiten in einer dezentralen Struktur setzen. Hinzu kommt, dass die Konzentration auf ausgewählte, wirtschaftlich profitträchtige Disziplinen und Standorte den wissenschaftlichen Wettbewerb nicht fördert, sondern erheblich einschränkt.

Diese Transformation des akademischen Feldes wird durch die funktionale Anpassung an den globalen Wettbewerb angestoßen, durch eine Verschiebung der Macht im öffentlichen Diskurs zugunsten der Wirtschaftselite begünstigt und durch den historischen Entwicklungspfad des deutschen Bildungssystems innerhalb bestimmter Bahnen gestaltet (vgl. Teichler 2005). Möglich ist die Einflussnahme auf diese Gestaltung. Es wird einen erheblichen Unterschied machen, ob sich diese Entwicklung in den Bahnen von Vielfalt, Kreativität und offenem Wettbewerb oder in den schon vorhandenen Bahnen der politischen Konstruktion von Monopolen vollziehen wird. Die erste Strategie kann an die pluralistische Tradition des föderalen Systems in Deutschland anknüpfen, während die zweite Strategie auf der Linie von schon herausgebildeten Monopolstrukturen fortfährt. Während die Wettbewerbsstrategie Vielfalt, Kreativität und offene Wissensentwicklung fördert, führt die Monopolstrategie in die Sackgasse der Zerstörung dieser strukturellen Bedingungen des wissenschaftlichen Fortschritts.

## **Monopolstrukturen als Hemmschuh wissenschaftlicher Kreativität**

Die Strategie der Monopolbildung bringt letzten Endes die individuelle Forscherpersönlichkeit zum Verschwinden, und sie beseitigt die Chancengleichheit einer ausreichenden Zahl von Institutionen als Voraussetzung des institutionellen Wettbewerbs um die Rekrutierung kreativer Forscherpersönlichkeiten. Dabei fungieren Verfahren der Evaluation von Fachbereichen mittels Kennziffern und die kennzifferngestützte leistungsbemessene Mittelverteilung als Instrumente der Monopolbildung auf Kosten von Vielfalt, Kreativität und Offenheit der Wissensrevolution. In der Regel wird die absolute Summe eingeworbener Drittmittel und die absolute Zahl an Publikationen eines Standorts zum Maßstab der Belohnung durch weitere Ressourcen gemacht. Dabei wird darüber hinweggegangen, dass dadurch mittlere und kleinere Standorte gegenüber größeren Standorten sowie Geistes- und Sozialwissenschaften gegenüber den natur- und ingenieurwissenschaftlichen Disziplinen systematisch benachteiligt werden. Es wird übersehen, dass die Verteilung der relativen Summen an Drittmitteln und relativen Zahlen von Publikationen pro eingesetztem Personal auf Standorte erheblich von der Verteilung der absoluten Summen und Zahlen abweicht. Die Großstandorte nehmen bei dieser Leistungsmessung nach Effizienz keineswegs die Spitzenstellung ein, die sie in den absoluten Werten erreichen. Vor allem wird aber bei der Messung der Forschungsleistungen (Drittmittelinput und Publikationsoutput) von ganzen Fachbereichen oder Instituten ein Durchschnittswert gebildet, der die oft größeren Leistungsdifferenzen innerhalb der Fachbereiche bzw. Institute im Vergleich zu den Differenzen zwischen den Institutionen zum Verschwinden bringt. Das bedeutet, dass besonders leistungsfähige Forscher in mittleren und kleineren Institutionen durch die Fokussierung der Förderung auf große Einheiten unsichtbar gemacht werden. Die kennzifferngestützten Evaluationsverfahren können als Dispositive der Macht begriffen werden (Foucault 1991), mit denen es den an sozialem, ökonomischem, kulturellem und symbolischem Kapital reichen Institutionen im Machtzentrum des akademischen Feldes gelingt, Forschungsmittel auf Dauer zu monopolisieren, wie man im Anschluss an Bourdieu (1992) bezogen auf die Situation in Deutschland sagen könnte (siehe Münch 2007). Als latenter Effekt ergibt sich eine systematische Entsorgung wissen-

schaftlicher Kreativität als ein durch das Raster von Kennziffern fallendes Abfallprodukt der Forschung.

Nach dem äußerst umstrittenen Shanghai-Ranking sind 170 amerikanische Universitäten unter den sichtbarsten 500 der Welt, 51 unter den sichtbarsten 100 zu finden (SJTU 2004; vgl. van Raan 2005). Die Leistungsfähigkeit der amerikanischen Universitäten wird ausschließlich vom inneramerikanischen Wettbewerb angetrieben und nicht vom Wettbewerb mit irgendwelchen Standorten diesseits des Atlantiks. In Deutschland würde man jedoch bei 10 besonders geförderten Universitäten und nur einzelnen, besonders geförderten Fachbereichen weit unter die kritische Grenze der Erhaltung von Vielfalt und Wettbewerb fallen. Der internationale Wettbewerb wird zudem nicht zwischen Universitäten als Kollektiven, sondern zwischen einzelnen Forschern und Forschergruppen ausgetragen. Soweit es überhaupt geschieht, erfolgt die Konzentration von Forschungsmitteln in den großen Spitzenuniversitäten der USA mit derselben Tendenz zu Ineffizienzen wie an allen Großstandorten. Im Verhältnis zum Mitteleinsatz kommt weniger heraus als an kleineren Standorten. Nach dem Gesetz des abnehmenden Grenznutzens ist zu vermuten, dass jenseits des Erreichens einer nach Disziplinen variierenden kritischen Masse mit jedem weiteren Einsatz an Personal- und Sachmitteln abnehmende Forschungserträge erzielt werden. Darunter müssten insbesondere Großstandorte und Großforschungseinrichtungen leiden. Dagegen ist das Problem zu kleiner Standorte das Erreichen der notwendigen kritischen Masse. Ineffizienten Ressourcenverbrauch kann sich ein Land eher leisten, das den damit unmittelbar verbundenen Mangel an Finanzmitteln für andere Zwecke (z.B. gute Schulen für alle Schichten) ohne Legitimitätsprobleme in Kauf nimmt. Dazu gehört auch die Vernachlässigung der Undergraduate-education gerade an den Forschungsuniversitäten, wie der *Economist* (2005: 8) bei allem Lob für die weltweit führende Rolle der amerikanischen Forschungsuniversitäten feststellt. Das findet in den europäischen Wohlfahrtsstaaten bislang keine Legitimität. Diese Wohlfahrtsstaaten geben aber weniger für Forschung und Bildung aus als die USA und verlieren dadurch zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit, was ihre Fähigkeit zur großzügigen Gewährleistung von Wohlfahrt untergräbt. Während in Deutschland, Frankreich und Großbritannien nur zwischen 7.000 und 9.000 US-Dollar in Kaufkraftparitäten pro Student ausgegeben werden, sind es in den USA über 20.000 US-Dollar (*The Economist*

2005: 14). Allerdings sind diese Finanzmittel in den USA äußerst ungleich auf die Hochschulen verteilt (Lenhardt 2005; Mayer 2005).

## **Die USA als Modell und Konkurrent**

Der entscheidende, Kreativität und Innovation fördernde Wettbewerbsvorteil der USA ist die frühe Selbständigkeit der jungen Wissenschaftler in Assistenzprofessuren. Die Schaffung von Großforschungseinrichtungen mit einer Vielzahl abhängiger Mitarbeiter unter der Leitung eines Direktors erfüllt gerade nicht diese von den USA vorgemachte, Wettbewerb und Kreativität fördernde Bedingung. Man wird also mit der Einrichtung von großen Forschungsmonopolen in Deutschland gerade nicht das in den USA vorhandene Kreativitätspotential erreichen. Wie die Bundesministerin für Bildung und Forschung Edelgard Bulmahn (2005) auf der Jahresversammlung der DFG am 6. Juli 2005 festgestellt hat, sind die Anstrengungen der DFG in der Nachwuchsförderung in den letzten Jahren verstärkt worden. Allerdings fließen immer noch nur 5,9% der DFG-Mittel in die direkte Nachwuchsförderung (DFG 2003: 27). Noch viel gravierender als dieser bescheidene Umfang ist allerdings die Tatsache, dass es sich dabei um Nachwuchsförderung handelt, die ins Leere und zum allergrößten Teil nicht in akademische Karrieren führt, weil das durch die oligarchischen Strukturen verhindert wird. Es werden zunehmend Nachwuchswissenschaftler herangebildet, für die es überhaupt keine akademischen Positionen gibt. Von einer tragfähigen Nachwuchsförderung wird man erst nach einem kompletten Systemwandel sprechen können, der die oligarchischen Strukturen beseitigt. Dazu wäre es erforderlich, die außeruniversitären Forschungseinrichtungen erheblich abzubauen und das freiwerdende Personal zur Schaffung von Professuren in die Universitäten einzugliedern. Ebenso könnte ein größerer Teil der DFG-Mittel zur Einrichtung von Professuren an den Universitäten genutzt werden. An den Universitäten wären die Lehrstühle abzuschaffen und die Assistentenstellen komplett in Juniorprofessuren umzuwandeln. Ein universitärer Fachbereich bestünde z.B. nicht aus 6 Lehrstuhlinhabern und 12 Mitarbeitern, sondern aus 12 Juniorprofessoren und 18 Seniorprofessoren. In einem solchen Fachbereich könnte das Lehrdeputat wie in den amerikanischen Forschungsuniversitäten auf ca. 4 bis 6 Wochenstunden beschränkt werden. Trotzdem wäre mehr Lehrkapazität vorhanden. Gleichzeitig würden sich alle Akti-

vitäten in Lehre, Selbstverwaltung und Gutachtertätigkeit auf viel mehr Schultern verteilen, so dass wieder der Freiraum zur Forschung zur Verfügung stünde, den es an den Universitäten inzwischen nicht mehr gibt.

Die international führende Stellung der USA in der wissenschaftlichen Forschung ist jedoch nicht allein ihrer internen Förderung von Wettbewerb und Kreativität geschuldet, sondern auch der hegemonialen Stellung amerikanischer Fachzeitschriften als dominanten Repräsentanten des „Internationalen“ und der Tatsache, dass amerikanische Wissenschaftler nicht-amerikanische Fachzeitschriften – selbst wenn sie in englischer Sprache erscheinen – kaum lesen, geschweige denn zitieren. So erreichten die *American Sociological Review* und das *American Journal of Sociology* 2003 insgesamt 5607 bzw. 4980 Zitationen, der *European Sociological Review*, die *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* und die *Zeitschrift für Soziologie* dagegen nicht mehr als 160, 224 bzw. 138 (ISI Journal Citation Reports 2004). Diese allein schon durch den Umfang des amerikanischen Publikationsmarktes erzeugte „Provinzialität“ führt paradoxerweise zu einer Monopolstellung der amerikanischen Wissenschaft, der man mit der politischen Schaffung von „Spitzenstandorten“ in Deutschland nicht beikommen wird. Das heißt aber, dass man für ein nicht erreichbares Ziel die Zerstörung einer historisch von Vielfalt, Kreativität und Wettbewerb gekennzeichneten Forschungslandschaft in Kauf nimmt (vgl. Bookstein/Yitzahki 1999; Luwel 1999; Winterhager/Schwechheimer/Weingart 2001; King 2004; Weingart 2004; Moed 2005).

Harvard wird sich auch in 100 Jahren nicht mit München messen, aber mit Yale, Berkeley und Columbia, aber auch mit kleinen Standorten in der Provinz wie Cornell, Emory, Ann Arbor, Madison in Wisconsin oder George Mason, wenn es um den real allein wirksamen Vergleich von Fächern oder noch genauer von einzelnen Forschern geht. Wenn München per politischem Dekret vom innerbayerischen und auch weitgehend vom nationalen Wettbewerb befreit wird, dann schafft man ein Monopol, das national den Wettbewerb behindert, ohne dass dadurch international etwas gewonnen wird. Auch Großstandorte wie München oder Berlin brauchen in allen Disziplinen die Konkurrenz kleinerer Standorte, um überhaupt einen Gradmesser von Leistung zu haben. Nicht anders funktioniert das amerikanische System, in dem Harvard keineswegs in allen Disziplinen Spitze ist, in einer größeren Zahl von Disziplinen sogar von kleinen Provinzstandorten deutlich übertroffen wird. Dabei ist zu be-

rücksichtigen, dass auch die amerikanischen Spitzenuniversitäten dem Gesetz des abnehmenden Grenznutzens von Investitionen in wissenschaftliches Personal unterliegen. Große Departments von bis zu 40 und mehr Professoren leiden unter diesem Gesetz in besonderem Maße, weil die Mehrheit ihrer Mitglieder im individuellen Wettbewerb mit herausragenden Konkurrenten an anderen Standorten nur eine nachrangige Position einnimmt.

### **Wettbewerb zwischen Forschern vs. Wettbewerb zwischen Institutionen**

Es ist nicht zielführend, den Wettbewerb auf ganze Universitäten zu beziehen. Selbst Fachbereiche mit mehreren Fächern sind noch zu große Einheiten. Die größtmögliche Einheit, die im Wettbewerb steht, ist das einzelne Fach und selbst da wird verzerrt, weil der wirkliche Wettbewerb nur zwischen einzelnen Forschern und Forschergruppen stattfindet, und zwar national wie auch international. Und dieser Wettbewerb wird durch die Privilegierung von Universitäten aber auch von ganzen Fachbereichen, selbst noch von Fächern nicht gefördert, sondern behindert, weil dadurch immer auch durchschnittliche und unterdurchschnittliche Forschung an ausgewählten Standorten zu Lasten der Spitzenforschung an nicht auserwählten Standorten prämiert wird. Nur aus dem Wettbewerb einer Vielzahl von unabhängigen Forschern und Forschergruppen schon in der Promotionsphase, unabhängig von Standorten, gerade auch standortübergreifend in Netzwerken kann sich eine dem internationalen Wettbewerb standhaltende Spitze der Forschung herauschälen, die sich auf ungesteuerte Weise und zeitlich befristet auf einzelne Fachbereiche konzentrieren wird.

In der Wissenschaft konkurrieren nicht Fachbereiche als Kollektive gegeneinander, sondern individuelle Forscherpersönlichkeiten und Forschergruppen. Deshalb sind Erhebungen zum Forschungspotential von Fachbereichen in der Regel wenig aussagekräftig. Die Produktivitätsunterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedern eines Fachbereichs sind viel größer als zwischen ganzen Fachbereichen. Die Errechnung von Durchschnittswerten führt zu einer so starken Angleichung der Forschungsleistungen der Fachbereiche, dass in der Regel nur noch nichtsignifikante, minimale und von Jahr zu Jahr schwankende Unterschiede

festzustellen sind. Mit viel Aufwand wird dementsprechend wenig Information produziert.

Aus den Fachbereichen ein Kollektiv zu machen, wirkt gerade der für den wissenschaftlichen Fortschritt notwendigen *individuellen* Leistungs-differenzierung entgegen und hat kontraproduktive Effekte. Die leistungsstärksten Forscher sind kosmopolitisch nach außen orientiert, verbringen häufig Forschungsaufenthalte fernab ihrer Universität und können sich schon deswegen zwangsläufig nicht allzu sehr um die Belange ihres Fachbereichs kümmern. Umgekehrt gibt es eine Tendenz, dass Professoren, die sich besonders um ihren Fachbereich bemühen, dadurch erheblich in ihrer individuellen Forschungsleistung behindert werden. Würde man aus Fachbereichen Kollektive schmieden, die eine starke interne Kontrolle ausüben, dann träte die Gesetzmäßigkeit der Leistungskonvergenz zur Mitte hin in Kraft. Die Leistungsschwachen würden in ihrer Leistung etwas angehoben, die Leistungsstarken jedoch tendenziell zur Mitte herabgezogen werden. Die starke Leistung der Spitzenforscher ergibt sich aus ihrer Orientierung nach außen. Werden sie zu einer stärkeren Innenorientierung gezwungen, dann wird ihre Leistungsstärke zwangsläufig sinken. Die Leistungsbewertung von ganzen Fachbereichen unterwirft die Forschung einem Prozess der Kollektivisierung und Lokalisierung, der die für den wissenschaftlichen Fortschritt notwendige Individualisierung und Globalisierung behindert. Die zunehmende Internationalisierung der Forschung impliziert eine stärkere innere Differenzierung der nationalen Forschungslandschaft bis in die einzelnen Fachbereiche hinein. Forscher in internationalen Netzwerken haben einen weiter reichenden Einflusskreis als Forscher, die mehr im nationalen und lokalen Kontext agieren. Welche Forscher mehr kosmopolitisch orientiert sind und welche mehr lokal, lässt sich nur mit viel Zwang an Institutionen binden. Würde man einzelne Institutionen als Verbindungsstelle ins internationale Feld der Forschung herausheben, dann wäre dies ein äußerst starres Instrument der Internationalisierung, das nicht darauf eingestellt ist, dass sich Kreativität, Produktivität und Internationalität in der Wissenschaft ohne große finanzielle Investitionen an vielen Orten entfalten, heute da, morgen dort. Sie bleiben auch nicht immer ein ganzes Forscherleben lang auf dem gleichen Niveau. Wenn irgendwo Friedrich von Hayeks (1969) Plädoyer für den Markt als Suchinstrument für Problemlösungen uneingeschränkt Geltung besitzt, dann ist es die Wissenschaft.

Die Fixierung ausgewählter Institutionen als nationale Träger der Internationalisierung wird das ganze außerhalb dieser Institutionen vorhandene Potential an Kreativität, Produktivität und Internationalität nicht mobilisieren können und statt dessen innerhalb dieser Institutionen den Mangel an Kreativität, Produktivität und Internationalität ohne Wirkung fördern. Kreativität, Produktivität und Internationalität lassen sich in der Wissenschaft nicht in die Mauern ausgewählter Institutionen bannen. Es ist sogar davon auszugehen, dass die Spreizung von Kreativität, Produktivität und Internationalität in der Regel in einer großen Institution deutlich größer ist, als in einer Institution mit mittlerem Personalbestand. In einer Institution mit sehr kleinem Personalbestand ist es dagegen wahrscheinlich, dass es etliche Totalausfälle gibt, die mangels Personal nicht durch andere, kreative Forscher ausgeglichen werden können. Das spricht für den Wettbewerb zwischen einer größeren Zahl von gut ausgestatteten Institutionen, anstelle der Differenzierung in eine kleine Gruppe von überausgestatteten und eine Masse von unterausgestatteten Institutionen. Die aus der zunehmenden Internationalisierung resultierende innere Differenzierung des nationalen Wissenschaftsbetriebes kann auf diese Weise am direktesten und flexibelsten in offenen Wettbewerb zwischen mehr oder weniger zur Internationalisierung befähigten Forschern und Forschergruppen umgesetzt werden. Die Träger der Internationalisierung sind reale Personen und nicht Institutionen.

### **Wettbewerb von Institutionen um die Rekrutierung kreativer Forscherpersönlichkeiten**

Wenn die Leistungen von Universitäten maßgeblich von einzelnen Forscherpersönlichkeiten getragen werden, dann hängt ihre Fähigkeit, Spitzenleistungen zu erbringen, in erster Linie von ihrer Berufungspolitik ab. Es kann einer Universität gelungen sein, durch die Wiederbesetzung von Lehrstühlen zwei oder drei besonders produktive Forscher zu gewinnen. Wird einer davon wegberufen, kann sich das Bild von heute auf morgen völlig verändern. Dagegen verbessert sich die Leistungsbilanz der Universität, die diesen Kollegen gewonnen hat. Das heißt, dass die Leistungsstärke von Fachbereichen eigentlich mit ihren internen Strukturen wenig zu tun – zumal sie sich darin wenig unterscheiden –, sondern am meisten mit dem Wanderungsverhalten der besonders profilierten Forscher. Weil

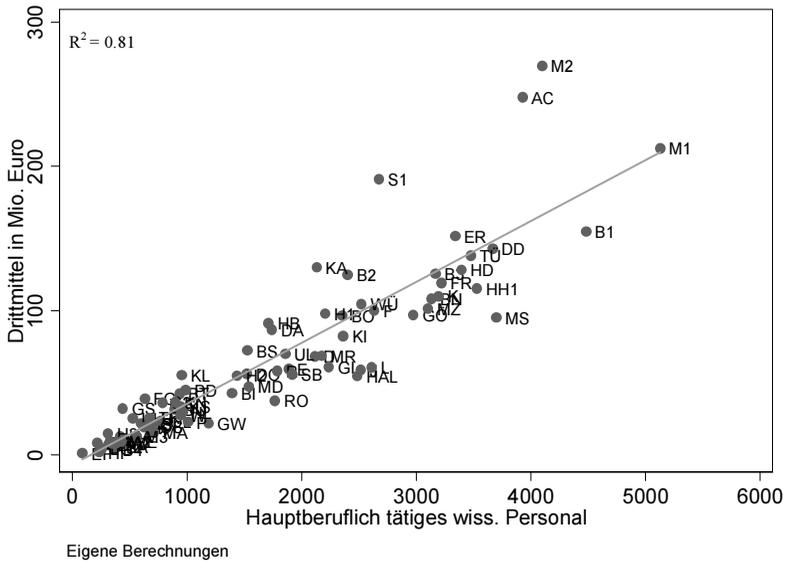
die Universitäten bisher nicht mit großen Unterschieden der Bezahlung und Ausstattung locken können, haben bisher alle gute Chancen, von diesem Wanderungsverhalten zu profitieren. Allerdings können wissenschaftsexterne Faktoren – der Zug nach Süden, Freizeitwert, kulturelles Angebot, Image der Stadt – dann auch einen besonders starken Effekt ausüben. Die Privilegierung zentraler Standorte in Bezug auf die Ausstattung mit Mitarbeiterstellen wirkt stark wettbewerbsverzerrend und insgesamt leistungsmindernd. Das bedeutet, dass die anderen Standorte bei Stellenausschreibungen mit dem Zentrum nicht konkurrieren können. Die eine Folge davon ist, dass das Zentrum bei Stellenvakanzen bessere Chancen als die anderen Universitäten hat, besonders leistungsstarke Forscher von den anderen Universitäten wegzuberufen. Die bisherige Hochschule des Berufenen kann kein gleichwertiges Bleibeangebot unterbreiten. Die andere Folge davon ist, dass die einmal an einen zentralen Standort berufenen Professoren keinen Anlass mehr haben, an andere Universitäten zu wechseln, weil sie dort eher eine schlechtere Ausstattung mit Mitarbeiterstellen vorfinden würden. Damit nimmt der Wettbewerb aber gerade ab und dementsprechend die Forschungsleistung des gesamten Wissenschaftsbetriebes. Hinzu kommt, dass auf diese Weise Routineforschung mit unselbständigen Mitarbeitern innerhalb oligarchischer Strukturen auf Kosten von Kreativität und Innovation gefördert wird.

Bei der inzwischen praktizierten Mittelverteilung nach Leistungsindikatoren werden die wettbewerbsverzerrenden Effekte der Chancengleichheit zwischen Standorten nicht im Interesse verbesserter Chancengleichheit ausgeglichen, sondern noch verstärkt. Bei der üblich gewordenen Verwendung der Drittmiteleinahmen als „Leistungsindikator“ bleibt weitgehend unberücksichtigt, dass deren Größenordnung durch ungleich verteilte strukturelle Faktoren wie die Personalstärke einer Institution, die absolute Zahl des wissenschaftlich tätigen medizinischen, des bio-, natur- und ingenieurwissenschaftlichen Personals, die laufenden Grundmittel, die durchschnittliche Zahl der Mitarbeiter pro Professor, der Anteil des wissenschaftlich tätigen medizinischen, des bio-, natur- und ingenieurwissenschaftlichen Personals, die Mitglieder in DFG-Ausschüssen, die Zahl der DFG-Gutachter und der Umfang von DFG-Bewilligungen in koordinierten Programmen und das Privileg einer Traditionsuniversität in Westdeutschland oder Berlin bestimmt wird. Das beweisen sowohl bivariate als auch multiple Regressionen (Abb. 1a-d, Tab. 1). Obwohl das DFG-Förder-Ranking (DFG 2003) in den im Anhang zu

findenden Tabellen neben den absoluten Bewilligungssummen auch die relativen Bewilligungssummen pro Professor und pro Wissenschaftler ausweist, herrscht im Text jedoch weitgehend die Tendenz vor, die *absolut* bewilligungsstärksten Universitäten als DFG-Hochburgen gegenüber dem Rest der Hochschulen als besonders forschungsstark herauszuheben, obwohl diese Auszeichnung durch die relativen Werte nicht bestätigt wird. Völlig unbeachtet bleibt, dass die hohen Drittmiteinnahmen keineswegs mit einem proportional höheren Publikationsoutput sowohl absolut als auch relativ auf das eingesetzte Personal bezogen, korrelieren müssen. Zwischen Drittmittelinput und Publikationsoutput besteht nach Erhebungen des CHE in den meisten Fächern gar kein signifikant positiver Zusammenhang. Wo ein solcher Zusammenhang zu sehen ist, stellt er sich als außerordentlich schwach dar (Berghoff et al. 2005). Das heißt, dass der Drittmittelzufluss nicht als Indikator für Forschungsleistungen geeignet ist. Dessen Verwendung bei der so genannten leistungsbezogenen Mittelverteilung verstärkt Konzentrationsprozesse, die nicht durch eine entsprechende Konzentration der realen Forschungsleistungen legitimiert werden (vgl. Münch 2007).

Abb. 1: Erklärende Faktoren der Drittmittelinwerbung

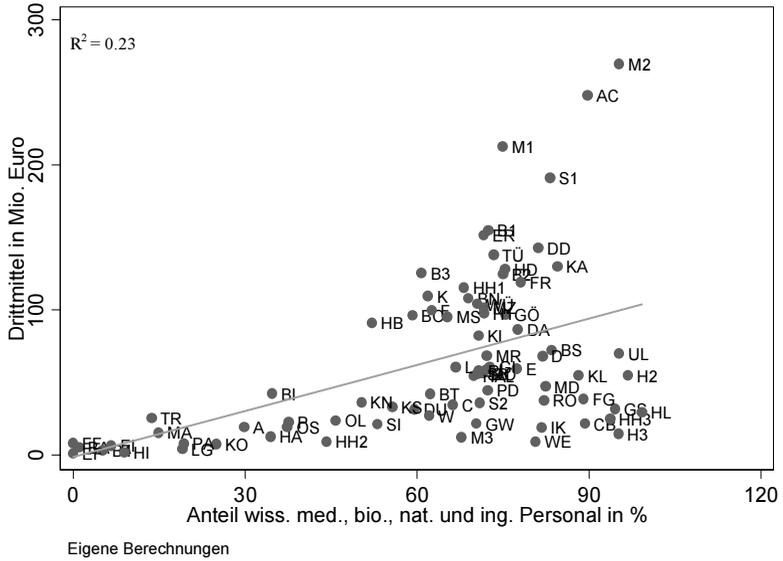
a)







d)



## Decodierung der Universitäten

Aachen	TH	AC
Augsburg	U	A
Bamberg	U	BA
Bayreuth	U	BT
Berlin	TU	B2
Berlin	FU	B3
Berlin	HU	B1
Berlin	HdK	B4
Bielefeld	U	BI
Bochum	U	BO
Bonn	U	BN
Braunschweig	TU	BS
Bremen	U	HB
Bremen	IU	HB2
Chemnitz	TU	C
Clausthal	TU	GS
Cottbus	TU	CB
Darmstadt	TU	DA
Dortmund	U	DO
Dresden	TU	DD
Duisburg	U	DU
Düsseldorf	U	D
Eichstätt	U	EI
Erfurt	U	EF
Erlangen-Nürnberg	U	ER
Essen	U	E
Frankfurt/Main	U	F
Frankfurt/Oder	U	FF
Freiberg	TU	FG
Freiburg	U	FR
Gießen	U	GI
Göttingen	U	GÖ
Greifswald	U	GW
Hagen	FernU	HA
Halle-Wittenberg	U	HAL
Hamburg	U	HH1
Hamburg	UdBW	HH2
Hamburg-Harburg	TU	HH3
Hamburg	HWP	HH4
Hannover	U	H1
Hannover	MedHo	H2

Hannover	TiHo	H3
Heidelberg	U	HD
Hildesheim	U	HI
Hohenheim	U	S2
Ilmenau	TU	IK
Jena	U	J
Kaiserslautern	U	KL
Karlsruhe	U	KA
Kassel	U	KS
Kiel	U	KI
Koblenz-Landau	U	KO
Köln	U	K
Konstanz	U	KN
Leipzig	U	L
Lübeck	MedU	HL
Lüneburg	U	LG
Magdeburg	U	MD
Mainz	U	MZ
Mannheim	U	MA
Marburg	U	MR
München	TU	M2
München	U	M1
München	UdBW	M3
Münster	U	MS
Oldenburg	U	OL
Osnabrück	U	OS
Paderborn	U	PD
Passau	U	PA
Potsdam	U	P
Regensburg	U	R
Rostock	U	RO
Saarbrücken	U	SB
Siegen	U	SI
Stuttgart	U	S1
Trier	U	TR
Tübingen	U	TÜ
Ulm	U	UL
Weimar	U	WE
Wuppertal	U	W
Würzburg	U	WÜ
Witten-Herdecke	U	EN

*Tabelle 1:*

OLS-Regression mit robusten Standardfehlern, Modelle:

Abhängige Variable:	-1- Drittmittel in Mio. Euro	-2- DFG Bewilligungen in Mio. Euro
<hr/>		
Hauptberuflich tätiges wiss. Personal	0.0115*** (0.0036)	0.0069*** (0.0009)
Anteil wiss. med., bio., nat. und ing. Personal in %	0.0912* (0.0490)	0.0110 (0.0138)
Durchschnittliche Zahl der Mitarbeiter pro Professor	0.5977 (1.3290)	0.4044 (0.4721)
Westdeutschland + Berlin (Referenz: Ostdeutschland)	0.1345 (3.6110)	2.9031** (1.2296)
Laufende Grundmittel pro Professor in 1000 Euro	0.0032 (0.0089)	-0.0024 (0.0031)
DFG-Bewilligungen koordinierte Programme	2.0376*** (0.2992)	1.2667*** (0.0597)
Constant	-10.3522** (4.6916)	-2.5852* (1.3657)
<hr/>		
Observations	79	79
R-squared	0.9331	0.9865
<hr/>		

Robust standard errors in parentheses

\* significant at 10%; \*\* significant at 5%; \*\*\* significant at 1%

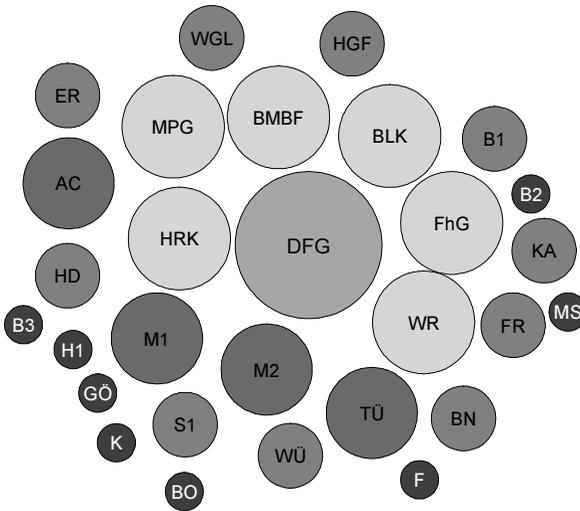
## Wettbewerbsverzerrung durch Kartelle und Monopole

Die kennzifferngestützte leistungsbezogene Mittelverteilung führt zu einer Umverteilung zugunsten von Naturwissenschaft, Technik und Medizin und zugunsten der Großstandorte, dagegen zu Lasten der Geistes- und Sozialwissenschaften sowie zu Lasten der kleineren Standorte. Naturwissenschaft, Technik und Medizin sowie die Großstandorte ziehen allein schon aufgrund ihrer überproportionalen Repräsentanz in den relevanten Entscheidungsgremien der Forschungsförderung und der damit zusammenhängenden Dominanz des Denkens in Kategorien von Naturwissenschaft, Technik, Medizin und Großforschungseinrichtungen mit Heerscharen von Mitarbeitern im Routinebetrieb des Verfassens von Forschungsanträgen und Forschungsberichten den Großteil aller Drittmittel an sich. Das gilt insbesondere dann, wenn die Quantität des Inputs an Drittmitteln zählt und nicht die Produktivität pro Wissenschaftlerstelle und schon gar nicht die nach Fachkulturen differenzierte Qualität des Outputs. In diesem Fall gewinnen bei der so genannten leistungsbezogenen Mittelzuweisung die Disziplinen und Standorte in der herrschenden Position, während die Disziplinen und Standorte in der beherrschten Position verlieren. Das hat wenig mit offenem Wettbewerb zu tun, aber sehr viel mit der Ausübung von Definitionsmacht und Entscheidungsmacht im Kampf um Forschungsressourcen im Machtfeld der Wissenschaft. Die Vermachtung des Wissenschaftsbetriebs, die den Wettbewerb verzerrt, wird im öffentlichen Diskurs als Leistungswettbewerb dargestellt, ohne dass die ungleichen Bedingungen sichtbar werden, unter denen dieser „Wettbewerb“ stattfindet. Dabei ist zu beachten, dass ungleiche Startbedingungen das Gesetz der Akkumulation von Macht im Feld der Wissenschaft in Gang setzen und zu einer fortschreitenden Konzentration der Macht in den Disziplinen und an den Standorten in der herrschenden Position führen (Münch 2007).

Die Masse der Universitäten wird zu reinen Lehranstalten degradiert und als Ort der Forschung systematisch zerstört. Uwe Schimank (1995) hat diesen Zerstörungsprozess eindringlich offen gelegt. Im Gegenzug wurde die außeruniversitäre Forschung, insbesondere die politisch-ökonomischen Zwecken dienende außeruniversitäre Forschung kontinuierlich ausgebaut. Diesen Prozess haben Winnes und Schimank (1999, insbes.: 192ff.) dokumentiert. Während die Personalstellen und die Forschungsmittel an den Universitäten seit den 1990er Jahren schrumpfen,

wachsen sie in den politisch-ökonomisch nützlichen außeruniversitären Forschungseinrichtungen (Winnes/Schimank 1999: 247-262). Die außeruniversitären Großforschungseinrichtungen vereinnahmen inzwischen etwa 44% der Forschungsressourcen, während die Universitäten bei etwa 56% liegen (Wissenschaftsrat 2002: 62, Grafik 13). Sie sind im Machtzentrum der Forschungspolitik gut vertreten. Einmal etablierte Einrichtungen werden fast nie wieder geschlossen. Dementsprechend ist der Spielraum für Innovationen klein. In dem Geflecht der zentralen Akteure im Machtfeld der Wissenschaft können leicht Vetokoalitionen gebildet werden, die grundlegende Änderungen blockieren. Im Bund-Länder-Geflecht dieses Feldes tritt das ein, was Fritz Scharpf als Politikverflechtungsfälle bezeichnet hat (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Lehmbruch 1989; Götz 1992; Schlegel 1996; Winnes/Schimank 1999: 39-46). Die Akteure im Feld können ihre Ressourcen durch Koalitionsbildung vor drastischen Einbrüchen schützen. Wer in diesem Akteursnetzwerk weniger Koalitionspartner hat, muss allerdings Einbußen hinnehmen. Das ist die Situation der Hochschulrektorenkonferenz. Die vom BMBF bzw. seinen Vorgängern forcierte Kursrichtung auf technologische Innovationen konnte von einer Koalition außeruniversitärer Forschungseinrichtungen genutzt werden, um Gewichte zu ihren Gunsten zu verlagern. Die Universitätsforschung ist deshalb von zwei Seiten zerrieben worden, auf der einen Seite von der wachsenden Überlast in der Lehre, auf der anderen Seite von der Auslagerung der Forschung und der Abwanderung produktiver Forscher in die außeruniversitären Forschungsinstitute (Schimank 1995). Nur die universitären Großstandorte der Naturwissenschaft, Technik und Medizin können in diesem Spiel mithalten, indem sie einen Großteil der Drittmittel – insbesondere von der DFG – an sich ziehen. Ihnen ist es gelungen, in das auf nationaler Ebene herausgebildete Machtzentrum vorzudringen. Durch ein hohes Maß der personellen Verflechtung, langjährige Mitgliedschaften in den Führungsgremien der Forschungsorganisationen und regelmäßige gegenseitige Konsultation hat sich in der Forschungspolitik ein Kartell herausgebildet, das die Entwicklung der Forschung auf einem festgelegten Pfad hält und den weitaus größten Teil der Forschungsmittel auf die im Machtzentrum repräsentierten Institutionen konzentriert (Münch 2007).

Abb. 2: Das Machtzentrum der Forschungsorganisation Deutschland



Das Machtzentrum umfasst die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) als zentrale Konsekrationsinstanz, die Max-Planck-Gesellschaft (MPG), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), die Helmholtz-Gemeinschaft (HGF), die Leibnizgemeinschaft (WGL), die Fraunhofer Gesellschaft (FhG), die Hochschulrektorenkonferenz (HRK), den Wissenschaftsrat (WR) und die zwanzig Universitäten mit den größten DFG-Bewilligungssummen (DFG 2003, S. 166, Tab. A3-5)

Karlheinz Bentele (1979: 329-372) hat in einer Studie zur Politikverflechtung von Bund und Ländern eine Art Kartellierung derart festgestellt, dass die beteiligten Administrationen – das Bundesforschungsministerium, die Landeswissenschaftsministerien – sich gegenseitig Fesseln anlegen und es so schwer ist, Innovationen auf den Weg zu bringen. Dabei bildete insbesondere der dadurch gebremste Innovationselan des Bundesforschungsministeriums den Hauptgegenstand der Untersuchung. Seit den 1980er Jahren hat sich in dieser Hinsicht zumindest so viel geändert, dass das Bundesforschungsministerium an Gewicht gewonnen hat. Von einer Kartellbildung ist jetzt mehr in dem Sinne zu sprechen, dass die enge Kooperation der Forschungsadministrativen von Bund und Ländern mit den Repräsentanten der außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der DFG ein Kartell der Ressourcenverteilung bildet, das Neuerungen von innen wie auch von außen unterbindet. Auf dieser Linie beo-

bachten Winnes und Schimank in ihrer Studie zum Forschungssystem in Deutschland eine hohe Stabilität der Akteurskonstellation seit den 1970er Jahren: „A closer look on the different groups of non-university research institutions reveals interesting insights concerning the effects which the ‘cartel formation in research promotion’ (Karl-Heinz Bentele) between Bund and Länder and the demarcation of research domains led by the Science Council had on the development of the PSR (Public Sector Research) system. A first striking feature is the high overall institutional stability. No significant new research actor entered the existing cartel of national science and research organizations, as the institutional innovations Fraunhofer-Society and National Research Centers had done in the fifties and sixties. This cartel is reflected in the regular meetings of the presidents of the DFG, WRK, MPG, FhG, AGF (HGF) amongst themselves and with the federal research ministry to discuss science policy matters” (Winnes/Schimank 1999: 66).

### **Chancengleichheit als Voraussetzung des Wettbewerbs in der Wissenschaft**

Kartell- und Monopolstrukturen schränken das Potential für Innovationen und offene Wissensevolution ein. Dieser Sackgasse kann nur ein Wissenschaftssystem mit ausreichendem Wettbewerb zwischen einer ausreichend großen Zahl von Forschungseinrichtungen unter Bedingungen der Chancengleichheit entgegen. Da individuelle Forscher und Forscherinnen die Träger der Wissensevolution sind, ist die Offenheit der Wissensevolution auf die Chancengleichheit einer ausreichend großen Zahl von Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen im Wettbewerb um diese Persönlichkeiten angewiesen. Der Erfolg einer Universität im Wettbewerb um qualifiziertes Personal wird maßgeblich durch ihren Dispositionsspielraum bestimmt. Ebenso wichtig ist ihre Fähigkeit, durch die Initiative besonders engagierter Professoren erfolgreiche Lehr- und Forschungsschwerpunkte aufzubauen und die dafür notwendigen Ressourcen aus Dispositionsspielräumen und sukzessiven Umwidmungen von Stellen aus weniger erfolgreichen Bereichen zu gewinnen. Dieser Dispositionsspielraum könnte durch einen landesweit einzurichtenden Lehr- und Forschungsfonds ergänzt werden, aus dem Prämien in Form von Bezügen und Stellen nach Leistungen (in der Forschung in der Regel gemessen an

Publikationen) an einzelne Forscher ausbezahlt werden. In einem solchen System würden die Bezüge und die Ausstattung eines besonders produktiven Forschers nicht durch das Budget seiner eigenen Universität begrenzt. Auf diese Weise könnten Ungleichheiten der Verfügbarkeit von Ressourcen für die Prämierung besonders leistungsstarker Professoren zwischen den Universitäten ausgeglichen werden. Grundsätzlich müsste jedoch der Wettbewerbsverzerrung durch ungleiche Ressourcenausstattung zwischen den Universitäten insoweit entgegengewirkt werden, als zumindest die an einer Universität angebotenen profildbildenden Fächer über eine etwa gleiche Ausstattung verfügen, um für die besten Forscher attraktiv zu sein. Es gibt gute Gründe zu der Annahme, dass zu geringe Ausstattung die Forschungsproduktivität mangels kritischer Masse behindert. Ebenso plausibel ist aber auch die Annahme, dass Überausstattung nach dem Gesetz des sinkenden Grenznutzens jenseits der kritischen Masse mit jedem weiteren Mitteleinsatz zu abnehmenden Forschungserträgen führt. Eine Steigerung der Forschungsleistung ist deshalb zu erwarten, wenn Überausstattung und Unterausstattung beseitigt werden.

Um den Anschluss der universitären Lehre an die beschleunigte Entwicklung des wissenschaftlichen Wissens zu gewährleisten, bedarf es eines festen Platzes für die Forschung im Universitätsbetrieb. Durch die Förderung von Promotionen und die Einrichtung von Graduiertenkollegs müsste ein Gegenpol gegen die zu starke Belastung durch die grundständigen Studiengänge geschaffen werden. Nur durch die Förderung von Promotionen und Graduiertenkollegs wird es möglich sein, Forschung und Lehre wieder zu integrieren und dem kontraproduktiven Trend der Verlagerung der Forschung von den Universitäten zu den außeruniversitären Großforschungsinstitutionen entgegenzuwirken. Mit der Trennung von Forschung und Lehre wird der Nährboden der zukünftigen Forschung ausgetrocknet, der nur im Heranziehen des wissenschaftlichen Nachwuchses durch die Integration von Forschung und Lehre an den Universitäten gegeben ist. In einer so reformierten Universität gelangt man wieder zu dem einfachen Prinzip zurück, dass die besten Forscher auch die besten Lehrer sind, was im Massenlehrbetrieb nicht mehr möglich ist.

## **Schlussbemerkungen: Wissenschaftliche Kreativität in den Fesseln der kennzifferngesteuerten Mittelverteilung**

Um die Leistungen, die an einer Universität erbracht werden, zu würdigen, ist die Bewertung von Fachbereichen ein zu grobschlächtiges Instrument. Deshalb sind Evaluationsberichte bislang durch die Bank von groben Fehleinschätzungen geprägt. Während die viel größere Heterogenität der Leistungen von Professoren innerhalb eines Fachbereichs zu einem Durchschnittswert nivelliert wird, der für alle gleich ist, wird aus nicht signifikanten minimalen und stets schwankenden Unterschieden zwischen Fachbereichen eine rangzuweisende Bewertung gemacht. Die jeweils an Universitäten bestehenden Besonderheiten, die ja gerade erst Unterschiede ausmachen, werden wegen der Konzentration auf die gleichen Studiengänge unzulässig in den Hintergrund gedrängt. Die Kreativität der einzelnen Forscherpersönlichkeit wird unsichtbar gemacht. Sie verschwindet hinter einem Zahlenwald von Kennziffern, die durch die Zurechnung auf Standorte nur strukturelle Eigenschaften zum Ausdruck bringen, aber nicht die individuellen Leistungen von Forschern. Auf diese Weise wird wissenschaftliche Kreativität systematisch als nicht mehr brauchbarer Abfall entsorgt.

Wissenschaft und Forschung werden in Deutschland nur durch die Abkehr von Monopol-, Kartell- und Oligarchiestrukturen an internationaler Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere im Vergleich zu den USA, gewinnen. Durch die Erhaltung von Offenheit und Chancengleichheit im Wettbewerb und die Umstellung von der Standort- auf die Personenförderung, unabhängig von Standorten, ist es möglich, der Falle einer Konstruktion von Exzellenzfassaden ohne exzellenten Inhalt zu entgehen und Exzellenz dort zur Entfaltung kommen zu lassen, wo sie sich in einem offenen Wissenschaftsmarkt zufälligerweise zeigt. Da der Staat nicht weiß, wo sich Exzellenz in Zukunft entwickelt, muss er den Prozess der Exzellenzkonstruktion einem von einer unabhängigen Agentur allein im Hinblick auf die Erhaltung von Offenheit und Chancengleichheit regulierten Markt überlassen. Nur auf diesem Weg kann verhindert werden, dass die Entfaltung wissenschaftlicher Kreativität zunehmend durch Monopolstrukturen unterbunden wird, die aus der Konzentration von Forschungsmitteln auf auserwählte Standorte resultieren. Einen wesentlichen Beitrag zu dieser Konzentrationsbewegung leistet die vorrangig an absoluten Kennziffern orientierte leistungsbezogene Mittelverteilung im akademischen Feld.

## Literatur

- Bentle, Karlheinz 1979: Kartellbildung in der allgemeinen Forschungsförderung. Meisenheim am Glan: Hain
- Berghoff, Sonja/Federkeil, Gero/Giebisch, Petra/Hachmeister, Cort-Denis/Siekermann, Meike/Müller-Böling, Detlef 2005: CHE-ForschungsRanking 2004. Auszug aus dem Arbeitspapier Nr. 62. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung
- Bookstein, Abraham/Yitzahki, Moshe 1999: Own Language Preference: A new Measure of "Relative Language Self-citation." In: *Scientometrics*, 46. S. 337-348
- Bourdieu, Pierre 1992 : *Homo Academicus*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp (französisches Original 1984)
- Bulmahn, Edelgard 2005: Rede zur Jahresversammlung der DFG am 26. Juli 2005 in Berlin. 0706 DFG Jahresversammlung ED
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) 2003: Förder-Ranking 2003. Institutionen – Regionen – Netzwerke. DFG-Bewilligungen und weitere Basisdaten öffentlich geförderter Forschung. Bonn
- Economist, The. 2005: The Brains Business. A Survey of Higher Education. *The Economist*, September 10, 2005
- Foucault, Michel 1991: *Die Ordnung des Diskurses*. München: Hanser
- Götz, Klaus H. 1992: *Intergovernmental Relations and State Government Discretion: The Case of Science and Technology Policy in Germany*. Baden-Baden: Nomos
- Hayek, Friedrich A. von 1969: *Freiburger Studien*. Tübingen: Mohr Siebeck
- ISI Journal Citation Reports 2004: 2003 JCR Social Science Edition
- King, David A. 2004: The Scientific Impact of Nations. In: *Nature*, 430. S. 311-316
- Lehmbruch, Gerhard 1989: *Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal Republic of Germany*. Publius: The Journal of Federalism, Vol. 19. S. 221-235
- Lenhardt, Gero 2005: *Hochschulen in Deutschland und in den USA. Deutsche Hochschulpolitik in der Isolation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Luwel, Marc 1999: Is the Science Citation Index US biased? In: *Scientometrics*, 46. S. 549-562
- Mayer, Karl Ulrich 2005: Yale, Harvard & Co: Mythos oder Modell für Deutschland? In: Strasser, Hermann/Nollmann, Gerd (Hg.): *Endstation Amerika? Sozialwissenschaftliche Innen- und Außenansichten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 202-215
- Moed, Henk F. 2005: *Citation Analysis in Research Evaluation*. Dordrecht: Springer
- Münch, Richard 2007: *Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Raan, Anthony J. F. van 2005: Fatal Attraction: Ranking of Universities by Bibliometric Methods. In: *Scientometrics*, 62, 1. S. 133-143
- Scharpf, Fritz W./Reisert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor

- Schimank, Uwe 1995: Hochschulforschung im Schatten der Lehre. Frankfurt/New York: Campus
- Schlegel, Jürgen 1996: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. In: Flämig, Christian et al. (Hg): Handbuch des Wissenschaftsrechts. Berlin: Springer. S. 1689-1698
- SJTU (2004): Shanghai Jiao Tong University. Academic Ranking of World Universities – 2004. <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>
- Teichler, Ulrich 1998: Massification: A Challenge for Institutions of Higher Education. In: Tertiary Education and Management, 4. S. 17-27
- Teichler, Ulrich 2005: Hochschulstrukturen im Umbruch. Eine Bilanz der Reformdynamik seit vier Jahrzehnten. Frankfurt/New York: Campus.
- Weingart, Peter 2004: Impact of Bibliometrics upon the Science System: Inadvertent Consequences? In: Moed, Henk F./Glänzel, Wolfgang/Schmoch, Ulrich (Hg.): Handbook on Quantitative Science and Technology Research. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Winnens, Markus/Schimank, Uwe 1999: National Report: Federal Republic of Germany. TSER Project No. SOE1 – CT96-1036. European Comparison of Public Research Systems. Max Planck Institute for the Study of Societies, Mai 1999
- Winterhager, Matthias/Schwechheimer Holger/Weingart Peter 2001: Sichtbarkeit Deutschlands in den führenden Zeitschriften der Wirtschaftswissenschaften. Bericht an den Wissenschaftsrat. Bielefeld: Institut für Wissenschafts- und Technikforschung. <http://www.wissenschaftsrat.de>
- Wissenschaftsrat. 2002: Eckdaten und Kennzahlen zur Lage der Hochschulen von 1980 bis 2000. Köln: Wissenschaftsrat. Drs. 5125/02

# Der Handlungsspielraum von Universitätsleitungen

Eine quantitative Bestimmung auf Basis von  
Haushaltskennzahlen

**Heinke Röbbken**  
Oldenburg

Unter dem Stichwort Hochschulautonomie wird derzeit in der deutschen Bildungspolitik die Erweiterung der Handlungs- und Steuerungskompetenzen auf Ebene der Einzelhochschule diskutiert. Kernpunkt dieser Debatte ist es, die staatliche Steuerung im Hochschulsektor

zu reduzieren und Steuerungskompetenzen zunehmend auf die individuellen Hochschulen und ihre Leitungen zu übertragen. Hierdurch erhofft man sich eine Straffung und Flexibilisierung des tertiären Bildungsangebotes sowie eine wettbewerbsorientierte Profilbildung in der Hochschullandschaft (vgl. z.B. Teichler 2005; Merkens 2005). Ihren konkreten Ausdruck finden die Ansätze zur Erhöhung der Gestaltungsspielräume der Hochschule in der Erweiterung der Finanz-, Organisations- und Personalautonomie. Durch die Implementierung neuer hochschulpolitischer Steuerungsinstrumente, wie z.B. die Einführung von Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule sowie innerhalb der Hochschule, die leistungsorientierte Mittelverteilung und die globale Steuerung von Hochschulhaushalten soll u.a. die Finanzautonomie der Hochschulen gestärkt werden. Unter dem Stichwort Personalautonomie werden seit ein paar Jahren leistungsorientierte Vergütungsmodelle diskutiert und praktiziert. Und mit dem verstärkten Einsatz von Konzepten wie Qualitätsmanagement, Leitbild- und Organisationsentwicklung obliegt es den Hochschulen, ihre Verwaltungs- und Organisationsstrukturen stärker eigenverantwortlich auszugestalten.

Trotz seiner zentralen Bedeutung für die Initiierung organisatorischen Wandels wird das Thema Gestaltungsspielraum der Hochschulleitung in der aktuellen Reformdebatte eher am Rande thematisiert. Dies ist inso-

fern erstaunlich, als dass Autonomie, Wettbewerb und einflussreiche Hochschulleitungen als besonders geeignet betrachtet werden, die Effizienz von Einzelhochschule und Hochschulsystem zu verbessern (vgl. z.B. Lindner 2002). Empirische Studien, die die Einflussmöglichkeiten von deutschen Hochschulleitungen auf ihre Organisation quantitativ erfassen, existieren bisher nicht. Derartige Ansätze sind aber eine wesentliche Voraussetzung dafür, um gegenwärtige Defizite in der Hochschulsteuerung sichtbar und sie für Vergleiche mit anderen Organisationen, Epochen oder Hochschulsystemen zugänglich zu machen. Bisher wird in der deutschen Diskussion allenfalls von vereinzelten Modellversuchen und Fallanalysen berichtet, die sich mit der Einführung neuer Leitungsstrukturen und Entscheidungsverfahren an Hochschulen indirekt auch mit dem Thema Handlungsspielraum von Hochschulleitungen auseinandersetzen (vgl. z.B. Kronthaler 1998; Müller-Böling/Küchler 1998; Reiche 1998). Allerdings lassen die Einzelfallstudien in der Regel kaum Rückschlüsse über den tatsächlichen Handlungsspielraum von Hochschulleitungen zu. Problematisch an diesen Untersuchungen ist, dass die jeweiligen Kontextbedingungen der Hochschule, wie die Universitätsgröße, die Zusammensetzung der Fachbereiche oder die finanzielle Haushaltslage des Landes in einer bestimmten Amtsperiode nicht kontrolliert werden können.

In diesem Beitrag sollen der Gestaltungsspielraum von Universitätsleitungen empirisch erfasst und gleichzeitig externe Einflussfaktoren wie Universitätscharakteristika oder hochschul- und finanzpolitische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Aus der Organisationsforschung sind bereits einige Ansätze bekannt, die Rückschlüsse darüber zulassen, welchen Einfluss Führungspersonen auf organisatorische Entscheidungen und Handlungen ausüben und welche Einwirkungen von der Organisation selbst bzw. von den externen Rahmenbedingungen einer bestimmten zeitlichen Epoche ausgehen. Hierzu wird eine Methode repliziert, die Begadon/Agócs (1995) zur Erfassung des Entscheidungsspielraums von leitenden Angestellten im kanadischen öffentlichen Sektor angewendet haben. Mit einer ähnlichen Methode untersuchten bereits Salancik/Pfeffer (1977) den Einfluss des Bürgermeisters auf das Haushaltsbudget von 30 US-amerikanischen Städten.

Die hier untersuchte Forschungsfrage basiert auf einer ähnlichen Vorgehensweise: Wie viel Varianz in ausgewählten Einnahme- und Ausgabekategorien kann auf einen Wechsel im obersten Amt der Universitäts-

leitung zurückgeführt werden und wie viel Varianz ist externen Kontextfaktoren (z.B. Größe der Universität, Finanzierungssituation eines Haushaltsjahres) zuzurechnen? Die empirische Basis für die Analyse der Varianzkomponenten bilden finanzstatistische Kennzahlen über zwei Einnahme- und drei Ausgabekategorien an 69 deutschen Universitäten in staatlicher Trägerschaft.

Dieser Artikel ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden zwei verschiedene organisationstheoretische Sichtweisen zum Gestaltungsspielraum von Führungspersonen diskutiert. Auf dieser Basis werden in einem zweiten Schritt die empirischen Daten mit einer Analyse der Varianzkomponenten ausgewertet und vor dem Hintergrund der Diskussion zur Erweiterung der Hochschulautonomie diskutiert.

## **1. Handlungsspielraum in der Leadership-Literatur**

Ob und inwieweit Führungspersonen die Ausrichtung und Ergebnisse ihrer Organisation beeinflussen und welchen Gestaltungsspielraum sie dabei haben, ist ein klassisches Thema in der Leadership-Literatur. Im Wesentlichen konkurrieren hier zwei unterschiedliche Sichtweisen, die sich auf einem Kontinuum von Zwang und Wahlfreiheit bzw. von Determinismus und Voluntarismus auf zwei gegensätzlichen Polen einordnen lassen. Der eher voluntaristisch geprägte Ansatz betont die aktive Führungsrolle der Unternehmensleitung. Charakteristika, wie Charisma, Erfahrungen und die Autorität der Führungsperson, gelten als wichtige Kriterien, um das Verhalten unterstellter Mitarbeiter und den Organisationserfolg zu beeinflussen. Die Führungskraft ist aktiver Initiator und Beförderer von Projekten, die den Fortbestand der Organisation sichern sollen. Übertragen auf Hochschulen würde aus dieser Perspektive der Universitätsleitung ein vergleichsweise großer Handlungsspielraum zugestanden, den sie für den organisatorischen Wandel der Einrichtung nutzbar machen kann. Ihr liegt die Annahme zugrunde, dass eine Veränderung in der Hochschulleitung sich auch in messbare Veränderungen in der Organisation und im Organisationserfolg niederschlägt. Vertreter dieses Ansatzes gehören in der Leadership-Literatur den sog. Transformationalisten an, weil die Veränderungsfähigkeit der Organisation durch eine zentrale Führungsperson betont wird (vgl. z.B. Bass 1992). In der Hochschulmanagementdebatte lassen sich z.B. Fisher/Koch (1996) den Transformalisten zuordnen. Sie sind der Auffassung, dass ein Universitätspräsident eine umsetzungsstar-

ke Person ist, die in der Lage ist, die Hochschule einschneidend zu verändern: „College presidents can make a difference, and they are capable of transforming their institution“ (Fisher/Koch 1996, S. vii). Neben Fisher/Koch (1996) zählen zu den bekanntesten Vertretern dieses Ansatzes Fisher (1994), Kerr (1984), McDade/Lewis (1994) und Seltzer/Bass (1990).

Eher deterministisch geprägte Ansätze halten den Gestaltungsspielraum und den Einfluss individueller Führungspersönlichkeiten auf den Organisationserfolg tendenziell für überschätzt. Es wird argumentiert, dass Top-Führungskräfte nicht viel Einfluss auf ihre Organisation ausüben können, weil sie zu sehr durch bürokratische Regeln und organisatorische Gepflogenheiten beschränkt werden. Ihr Handeln wird im Wesentlichen durch externe Umweltfaktoren determiniert; es existiere nicht genügend Freiraum, um bedeutungsvolle Aktionen in die Wege zu leiten und signifikante Entscheidungen zu treffen. Cohen/March (1986, S. 2) kamen in ihrer einflussreichen Studie über amerikanische Hochschulleitungen zu dem Schluss, dass Universitätspräsidenten „austauschbar wie Glühbirnen“ seien:

“The presidency is an illusion. Important aspects of the role seem to disappear on close examination. In particular, decision-making in the university seems to result extensively from a process that decouples problems and choices and makes the president’s role more commonly sporadic and symbolic than significant. Compared to the heroic expectations he and others might have, the president has modest control over the events of college life.”

In dieser sog. Transactional School wird die Universitätsleitung eher als Vermittler zwischen sehr unterschiedlichen Interessenlagern betrachtet. Die Hochschulleitung gilt in ihren Einflussmöglichkeiten auf die Universitätsentwicklung beschränkt und reagiert in erster Linie auf Erwartungen und Anforderungen anstatt diese aktiv zu gestalten. Ein Wechsel in der Universitätsleitung würde demnach keine merklichen Veränderungen in der Gestaltung und den Ergebnissen der Organisation nach sich ziehen. Den Transaktionalisten gehören neben Cohen/March (1986) auch Vertreter wie Birnbaum (1989) und Bensimon (1993) an.

## **2. Determinanten des Handlungsspielraums von Universitätsleitungen**

Bei der Übertragung möglicher Determinanten des Gestaltungsspielraums auf Hochschulleitungen müssen einige besondere Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, die im Folgenden skizziert werden sollen. Zur

Vereinfachung und um eine möglichst hohe Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Hochschultypen bei der anschließenden empirischen Analyse herzustellen, werden ausschließlich Universitäten untersucht, die sich in staatlicher Trägerschaft befinden.

Der Handlungsspielraum einer Universitätsleitung – vertreten durch einen Präsidenten oder Rektoren – wird durch eine Reihe von organisationsinternen und externen Faktoren beeinflusst.<sup>1</sup> Zu den organisationsbezogenen Determinanten zählen z.B. die Charakteristika der Hochschule selbst. Die Größe der Universität, die Zusammensetzung der Fachbereiche und die Personalstruktur sind Faktoren, die die Ausrichtung der Universität determinieren, aber sich nur sehr langfristig beeinflussen lassen und daher zumindest teilweise außerhalb des Einflussbereiches eines einzelnen Präsidenten oder Rektoren liegen. Ebenso haben die hochschulrechtlichen Rahmenbedingungen und Entscheidungsstrukturen, wie etwa der Einfluss der Gremien oder die Entscheidungskompetenzen der Fachbereiche, Auswirkungen auf die Auswahl der Handlungsalternativen seitens der Universitätsleitung. Folglich wird der Gestaltungsspielraum der Universitätsleitung durch die Hochschule selbst, ihre Größe, die fachliche Zusammensetzung und die strukturellen Kontextfaktoren mitbestimmt. Bei der anschließenden Zerlegung der Varianzkomponenten werden diese strukturellen Determinanten unter dem Begriff Universitätseffekt zusammengefasst, denn es ist zu vermuten, dass ein Teil der Varianz in den ausgewählten Budgetkategorien sich durch die unterschiedlichen Universitätscharakteristika erklären lässt.

Neben den Bedingungen der Universität beeinflussen auch externe Faktoren die Ausrichtung einer Hochschule. Dazu zählen z.B. die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die hochschulpolitische Konstellation in einer bestimmten zeitlichen Epoche. Insbesondere in den letzten Jahren sind deutsche Universitäten zunehmend von drastischen Einsparungen betroffen gewesen (vgl. Statistisches Bundesamt 2003). Die Zwangslage, unter der die Universitäten durch die Kürzungen in der Finanzausstattung leiden, ist eine Folge der schwierigen Finanzsituation, in der sich viele Länder befinden. Daher wirken sich auch allgemeine wirtschaftliche Faktoren, wie z.B. Wirtschaftswachstum, Inflationsrate, Arbeitslosenquote, auf die Finanzierung staatlicher Universitäten aus und

---

<sup>1</sup> Wenn im Folgenden die Begriffe Universitäts- bzw. Hochschulleitung verwendet werden, sind hiermit Universitätspräsidenten bzw. Rektoren gemeint.

schränken den Gestaltungsspielraum der Universitätsleitung ein. Diese Faktoren variieren im Zeitverlauf und werden bei der Analyse der Variationskomponenten unter dem Jahreseffekt zusammengefasst.

Der Einfluss der Hochschulleitung auf die Universitätsgestaltung soll über den Amtswechsel erfasst werden. Aus Perspektive der Transformationalisten müsste sich ein Wechsel in der Hochschulleitung in den Organisationsergebnissen niederschlagen, während ein Amtswechsel bei den Transaktionalisten keine signifikanten Veränderungen hervorrufen würde.

Im Folgenden soll der Einfluss der Universitätsleitung auf die Akquise und Verteilung finanzieller Ressourcen geschätzt werden. Zu den untersuchten *Einnahmekategorien* zählen die Grund- und Drittmittel. Grundmittel sind die Haupteinnahmequelle der Universitäten in staatlicher Trägerschaft und stammen aus Zuschüssen vom Land. Neben den laufenden Grundmitteln beziehen Hochschulen einen wesentlichen Teil ihrer Einnahmen über Drittmittel. Hierzu zählen die von Hochschulen akquirierten Drittmittel zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie Verwaltungseinnahmen.

Die untersuchten *Ausgabekategorien* umfassen Personalausgaben, laufende sächliche Ausgaben sowie Bauinvestitionen. Zu den Personalausgaben zählen z.B. Beamtenbezüge, Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne sowie Beiträge zur Altersversorgung oder Beihilfen. Diese Faktoren werden vom jeweiligen Stellenschlüssel, der Stellenstruktur, dem geltenden Tarifrecht und dem Dienstalter beeinflusst. Neben den Personalausgaben haben Universitäten übrige sächliche Investitionen zu tätigen, die z.B. für Miete und die Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden anfallen. Zu dieser Kategorie zählen auch Zahlungen für Zeitschriften, Haltung von Fahrzeugen oder Lehr- und Lernmittel. Zu den Bauinvestitionen zählen Neu- und Umbauarbeiten, die Errichtung von Ausstattungen wie Heizungen und elektrische Anlagen sowie Baunebenkosten, die für die Leistungen von Architekten, Behörden oder Ingenieuren aufgewendet werden. Der Ausbau und Umbau von Universitäten ist eine Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder.

### **3. Methode**

Die abhängigen Variablen in der folgenden Analyse sind zwei Einnahme- und drei Ausgabearten, die für 69 Universitäten in staatlicher Trägerschaft erhoben wurden. Die Daten umfassen die Jahre von 1992 bis 2002

und wurden der Hochschulfinanzstatistik entnommen.<sup>2</sup> Die Analyse beginnt mit dem Jahr 1992, weil in diesem Jahr zum ersten Mal systematisch Finanzkennzahlen aufgelistet nach einzelnen Hochschulen zur Verfügung stehen. Zum Untersuchungszeitpunkt lagen die Daten bis zum Jahr 2002 vor. Die Informationen zu den Amtswechseln deutscher Universitätsleitungen wurden aus den von der Hochschulrektorenkonferenz jährlich herausgegebenen Informationsdiensten und Pressespiegeln entnommen. Über den untersuchten 11-Jahreszeitraum fanden an den 69 Universitäten 176 Amtswechsel statt; im Durchschnitt hatte jede Universität also 2,55 Präsidenten oder Rektoren während des Untersuchungszeitraums, und jeder Präsident bzw. Rektor war im Durchschnitt 4,31 Jahre im Amt.

Um den relativen Einfluss der Universitätsleitung auf die verschiedenen Einnahme- und Ausgabeposten einer Hochschule zu erfassen, wurde eine Analyse der Varianzkomponenten von 759 Universitäts-Jahres-Datenzellen durchgeführt.<sup>3</sup> Will man den Einfluss eines Amtsinhabers auf die ausgewählten Budgetkategorien untersuchen, steht man vor dem Problem, dass die Universitätsleitung in einen spezifischen Hochschulkontext und in eine bestimmte historische Epoche eingebettet ist. Die Herausforderung besteht darin, diese externen Einflüsse vom Einfluss des jeweiligen Amtsinhabers auf die Budgetkategorien zu trennen (vgl. Salancik/Pfeffer 1977). Um den „Leitungseffekt“ herauszurechnen, müssen diese externen Faktoren daher zunächst von der Gesamtvarianz subtrahiert werden. Die Gesamtvarianz erhält man, indem von jedem einzelnen Budgetdatum der Gesamtmittelwert ( $G$ ) abgezogen und die Restsumme quadriert und aufsummiert wird. Um die mit einem Amtsinhaber assoziierte Varianz zu ermitteln, wurde die folgende Prozedur für jede einzelne Budgetkategorie angewendet:

---

<sup>2</sup> Das Statistische Bundesamt erfasst jährlich die monetäre Seite des Hochschulwesens und gibt diese in einer separaten Hochschulfinanzstatistik heraus (Download unter <http://www-ec.destatis.de>).

<sup>3</sup> Die totale Varianz einer Budgetkategorie kann in die folgenden Komponenten aufgeteilt werden:  $VAR(y_i) = \sigma^2(\text{Universität}) + \sigma^2(\text{Jahr}) + \sigma^2(\text{Hochschulleitung}) + \text{Residualwert}$ .  $VAR(y_i)$  bezieht sich auf die totale Varianz einer ausgewählten Budgetkategorie,  $\sigma^2(\text{Universität})$  ist die Streuung, die mit den Budgetunterschieden zwischen den einzelnen Universitäten assoziiert ist,  $\sigma^2(\text{Jahr})$  bezieht sich auf den Zeiteffekt,  $\sigma^2(\text{Hochschulleitung})$  auf die mit den einzelnen Amtsinhabern assoziierten Budgetunterschiede, und der Residualwert weist auf die Varianz in einer Budgetkategorie innerhalb einer Amtsperiode, die unabhängig von allen anderen Faktoren ist. Vgl. dazu ausführlich Begadon/Agócs (1995).

Zunächst wird der Mittelwert der betreffenden Budgetkategorie einer einzelnen Universität über den 11-Jahreszeitraum berechnet. Danach wird der Gesamtmittelwert (G) aller Universitäten gewonnen und von den Mittelwerten der einzelnen Universitäten abgezogen. Das Ergebnis ist die Mittelwertabweichung der einzelnen Universität. Analog werden zur Berechnung des Jahresmittelwertes die Budgetkennzahlen der verschiedenen Universitäten über ein bestimmtes Jahr aufsummiert und dann durch die 69 Universitäten dividiert. Hiervon wird wieder der Gesamtmittelwert (G) abgezogen, um die Mittelwertabweichung eines einzelnen Jahres zu erhalten. Die Varianz, die auf die Universitäten zurückzuführen ist, erhält man, indem die Mittelwertabweichungen der Universitäten quadriert und aufsummiert werden. Die mit dem Zeiteffekt assoziierte Varianz wird in gleicher Weise durch Quadrierung und Aufsummierung der Jahresmittelwertabweichungen berechnet. Analog zu Begadon/Agócs (1995) lässt sich die Varianz, die mit der Interaktion zwischen Universität und Jahr assoziiert ist, folgendermaßen berechnen: zunächst wird von jedem ursprünglichen Budgetwert (jedes Budgetdatum für jede einzelne Universitäts-Jahres-Zelle) der Gesamtmittelwert (G) abgezogen. Danach wird die Mittelwertabweichung der einzelnen Hochschule subtrahiert, um den Universitätseffekt herauszurechnen. Schließlich subtrahiert man die Mittelwertabweichung des einzelnen Jahres, um den Jahreseffekt zu separieren (vgl. dazu auch Salancik/Pfeffer 1977). Die resultierenden Zahlen werden quadriert und wieder aufsummiert. Die Summe der quadrierten Abweichungen für die Universität, das Jahr und die Universitäts-Jahres-Interaktion bilden zusammen die totale Varianz für die 759 Datenzellen.

Um den Anteil der Varianz zu berechnen, die auf eine einzelne Universitätsleitung zurückzuführen ist, wird die Interaktionsmatrix als Grundlage herangezogen. Nachdem der Gesamtmittelwert (G), die Mittelwertabweichung der Universität und die Mittelwertabweichung des Jahres vom Originalzeileintrag subtrahiert worden sind, werden die Mittelwerte berechnet, die mit den 179 Amtsperioden assoziiert sind. Diese Mittelwerte werden von den jeweiligen Universitäts-Jahres-Amtsinhaber-Zellen aus der Interaktionsmatrix subtrahiert, wodurch der Leitungseffekt aus der Interaktionsmatrix entfernt wird. Die resultierenden Residualwerte werden quadriert und aufsummiert, um die Varianz zu berechnen, die nach Abzug des Universitätseffektes, des Jahreseffektes und des Leitungseffektes nicht erklärt werden kann. Subtrahiert man diesen Residualwert von der Varianz der Universitäts-Jahres-Interaktion erhält man ei-

ne Schätzung der Varianz, die mit den verschiedenen Amtsperioden der Hochschulleitungen assoziiert sind. Diese auf die einzelnen Amtsperioden fallende Varianz muss als die Höchstgrenze des Leitungseffektes gedeutet werden; bei der Interpretation der Ergebnisse ist also zu berücksichtigen, dass der tatsächliche Einfluss der Universitätsleitungen noch kleiner ausfallen kann.

Bevor die Ergebnisse der Varianzanalyse dargestellt werden, ist zunächst auf die Schwächen der vorgestellten Verfahrensweise hinzuweisen. Die Studien von Salancik und Pfeffer (1977) und anderen Autoren, die sich mit der sog. Leadership-Succession Literatur befassen, sind insbesondere von den Transformationalisten stark kritisiert worden (vgl. dazu auch Thomas 1988, S. 388). Die häufigsten Kritikpunkte umfassen: 1. Die Reihenfolge, in der die unabhängigen Variablen in die Dekomposition der Varianzkomponenten aufgenommen werden, kann sich verzerrend auf die abhängigen Variablen auswirken. 2. Organisationale Kontrollvariablen wurden in früheren Studien nur selten berücksichtigt. 3. Die Heterogenität des Samples kann sich ebenfalls verzerrend auf die einzelnen Varianzkomponenten auswirken. Wie Thomas (1988) in seiner detaillierten methodischen Diskussion zur Analyse von Varianzkomponenten festgestellt hat, sind diese Kritikpunkte aber nicht immer berechtigt gewesen oder aber sie wirken sich kaum auf das Endergebnis aus (für eine ausführlichere Darstellung vgl. Thomas 1988, S. 388-400).

#### **4. Ergebnisse**

Der Einfluss einer Universitätsleitung auf die verschiedenen Budgetkategorien fällt insgesamt eher gering aus – insbesondere vor dem Hintergrund des starken Universitätseffektes. Tabelle 1 beinhaltet die Varianzproportionen, die mit dem Universitätseffekt, dem Jahreseffekt und dem Effekt der Hochschulleitung während des untersuchten 11-Jahres-Zeitraumes assoziiert sind. Der Einfluss der Universität auf die einzelnen Budgetkennzahlen ist beträchtlich. Der Universitätseffekt beinhaltet Charakteristika wie Größe und Fachbereichszusammensetzung, die zusammen einen Großteil der Varianz erklären. Auf der Einnahmeseite lassen sich ca. 93% der Grundmittelvarianz auf den Universitätseffekt zurückführen. Die Varianz der Drittmiteinnahmen kann zu ca. 91% auf die Universitätscharakteristika zurück gerechnet werden.

*Tabelle: Analyse der Varianzkomponenten*

<b>Budget-kategorie</b>	<b>Uni-versität</b>	<b>Jahr</b>	<b>Hochschul-leitung</b>	<b>Nicht er-klärter Teil der Varianz</b>
<b>Einnahmen</b>				
Laufende Grund-mittel	93,26%	0,33%	1,95%	4,45%
Drittmittel (For-schungsdrittmittel und Verwaltungs-einnahmen)	91,41%	2,65%	2,99%	2,95%
<b>Ausgaben</b>				
Personal	94,31%	1,04%	3,12%	1,53%
Bauinvestitionen	69,85%	2,41%	7,29%	20,45%
Übrige sächliche Investitionen	66,18%	2,47%	10,21%	21,14%

Die Hochschulleitung hat im Vergleich zum Universitätseffekt nur einen vergleichsweise kleinen Einfluss auf die Einnahmen der Hochschule. Mit knapp 3% hat die Universitätsleitung einen etwas größeren Einfluss auf die Akquise der Drittmittel als auf die Akquise der laufenden Grundmittel, bei der die Hochschulleitung lediglich 1,95% der Grundmittelvarianz erklärt.

Zwar fällt der Jahreseffekt unter allen untersuchten Budgetkategorien bei den Drittmitteln mit 2,65% am höchsten aus. Bei den laufenden Grundmitteln ist der Jahreseffekt allerdings kleiner als bei allen anderen Kategorien. Insgesamt erklärt der Jahreseffekt zwischen 0,3 und 2,65% der Varianz in den verschiedenen Einnahme- und Ausgabekategorien und fällt im Vergleich zum Universitätseffekt kaum ins Gewicht.

Im Vergleich zu den Einnahmen fällt der Einfluss der Universitätsleitung bei den Ausgaben etwas höher aus. Zudem variiert der Anteil der erklärten Varianz durch die Hochschulleitung etwas stärker zwischen den einzelnen Ausgabekategorien. Am geringsten fällt die erklärte Varianz durch die Hochschulleitung bei den Personalausgaben aus, während hier wiederum der Universitätseffekt den größten Teil der Streuung erklärt. Da eine Universität durch tarif- und beamtenrechtliche Bestimmungen

langfristig an die jeweilige Personalstruktur gebunden ist, ist es in der Tat erwartbar, dass weder eine einzelne Hochschulleitung noch die Bedingungen eines einzelnen Jahres einen merklichen Einfluss auf die Höhe der Personalausgaben haben. Ein Universitätseffekt von mehr als 94% erscheint vor diesem Hintergrund durchaus plausibel. Etwas schwächer fällt der Universitätseffekt bei den Bauinvestitionen und den übrigen sächlichen Investitionen aus. Zwischen 66% und knapp 70% der Varianz dieser beiden Ausgabearten lassen sich auf die Universität zurückführen, etwas mehr als 2% auf den jeweiligen Jahreseffekt.

Vergleicht man alle Budgetkategorien untereinander, so scheint die Hochschulleitung die größten Wirkungen bei der Allokation der übrigen sächlichen Investitionen und der Bauinvestitionen zu erzielen. Mit 10,21% und 7,29% der erklärten Varianz liegen diese Posten über allen anderen Kategorien. Allerdings fällt in diesen beiden Kategorien der Anteil der nicht erklärten Varianz mit etwas mehr als 20% wiederum höher aus. Der Anteil der unerklärten Varianz gibt an, wie viel der beobachteten Varianz in den abhängigen Variablen durch das zugrunde liegende Modell nicht erklärt werden kann. Während das Modell für die Einnahmekategorien sowie die Personalausgaben einen Großteil der Varianz erklären kann, scheinen insbesondere für die Bau- und die übrigen sächlichen Investitionen Einflussfaktoren eine Rolle zu spielen, die sich nicht auf die Universität, das Jahr, den Interaktionseffekt oder einen Wechsel in der Hochschulleitung zurückführen lassen. Eine mögliche Erklärung wäre, dass Entscheidungen zum Neu-, Um-, Erweiterungsbau sowie zur Ausstattung von Hochschule insbesondere auch von politischen Einflussfaktoren geprägt sind, die mit dem vorliegenden Modell nur unzureichend erfasst werden können. Hier greifen Bund-Ländervereinbarungen ebenso ineinander wie die zu erwartenden Studierendenzahlen sowie die Bausubstanz und Kapazitäten der bestehenden Einrichtungen. Diese Faktoren könnten für die hohen Residualwerte in den beiden letzten Ausgabekategorien ausschlaggebend sein.

## 5. Diskussion

Die Ergebnisse der Analyse der Varianzkomponenten lassen verschiedene Interpretationen zu. Trotz des niedrigen Anteils des Leitungseffektes an der erklärten Varianz ist es z.B. möglich, dass die Universitätsleitung einen signifikanten Einfluss auf die Gestaltung und Ausrichtung seiner Universität ausübt. Dieser mögliche Einfluss wurde aber nicht mit den untersuchten Kennzahlen erfasst. Es muss berücksichtigt werden, dass in der vorliegenden Studie lediglich finanzstatistische Kennzahlen analysiert wurden. Das Wirken eines Präsidenten oder Rektoren spiegelt sich nicht ausschließlich in Faktoren wie Drittmitteln, Grundmitteln, Personalausgaben, Bauinvestitionen oder sächlichen Investitionen wider. Die Formulierung von langfristigen Entwicklungsplänen, die Organisation des Berufungsmanagements oder die Gestaltung des Außenbildes der Hochschule sind wichtige Tätigkeitsbereiche der Hochschulleitung, die sich kurzfristig nicht immer im Hochschulhaushalt niederschlagen.

Bei der Interpretation der Varianzkomponenten muss auch eine zeitliche Dimension berücksichtigt werden. So ist es durchaus möglich, dass das Handeln der Universitätsleitung nur sehr langfristig wirksam wird. Dies ist z.B. beim Aufbau von Reputation der Fall. Es ist zu vermuten, dass reputationssteigernde Maßnahmen, die von individuellen Hochschulleitungen initiiert worden sind, erst Jahre nach ihrem Ausscheiden zum Tragen kommen. Die Effekte des eigenen Handelns würden daher regelmäßig außerhalb der eigenen Amtszeit liegen und würden durch die Analyse der Varianzkomponenten nicht miterfasst werden.

Eine dritte Interpretation würde Theorien zum Handlungsspielraum von Führungspersonen unterstützen, die Leadership in erster Linie als transaktionistisch bzw. als lediglich symbolische Funktion auffassen (vgl. Pfeffer 1980; Cohen/March 1986). Auch in ähnlich angelegten US-amerikanischen Studien wurde den Universitätspräsidenten ein niedriger Handlungsspielraum attestiert (vgl. z.B. Cohen/March 1986). Es spricht sogar einiges dafür, dass deutschen Universitätsleitungen ein noch geringerer Spielraum zur Verfügung steht als ihren US-amerikanischen Kollegen: In Deutschland werden Universitätsleitungen häufig auf die Funktion des Vermittlers unterschiedlicher Interessen universitärer Gruppierungen reduziert (vgl. Weiler 2005), während die Hochschulleitung an US-amerikanischen Universitäten eher einer Geschäftsführung ähnelt, die durch leistungsorientierte Mittelvergabe die universitäre Lehr- und For-

schungsausrichtung deutlicher beeinflussen kann. In der Tat kann vermutet werden, dass das Handeln der deutschen Universitätsleitungen durch ministeriale Vorgaben, tarif- und beamtenrechtliche Faktoren stärker eingeschränkt wird als das der US-amerikanischen Kollegen.

Die Ergebnisse dieser Studie werfen einige Fragen für die aktuelle hochschulpolitische Diskussion auf. Eine Verringerung der staatlichen Detailsteuerung, wie sie derzeit in der Hochschulpolitik vorangetrieben wird, setzt starke bzw. einflussreiche Akteure innerhalb der Hochschule voraus, die die vormals den Ministerien zugeschriebenen Verantwortlichkeiten übernehmen. Kann die Führung der Hochschulen dies nicht gewährleisten, steht zu befürchten, dass ein Rückzug der Ministerien aus der Gestaltung der Hochschulen ein Steuerungsvakuum innerhalb der Hochschule und eine Lähmung der organisatorischen Entscheidungen und Handlungen nach sich zieht.

Auch für die Hochschulleitungen selbst ist eine angemessene Einschätzung der Reichweite ihrer Handlungen von zentraler Bedeutung. So werden etwa verstärkt Instrumente des strategischen Managements von Hochschulleitungen eingesetzt, um universitären Wandel zu gestalten. Diese Instrumente basieren auf der Annahme, dass die zentrale Planungsstelle die entscheidende Instanz des organisatorischen Wandels ist (vgl. Mintzberg et al. 1999, S. 37-47). Trifft diese Annahme nicht zu, sind jene dysfunktionalen Effekte der strategischen Planung zu erwarten, die bereits bei anderen Organisationstypen beobachtet wurden.

In der Literatur wird eine Reihe von möglichen Ansatzpunkten zur Erweiterung des Gestaltungsspielraums von Universitätsleitungen diskutiert. Dazu zählt die Professionalisierung des Managements auf Instituts-, Fachbereichs- und Hochschulebene, die sich z.B. durch die Stärkung der Dekane oder die Verlängerung der Amtszeiten realisieren lässt. Ebenso werden alternative Wahlmechanismen für Universitäts- oder Fachbereichsleitungen vorgeschlagen, die ihnen eine gewisse Unabhängigkeit von den Einheiten gewährt, deren Leitung sie übernommen haben. Darüber hinaus ist eine Reform des deutschen Dienstrechts erforderlich, die Hochschulleitungen mehr Zuständigkeiten für zentrale Personal- und Haushaltsentscheidungen einräumt. Aber auch wenn solche Maßnahmen gewünscht und weitgehend umgesetzt würden, wäre die Universitätsleitung vermutlich noch immer nicht ein „transformational leader“, wie ihn Fisher/Koch (1995) beschreiben. Ähnlich angelegte Studien attestieren selbst solchen Führungspersonen, die nach Hambrick/Finkelstein (1987)

aufgrund der Branchenzugehörigkeit oder organisationsinterner Faktoren über einen höheren Handlungsspielraum verfügen müssten als staatliche Universitäten, nur einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die Organisationsergebnisse (vgl. Begadon/Agócs 1995; Boyne et al. 2001; Lieberson/O'Connor 1972). Diejenigen, die sich mit organisatorischem Wandel von Hochschulen auseinandersetzen, sind daher gut beraten, neben dem Einfluss individueller Führungspersönlichkeiten insbesondere auch die strukturellen Kontextfaktoren der Organisation zu berücksichtigen.

### **Literatur**

- Aldrich, Howard E. (1979): *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, NJ.
- Begadon, Stephen/Agócs, Carol. (1995): *Limits to Power: A Study on the Influence of Mayors and CAO's on Municipal Budgets in Ontario, 1977-1990*. In: *Canadian Public Administration*, 38, 29-44.
- Bass, Bernard M. (1992): *From Transactional To Transformational Leadership: Learning to Share the Vision*. In: *Organizational Dynamics*, 18, 19-31.
- Bensimon, Estela (1993): *New Presidents' Initial Actions: Transactional or Transformational Leadership*. In: *Journal of Higher Education Management*, 8, 5-17.
- Birnbaum, Robert (1989): *Presidential Succession and Institutional Functioning in Higher Education*. In: *Journal of Higher Education*, 60, 123-135.
- Boyne, George/Ashworth, Rachel/Powell/Martin (2001): *Environmental Change, leadership Succession and Incrementalism in Local Government*. In: *Journal of Management Studies*, 39, 859-878.
- Burkhardt, Anke/Quaißer, Gunter (2005): *Leistungsorientierte Mittelverteilung im Spiegel der Landeshochschulgesetze*, Arbeitspapier des Instituts für Hochschulforschung. Wittenberg.
- Cohen, Michael D./March, James G. (1986): *Leadership and Ambiguity – The American College President*, 2. Aufl. Boston, MA.
- Fisher, James L./Koch, James V. (1996): *Presidential leadership – Making a Difference*, American Council on Education: Series on Higher Education. Phoenix.
- Fisher, James L. (1994): *Reflections on Transformational Leadership*. In: *Educational Record*. Summer (1994), 54-65.
- Hambrick, Donald C./Finkelstein, Sydney (1987): *Managerial Discretion: A Bridge Between Polar Views of Organizational Outcomes*. In: *Research in Organizational Behavior*, 9, 369-406.
- Hannan, Michael T./Freeman, John H. (1977): *Structural Inertia and Organizational Change*. In: *American Sociological Review*, 49, 149-164.
- Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): *Informationsdienst/Pressespiegel*. (Früher u.d.T.: Westdeutsche Rektorenkonferenz: Informationsdienst/Pressespiegel. Bonn.
- Kerr, Clark (1984): *Presidents Make a Difference. Strengthening Leadership in Colleges and Universities*. Report of the Commission on Strengthening Presidential Leadership. Directed by Clark Kerr. Washington D.C.

- Kronthaler, Ludwig M. (1998): Konzept der TU München zu Hochschulleitung und Hochschulorganisation. In: Müller-Böling, Detlef/Fedrowitz, Jutta (Hg.): Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen. Verantwortung – Rechenschaft – Entscheidungsfähigkeit. Gütersloh, 131-142.
- Lieberson, Stanley/O'Connor, James F. (1972): Leadership and Organizational Performance: A Study of Large Corporations. In: American Sociological Review, 37, H. 2, 117-130.
- Lindner, Angela (2002): Qualität durch Wettbewerb und Autonomie – Landeshochschulgesetze im Vergleich, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.
- March, James G./Simon, Herbert (1994): Organizations, 2. Auflage. Oxford.
- Marsden Peter V. (2004): Variance Components Models, in: Lewis-Beck, Michael/Bryman, Alan/Futing Liao, Tim (Hg.): The Sage Encyclopedia of Social Science research Methods, Vol. 3, 1173-1174.
- McDade, Sharon A./Lewis, Phyllis H. (1994) (Hg.): Developing Administrative Excellence: Creating a Culture of Leadership. San Francisco.
- Merkler, Hans (2005): Zur Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulsystems in Deutschland, in: ders. (Teichler, Ulrich.): Hochschullandschaft im Wandel, 50. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, S. 25-40.
- Mintzberg, Henry/Ahlstrand, Bruce/Lampel/Joseph (1999): Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. Frankfurt/Wien.
- Müller-Böling, Detlef/Küchler, Tilman (1998): Zwischen gesetzlicher Fixierung und gestalterischem Freiraum. Leitungsstrukturen für Hochschulen. In: Müller-Böling, Detlef/Fedrowitz, Jutta (Hg.), a.a.O., 13-36.
- Pfeffer, Jeffrey (1980): Management as Symbolic Action: The Creation and Maintenance of Organizational Paradigms. In: Cummings, Larry L./Staw, Barry (Hg.): Research in Organizational Behavior, 3, 1-52.
- Pusser, Brain (2003): Beyond Baldrige: Extending the Political Model of Higher Education Organization and Governance. In: Educational Policy, 17, 121-140.
- Reiche, Steffen (1998): Gestaltung der Leitungsstruktur im neuen Brandenburgischen Hochschulgesetz. In: Müller-Böling, Detlef/Fedrowitz, Jutta (Hg.), a.a.O., 143-158.
- Salancik, Gerals R./Pfeffer, Jeffrey (1977): Constraints on Administrator Discretion. The limited Influence of Mayors on City Budgets. In: Urban Affairs Quarterly, 12, 475-498.
- Searle, Shayle R./Casella, George/MacCulloch, Charles E. (1992): Variance Components. New York.
- Seltzer, Joseph/Bernard Bass (1990): Transformational Leadership Beyond Initiation and Consideration. In: Journal of Management, 14, 693-703.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2003): Bericht zur finanziellen Lage der Hochschulen, Wiesbaden, Download unter: [http://www.destatis.de/download/d/veroe/fach\\_voe/gesamtbericht04.pdf](http://www.destatis.de/download/d/veroe/fach_voe/gesamtbericht04.pdf).
- Teichler, Ulrich (2005): Quantitative und strukturelle Entwicklungen des Hochschulwesens, in: ders. (Hg.): Hochschullandschaft im Wandel, 50. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, S. 8-24.
- Thomas, Alan B. (1988): Does Leadership Make a Difference to Organizational perform, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 33, No. 3, S. 388-400.
- Weiler, Hans (2004): Hochschulen in den USA – ein Modell für Deutschland? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 25, 26-33.

# Was heißt und zu welchem Ende gründet man eine private Hochschule?

## Gründungsmotive und Erfolgsdefinitionen privater Hochschulen in Deutschland

**Andrea Sperlich**  
Mannheim

In der Diskussion über private Hochschulen sollte man sich – ebenso wie Friedrich Schiller es in seiner historischen Antrittsrede in Jena anriet – Zeit nehmen für die Beantwortung von Grundsatzfragen und das Finden der großen Zusammenhänge, ehe man als Brotgelehrter auftritt. Dieses

Unterfangen ist kein leichtes, denn die Forschung weist auf diesem Gebiet große Lücken auf. Für den ersten, groben Überblick über die existierenden privaten Hochschulen in Deutschland eignen sich kommentierte Auflistungen der dort gegebenen Studienmöglichkeiten (Barthold 2000 oder Göpfarth/Zinkhahn 2002). Angesichts der rasanten Entwicklung müssen diese Werke jedoch als zumindest teilweise veraltet bezeichnet werden. Die Veröffentlichung einer aktuellen amtlichen Liste der Privathochschulen wird durch das Fehlen einer allgemeingültigen Definition des Gegenstands erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.<sup>1</sup> Nicht-wissenschaftliche Informationen finden sich sowohl in den Printmedien als auch im Internet, wissenschaftlich fundierte Aussagen sind jedoch rar.

In der jüngsten Vergangenheit entstanden einige deskriptive Gutachten und Berichte (Brauns 2003 oder Stannek/Ziegele 2005), die jedoch bei der Erstellung auf den Mitwirkungswillen der Hochschulen angewiesen waren und daher als problematisch einzustufen sind. Vergleichsweise häufig werden im Schrifttum hochschulrechtliche Belange behandelt

---

<sup>1</sup> Eine private Hochschule ist eine als Hochschule anerkannte Institution, die von einer privaten natürlichen oder juristischen Person oder mehreren getragen wird und sich überwiegend aus privaten Mitteln finanziert. Wird von deutschen privaten Hochschulen gesprochen, bedingt dies, dass ihr Sitz in Deutschland liegt und die Hochschule nach deutschem Recht, also dem Recht des Sitzbundeslandes, anerkannt wurde.

(Steinkemper 2002, Kämmerer/Rawert 2003; außerdem diverse Kommentare zum Hochschulrahmengesetz beziehungsweise zu den Landeshochschulgesetzen, etwa Reich 2005, Thieme 2004 oder Haug 2001). Zudem gibt es zahlreiche Schriften zu volkswirtschaftlichen und hochschulpolitischen Fragestellungen, zum Beispiel zur Marktfähigkeit von Bildung oder zur Notwendigkeit und zum Nutzen privater Hochschulen für das Gesamtsystem (beispielsweise Woll 2001 oder van Lith 1985). Betriebswirtschaftliche Ansätze werden hingegen kaum gewählt. Betrachtungen des Hochschulmarketing (Escher 2001, Trogele 1995, Topf 1986) als Teil der Betriebswirtschaftslehre sind zumeist aus der Sicht staatlicher Hochschulen verfasst, ebenso Erfahrungsberichte oder Handlungsempfehlungen zur Hochschulsteuerung unter den (für diese Gruppe von Hochschulen) neuen Rahmenbedingungen. Einer der wenigen Beiträge, die sich explizit mit dem Management privater Hochschulen beschäftigen, stammt von Klaus Brockhoff, dem ehemaligen Rektor der Wissenschaftlichen Hochschule für Unternehmensführung in Koblenz-Vallendar (Brockhoff 2003).

Es besteht folglich eine Lücke im Bereich der betriebswirtschaftlich orientierten Privathochschulforschung. So speist sich die gängige Meinung über private Hochschulen in der breiten Öffentlichkeit, aber auch unter Vertretern der Bildungspolitik und Bildungsforschung, aus Vorurteilen und dem Hören-Sagen. Im deutschen Bildungssystem, dem Beobachter gerne ein faktisches staatliches Hochschulmonopol attestieren, liegt es nahe, private Einrichtungen erst einmal im kommerziellen Sektor zu verorten.

Der vorliegende Beitrag geht daher zunächst der Frage nach, ob nicht einige private Hochschulen in Deutschland Merkmale von Nonprofit-Unternehmen aufweisen. Es schließt sich im zweiten Abschnitt eine Betrachtung der vielfältigen Gründungsmotive privater Hochschulen an. Ausgehend von der Annahme, dass diese Motive sich im Selbstverständnis und auch in den Zielen der Organisation widerspiegeln, beschäftigt sich der dritte Abschnitt mit den gängigen Ansätzen der Erfolgsmessung und plädiert für Maße, die den Besonderheiten des Gegenstands Rechnung tragen.

## Private Hochschulen als Nonprofit-Unternehmen?

Betrachtet man Bildungssysteme anderer Länder, fällt auf, dass dort die Gleichung „privat = kommerziell“ nicht gilt. So trennt man etwa in Frankreich zwischen den staatlichen Universitäten und den privaten Grandes Ecoles, wobei Letztere als Nonprofit-Unternehmen betrachtet werden. In den USA ist es üblich, zwischen Not-for-Profit- und For-Profit-Hochschulen zu unterscheiden, und auch hier können private Hochschulen in die Nonprofit-Gruppe fallen. David Palfreyman berichtet von „the fast-growing 'for-profit', commercial sector of US HE (as opposed to the public system, or the charitable/'not-for-profit' private HEIs)” (Palfreyman 2004: 56) und beschreibt das (derzeitige) Betätigungsfeld der kommerziellen Hochschulen mit den Worten: „the 'for-profits' cater mainly for students in their thirties who need to bolt on a vocational degree to their work experience, (...) their competitive edge lies in cutting costs while efficiently and adaptively serving their market niche” (Palfreyman 2004: 57).

Kathleen Kelly differenziert innerhalb der Gruppe der For-Profits noch einmal zwischen „small, friendly, enterprise colleges“ und „publicly traded, multi-state 'super systems' enrolling thousands of students“ (Kelly 2001: 2) – eine Entwicklung, die unter Deutschlands privaten Hochschulen, wenn überhaupt, nur in Ansätzen festzustellen ist. Selbst die größten privaten Hochschulen Deutschlands, etwa die Hamburger Fern-Hochschule mit 5.233 Studierenden im Sommersemester 2005 (Wissenschaftsrat 2005: 1) oder die Fachhochschulen der AKAD mit zusammen etwa 5.800 Studierenden im Wintersemester 2005/2006 (Wissenschaftsrat 2006: 8), sind nach internationalen Maßstäben klein.

Nonprofit-Organisationen grenzen sich nach deutschem Verständnis im Allgemeinen von kommerziellen, also von profitorientierten Unternehmungen, dadurch ab, dass der Gewinn nicht die ausschlaggebende Zielgröße ist: Bei ihnen stehen die Erreichung der eigentlichen Sachziele (gewissermaßen ihre Sinnggebung, also die Ausbildung von Studierenden und die Forschung) und der wirtschaftlichen Sachziele (die aus ihrer Teilnahme am Wirtschaftsverkehr herrühren, also „Kunden“orientierung, Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit) im Vordergrund, während die Formalziele (Gewinn, Rentabilität, Liquidität, Sekurität) „eine Art Nebenbedingung“ darstellen (Eichhorn 2001: 123ff.). Für Nonprofit-Organisationen im engen Sinn (neben Nonprofit-Verwaltungen, -Vereinigungen

und -Haushaltungen) ist es „wesentlich, dass Sachziele präferiert und die Kosten dauerhaft gedeckt werden, Erträge und Zuwendungen der Finanzierung dienen und eine freiwillige Selbstbindung erfolgt“ (Eichhorn 2001: 128). Angesprochen ist hiermit unter anderem die Gewinnverwendungsseite. Nonprofit-Organisationen dürfen Gewinne erzielen, solange diese nicht ausgeschüttet werden, sondern ausschließlich den Sachzielen zugute kommen (Eichhorn 2001: 127). Diese Kriterien lassen sich ohne Einschränkungen auf den Hochschulbereich anwenden. Ein erstes Indiz für die Zuordnung bietet die Rechtsform, bei deren Betrachtung sich zeigt, dass etliche private Hochschulen als gemeinnützige GmbH verfasst sind. Rückschlüsse auf die jeweiligen dominanten Zielarten und deren Bedeutung lassen weiterhin die Gründungsmotive und das Selbstverständnis der Hochschulen zu.

## **Motive für die Gründung einer privaten Hochschule**

Die Motive für Privathochschulgründungen waren bislang weder Gegenstand der Hochschul- noch der Gründungsforschung. Während Erstere bislang kein besonderes Interesse an der Gründungsphase zeigte und bei staatlichen Hochschulen implizit von sachzielorientierten Motiven ausgeht (das heißt von der Deckung der Nachfrage an Studienplätzen), beschäftigt sich Letztere nicht mit dem Warum, sondern dem Wie einer Gründung (stellvertretend für viele: Hering 2005, Klandt 1984, Nathusius 1977). Zudem hat sie aufgrund ihrer Konzentration auf kommerziell ausgerichtete Klein- und Kleinunternehmen die Hochschulen nicht für sich entdeckt.

Durch die noch junge Existenz der privaten Hochschulen in Deutschland ist es allerdings möglich, auf Erfahrungsberichte direkt Beteiligter zurückzugreifen. Die Bedeutung dieser Fragestellung ist zu ermessen, wenn man sich die hohe Zahl von Gründungsvorhaben vor Augen führt. In einer im Frühjahr 2005 durchgeführten Befragung der Wissenschaftsministerien (Sperlich 2005) verzeichnen die acht Bundesländer, in denen damals Gründungsaktivitäten aktuell waren, insgesamt 31 Initiativen (Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Ein Stadtstaat berichtet zudem von 50 bloßen Anfragen nach dem Prozess der staatlichen Anerkennung, davon zwei ernstzunehmenden, und ein weiteres Land von 120 Anfragen in den Jahren von 1994 bis 2004, von denen acht anerkannt

wurden. Es scheint also Gründungswillige zu geben, auch wenn nur wenige ihr Projekt bis zum Hochschulstatus führen wollen oder zu führen vermögen.

Als Hochschulgründer kommen generell neben dem Staat – genauer gesagt: seinen für die Wissenschaft zuständigen Ministerien – Privatpersonen, Unternehmen, Stiftungen, Verbände, Städte, schon bestehende Hochschulen und Zusammenschlüsse dieser Gruppen in Betracht. Fragt man nun nach deren Beweggründen, lassen sich vier Hauptmotive ausmachen, die in die Gründungsentscheidung hineinspielen. Diese schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können gemeinsam auftreten und tun dies in der Realität auch. Gerade die Abgrenzung zwischen monetären und nicht-monetären Motiven fällt auf der theoretischen Ebene schwer, da eine solche Trennung bei den praktischen Vorüberlegungen schlichtweg unmöglich und auch unsinnig scheint. Begünstigend für die Privathochschulgründung wirken in jedem Fall drei Faktoren: erstens Kapazitätsengpässe an staatlichen Hochschulen, zweitens deren (zumindest zum Teil von dieser Überlastung herrührende) Defizite und drittens die veränderte Wahrnehmung des Gutes Bildung, das immer weniger als rein öffentliches Gut gesehen wird (Brockhoff 2003: 3).

Das erste Motiv, der „Branchenbedarf an Absolventen und Forschung“, kommt zum Tragen, wenn die Gründer ein Interesse daran haben, dass bestimmte Fächer oder auch gewisse Qualifikationen stärker als bisher berücksichtigt werden. Dies kann beispielsweise für die Hochschule für Bankwirtschaft in Frankfurt am Main angenommen werden. Im Aufsichtsrat ihres Trägers, der Bankakademie e.V., sind die Bayerische HypoVereinsbank, die BHF-Bank, die Commerzbank, die Deutsche Bank und die Dresdner Bank vertreten. Die Gründung einer privaten Hochschule lässt vergleichsweise geringere Suchkosten nach Absolventen entstehen, weil diese an einem Ort „gebündelt“ sind und über Kooperationen in vielen Fällen direkter Zugriff besteht. Studierende und Arbeitgeber lernen sich schon in frühen Studienphasen bei Projekt- und Diplomarbeiten sowie Praxissemestern kennen. Außerdem treten nur geringe Nachqualifizierungskosten auf, weil der Gründer Einfluss auf das Curriculum nehmen kann und die Studierenden direkt nach seinem Bedarf ausbilden lässt. Für die Forschung gilt sinngemäß das Gleiche.

Von „Imagesteigerung und Einflussnahme“ als Motiv kann man sprechen, wenn der Gründer darauf abzielt, mit der Hochschule sein Prestige zu erhöhen. Dies ist oft bei Städten der Fall, deren Profil als Wissen-

schaftsstadt das Ansehen mehr (Kaase 2004: 185) und auf lange Sicht durch die Aufwertung des Standorts viele, auch finanzielle, Vorteile mit sich bringt. Eine Konsequenz daraus, nicht nur für Städte, sondern auch für alle anderen Gründer, ist die erhöhte Möglichkeit der Einflussnahme auf politische und gesellschaftliche Entscheidungen.

Selten tritt das dritte Motiv, „wirtschaftliche Gründe“, in Reinform auf. Bei den vergleichsweise hohen Anfangsinvestitionen und den langen Vorlaufzeiten für die staatliche Anerkennung stellt sich auch die Frage, ob nicht mit nahezu jeder anderen Geschäftsidee mehr und früher Gewinne erzielt werden können. Einzig die im Jahre 2003 gegründete Private Hanseuniversität Rostock, die sich noch im Prozess der staatlichen Anerkennung befindet, bekennt sich offen zur Gewinnerzielung als eines ihrer dominanten Prinzipien:

„Bislang konnten Privat-Universitäten nur mit Spendengeldern überleben. Warum eigentlich, wenn US-Universitäten ihren Aktionären ‚saftige‘ Dividenden ausschütten? Und bislang wurden solche Privat-Universitäten nur von Professoren gegründet. Und warum nicht von Unternehmern? Deshalb gründen wir jetzt die erste Universität Deutschlands als gewinnorientierte Gesellschaft nach Aktienrecht.“ (Private Hanseuniversität Rostock 2006).

Neben der gewünschten Gewinnerzielung liegen auch wirtschaftliche Motive vor, wenn eine private Hochschule als Abschreibungsobjekt oder als Ergänzung des Unternehmensportfolios fungiert. Während Ersteres sich naturgemäß nur schwierig empirisch belegen lässt, zeigt sich Letzteres oft in Konzernen mit bildungsaffinen Betätigungsfeldern, sei es Schulträgern oder Verlagen.

Das vierte und damit letzte Motiv ist zugleich das am häufigsten vertretene. Hierbei geht es um die Verbesserung des Hochschulsystems. Gern werden die privaten Hochschulen als Modellversuche gesehen (Pechar 2001: 361 f., der auf die staatliche Förderung mancher privater Hochschulen hinweist und diese in der leichteren Umsetzung von Reformzielen begründet sieht) oder verstehen sich auch selbst so (Ziegler 1999: 163). Die Defizite in der Lehre bestehender Hochschulen möchten sie mit neuen Lehrstrukturen oder -methoden überwinden und sich ein eigenständiges Ausbildungsprofil geben (Pechar 2001: 361). Dies ist selbstverständlich eher möglich, wenn die Rahmenbedingungen den Hochschulangehörigen „mehr Gestaltungsfreiheit und weniger Bürokratie“<sup>2</sup> bieten, so wie dies lange Zeit nur an von staatlichen Vorgaben losgelöste(re)n privaten

---

<sup>2</sup> Zitat eines Prospekts aus der Gründerzeit der Universität Witten-Herdecke, Spiegel (1987: 5)

Hochschulen der Fall war. Paradebeispiele sind die Universität Witten-Herdecke und die Bucerius Law School, die mit neuen Ansätzen die Mediziner- beziehungsweise Juristenausbildung beleben und mit großem Erfolg die Studierenden zum Abschluss gebracht haben (Universität Witten-Herdecke 2006 und Weber 2005).

Eine schriftliche Befragung der Privathochschulleitungen, die im Sommer 2006 durchgeführt wurde, gibt indirekt Aufschluss über die Gründungsmotive.<sup>3</sup> In Frage 1, „Selbstverständnis“ sollte auf einer Fünfer-Skala mit den beiden Polen „Stimme gar nicht zu“ und „Stimme voll zu“ der Grad der Zustimmung zu den Items angegeben werden. Dabei zeigte sich etwa, dass die Fragen nach dem finanziellen Ergebnis („Wir legen größten Wert auf ein möglichst hohes finanzielles Ergebnis“) und nach dem Gewinn („Wir sehen uns als gewinnorientiertes Unternehmen“) die geringsten Werte bekamen (kumulierte Häufigkeiten der beiden zustimmenden Antworten: 7 beziehungsweise 14 Nennungen). Einigkeit besteht hingegen in der Bedeutung der Studierendenzufriedenheit: 41 Befragte legten größten Wert darauf, die restlichen vier Hochschulen stimmten dieser Frage auch noch „eher zu“. Die Verteilungen der Werte aller Items zeigt Tabelle 1.

---

<sup>3</sup> Von den derzeit 69 privaten Hochschulen nahmen 45 teil, das entspricht einem Rücklauf von über 65%. Die Stichprobe ist in den Kriterien Hochschulart, Bundeslandzugehörigkeit, Studierendenzahl und Alter der Hochschule repräsentativ.

**Tabelle 1: Frage 1, „Selbstverständnis der Hochschule“, Angaben in absoluten Zahlen.**

	stimme gar nicht zu	stimme eher nicht zu	teils, teils	stimme eher zu	stimme voll zu
a) Wir verstehen uns als lehrorientierte Hochschule.	0	1	7	13	24
b) Wir sehen uns als Hochschule, die Innovationen für das gesamte Hochschulsystem hervorbringen möchte. <sup>4</sup>	0	1	5	16	22
c) Wir legen größten Wert auf ein möglichst hohes finanzielles Ergebnis.	9	14	15	3	4
d) Wir verstehen uns als Institution der wissenschaftlichen Eliteförderung.	2	16	10	9	8
e) Wir legen größten Wert auf die Zufriedenheit der Studierenden.	0	0	0	4	41
f) Es ist unser Anliegen, politische und gesellschaftliche Entwicklungen zu beeinflussen.	3	4	16	18	4
g) Wir verstehen uns als forschungsorientierte Hochschule.	3	17	9	10	6
h) Wir möchten mit unseren Forschungsergebnissen eine oder mehrere Branchen voranbringen.	2	8	7	17	11
i) Wir sehen uns als Hochschule, die den Bildungssektor Deutschlands vergrößern möchte.	1	2	7	23	12

<sup>4</sup> Die Zeilensumme ergibt hier nur 44, da eine Hochschule diese Frage ausließ.

j) Wir möchten zur Strukturförderung unserer Stadt bzw. Region beitragen.	2	4	8	21	10
k) Wir ergänzen das Unternehmensportfolio des Trägers bzw. sind Teil einer Unternehmensstrategie.	10	6	0	9	20
l) Es ist unser Anliegen, zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beizutragen.	2	4	8	14	17
m) Wir sehen uns als gewinnorientiertes Unternehmen.	19	9	3	9	5
n) Wir sind eine Hochschule, die für eine oder mehrere Branchen Arbeitskräfte ausbildet.	4	2	5	12	22
o) Wir möchten dazu beitragen, wissenschaftliche Lehrmethoden zu verbessern und/oder neue Unterrichtsformen (weiter) zu entwickeln.	0	2	3	17	23

*Quelle: eigene Darstellung*

Interessanter als die Deskriptivstatistik wäre der Blick auf eine Faktorenanalyse, die eine größere Anzahl von Variablen verdichtet, indem sie solche mit starker Korrelation zu einem Faktor zusammenfasst. Der Kolmogorov-Smirnov-Anpassungstest zur Überprüfung der Normalverteilung ergibt jedoch für neun der 15 Variablen Werte unter 0,05, und auch das Kaiser-Meyer-Olkin-Kriterium als Maß der Stichprobeneignung liegt anfänglich bei nur 0,493. Auch nach der Elimination von fünf Variablen (also von einem Drittel aller Variablen) mit Anti-Image-Korrelationen unter 0,5 erreicht der Wert für das KMO-Kriterium nur 0,65 („mediocre“/„mittelmäßig“), so dass von einer Faktorenanalyse abgesehen wird. Ein Blick auf die Korrelationsmatrix (Tabelle 2) zeigt jedoch die Art und Stärke der Zusammenhänge zwischen den Items.

Tabelle 2: Frage 1, „Selbstverständnis der Hochschule“, Pearsonsche Korrelationsmatrix. Quelle: eigene Darstellung

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o
a															
b	,008														
c	,190	,013													
d	-,197	,073	-,318(*)												
e	,223	-,169	,077	-,232											
f	,073	,341(*)	,146	,004	-,124										
g	-,015	,075	-,253	,583(**)	,126	,007									
h	,094	-,040	,027	,160	,161	,220	,478(**)								
i	-,102	-,043	,283	-,307(*)	-,016	,243	-,106	-,081							
j	-,131	,059	,138	-,012	,220	-,166	,176	,095	-,084						
k	-,011	-,110	,313(*)	-,343(*)	,238	,052	-,255	,118	,316(*)	,040					
l	,064	,372(*)	-,040	-,040	-,030	,526(**)	,130	,134	,497(**)	-,137	,172				
m	,211	-,076	,727(**)	-,366(*)	,134	,045	-,367(*)	-,042	,251	-,138	,470(**)	-,028			
n	-,007	-,335(*)	,131	-,238	,130	-,238	-,299(*)	,052	,239	,157	,358(*)	-,138	,177		
o	-,217	,314(*)	-,062	,005	,238	,037	,198	,106	,116	,007	,132	,117	,057	-,231	

\* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

\*\* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

Wie erwartet, korrelieren erstens der Wunsch nach einem möglichst hohen finanziellen Ergebnis (c) und die Gewinnorientierung (m) stark positiv (0,727). Zusätzlich zeigen sich hier positive Zusammenhänge sowohl zwischen der Gewinnorientierung und der Zustimmung zu Item (k), ob die Hochschule ein Teil des Unternehmensportfolios/der Unternehmensstrategie ist (0,470), als auch zwischen dem Wunsch nach einem möglichst hohen finanziellen Ergebnis und dem Portfolio-Item (0,313).

Zweitens: Das Selbstverständnis als Institution der wissenschaftlichen Eliteförderung (d) zum einen und als forschungsorientierte Hochschule (g) zum anderen weisen eine mittlere positive Korrelation auf (0,583), wobei mit dieser allgemeinen Forschungsorientierung wiederum der Wunsch nach branchenspezifischen Forschungsergebnissen (h) positiv korreliert ist (0,478). Ebenfalls ein mittlerer positiver Zusammenhang (0,526) existiert drittens zwischen dem Wunsch, gesellschaftliche Entwicklungen zu beeinflussen (f), und dem Wunsch, einen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zu leisten (l). Die Zustimmung zur Problemlösung ist gleichzeitig mit dem Wunsch nach der Vergrößerung des Bildungssektors in Deutschland (i) positiv korreliert (0,497).

Behilft man sich derart mit der Betrachtung der hochsignifikanten Korrelationen über die mangelnde Eignung der Daten für eine Faktorenanalyse hinweg, kommt man zu drei so genannten theoretisch abgeleiteten Faktoren. Es scheint erstens eine Gruppe von Privathochschulen zu bestehen, die sich in einem deutlichen Zusammenhang mit größeren Unternehmen sieht, denen sie als eines von mehreren Teilunternehmen angehört, und die vorrangig gewinnorientiert arbeitet. Eine zweite Gruppe betont ihren wissenschaftlichen Charakter und versteht sich als forschungsorientierte Hochschule. Als eine Art Diener der Gesellschaft sieht sich eine dritte Gruppe. Sie möchte mit ihrer Hochschule ein Teil der Gesellschaft sein und diese beeinflussen, indem sie akut als Lenker und Problemlöser sowie mittel- und langfristig als Qualifizierungsinstitution agiert. Berücksichtigt man nun die fast durchweg sehr geringen positiven und mittleren negativen Korrelationen zwischen den Items der drei Gruppen, kann man von relativ gut gegeneinander abgegrenzten Teilen der Stichprobe ausgehen.<sup>5</sup> Neben For-Profit-motivierten privaten Hochschu-

---

<sup>5</sup> Einzig der Koeffizient von (i) und (k) liegt bei 0,316. Eine inhaltliche Erklärung fällt schwer, da das Vergrößern des Bildungssektors in Deutschland und ein Unternehmensportfolio wenig miteinander zu tun haben. Allerdings könnten die Befragten die Variable (i) auch als ein Vergrößern des Bildungsmarkts aufgefasst haben.

len sollte folglich auch die Möglichkeit der Existenz von Nonprofit-Privathochschulen eingeräumt werden.

## **Ansätze für die Erfolgsmessung**

Es liegt nahe, dass die Gründungsmotive und das Selbstverständnis sich in den hochschulindividuellen Erfolgsdefinitionen niederschlagen. Da die privaten Hochschulen in Deutschland noch relativ jung sind, ist anzunehmen, dass sich seit der Gründung noch keine gravierenden Änderungen ergeben haben. Neben der ursprünglichen, zur Gründung führenden Idee spielen auch die aktuellen (Umfeld-)Bedingungen – wie etwa bisher erreichte Ziele, das Verhalten der Konkurrenz oder die Hochschulgesetzgebung – eine Rolle bei der Festlegung. Diese Gedanken entsprechen dem situativen oder Kontingenzansatz und bilden gewissermaßen den Rahmen für alle weiteren Ansätze.

Der Zielansatz nimmt aufgrund seines Alters und seines Bekanntheitsgrads die dominierende Rolle innerhalb der Ansätze zur Erfolgsbestimmung ein (Näther 1993: 126) und wird in der Forschung oft verwendet (Fritz/Raffée 1990: 7). Erfolg wird dabei mit Zielerreichung gleichgesetzt. Zweifelsohne ist der Hauptvorteil des Zielansatzes neben seiner einfachen und universellen Anwendbarkeit die Fokussierung auf Kategorien, die die Hochschule selbst anstrebt. Es muss jedoch bedacht werden, dass sich – gerade für den Forscher außerhalb der Organisation – die tatsächlich angestrebten Ziele oftmals nur schwer identifizieren, erfassen und messen lassen, die Ziele sich ändern oder die Zielprioritäten und -gewichtungen sich verschieben können (Fessmann 1980: 216; für Unternehmen im Allgemeinen).

Der Stakeholder-Ansatz fokussiert auf die Ziele der verschiedenen Gruppierungen der Gesellschaft. Erfolgreich ist eine Unternehmung dann, wenn sie die Stakeholder zufrieden stellt (Näther 1993: 132). In ihrem ökonomischen Handeln sind alle Unternehmungen, also auch private Hochschulen, soziale Institutionen in dem Sinn, dass sie sich mit diversen Einzelpersonen und Gruppen auseinandersetzen müssen, die mit einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Erwartungen und Ansprüche an sie herantreten. Das Spektrum reicht von Ministerien, die gesetzliche Bestimmungen erfüllt sehen möchten, über die Studierenden, die einerseits Mitglieder der Hochschule sind, sich aber andererseits mit ihr in einem kundenähnlichen Verhältnis befinden, bis hin zum Lieferanten für Büromaterial,

dessen einzige beiden Interessen wahrscheinlich die Begleichung seiner Rechnung und die Fortsetzung der Geschäftsbeziehung sind. Diese Anspruchsgruppen sind alle für die Hochschule mehr oder weniger wichtigen Personen und Personengruppen, während unter dem Begriff ‚Stakeholder‘ nur die strategisch relevanten Anspruchsgruppen verstanden werden sollen.<sup>6</sup> Im Kontext privater Hochschulen sind darunter aufgrund ihrer jeweiligen Machtbasis (Scholz 1987: 28 ff.) die Hochschulleitung selbst, der Hochschulträger, die Studierenden, die Mitarbeiter, die Mitbestimmungsorgane, der Staat, die Akkreditierungs- und Evaluationsagenturen sowie die Fremdkapitalgeber und Sponsoren zu fassen.

Kombiniert man nun diese Ansätze, liegt es nahe, ein Erfolgsmaß zu berechnen, das auf der jeweiligen Einschätzung der Wichtigkeit eines Stakeholders und dem Grad der Zielerreichung in Bezug auf ihn beruht. Die Summe dieser Werte bildet den vorläufigen Hochschul-Erfolgs-Index. Um dessen Werte vergleichbar zu machen, muss das Ergebnis noch durch die tatsächliche Anzahl der Stakeholder einer Hochschule dividiert werden, da sonst Verzerrungen auftreten. So ergibt sich der standardisierte Hochschulerfolgsindex  $HEI_{st}$ , dessen Vorteil in der Passgenauigkeit für die Bedürfnisse der einzelnen Hochschule zu sehen ist. Als zusätzliches Maß für den „Erfolg der Unternehmung“ im Sinne von Näther<sup>7</sup> kann die direkte Frage nach dem Erfolg dienen. Dabei soll die Hochschulleitung den Erfolg ihrer eigenen Institution auf einer Skala von null bis 100 Punkten einschätzen.

Man mag einwenden, dass die genannten Maße zwar den subjektiv wahrgenommenen Erfolg abbilden, aber nicht das Gütekriterium der Validität erfüllen. Bis heute existiert jedoch kein funktionierendes Instrument und damit kein allgemeingültiges, externes Maß für Hochschulerfolg. Die Myriaden an Kennzahlen und Indikatoren dürfen darüber nicht hinwegtäuschen. Sie treffen Aussagen über einzelne, mehr oder weniger

---

<sup>6</sup> In der englischsprachigen Literatur wird der Begriff ‚Stakeholder‘ (ein Wortspiel mit ‚stockholder‘, dem Anteilseigner einer Unternehmung) nicht weiter differenziert. Besonders wichtige Stakeholder werden im Englischen dann als ‚Critical Stakeholders‘ oder ‚Key Stakeholders‘ bezeichnet. Im Deutschen hingegen bezeichnet der Begriff ‚Stakeholder‘ mittlerweile die strategisch bedeutsamen Anspruchsgruppen.

<sup>7</sup> Näther (1993: 215 ff.) unterscheidet in Anlehnung an Werner Kirsch zwischen Performance-Maßen, die sich dem „Erfolg für die Unternehmung“ aus der Außenperspektive nähern und somit Fremddefinitionen sind, und Erfolgsmaßstäben, die aus der Binnenperspektive den „Erfolg der Unternehmung“ betrachten.

mit dem Erfolg verbundene Aspekte der Leistungserbringung und betrachten diese entweder von der Input- oder Outputseite. „Obwohl es mehr oder weniger umfangreiche Kataloge mit Kennzahlen und Indikatoren gibt (...), steht das Performance Measurement im Grunde noch am Anfang“ (Sandberg 2002: 450). Ein Performance-Maß muss bestimmten Anforderungen standhalten, um in eine empirische Untersuchung einzufließen. Vorrangig ist die inhaltliche Aussage. Damit ist angesprochen, dass das Maß eine dem Untersuchungsgegenstand adäquate Aussage liefern muss, also ob es objektiv, reliabel und valide über den Erfolg einer privaten Hochschule Auskunft gibt. Zudem müssen die Daten an den Hochschulen verfügbar und darüber hinaus für den Forscher zugänglich sein. Schließlich ist darauf zu achten, dass die Daten für den Vergleich zwischen den einzelnen Hochschulen untereinander und für den Zeitvergleich innerhalb einer Hochschule nutzbar sind.

Monetäre Maße stellen – abgesehen von ihrer nicht zielführenden inhaltlichen Aussage – wegen ihrer eingeschränkten Vergleichbarkeit ein generelles Problem bei der Unternehmensbewertung, also auch bei der Bewertung privater Hochschulen, dar, weil unterschiedliche Berechnungsvorschriften zur Anwendung kommen. Zusätzlich würden die erheblichen Größendifferenzen zwischen den privaten Hochschulen verhindern, dass Gewinn oder Umsatz sinnvoll miteinander verglichen werden können. Nicht-monetäre Maße hingegen treffen eine bessere Aussage, sind aber aus anderen Gründen als problematisch einzustufen (Brauns 2003: 20).

Ranking-Platzierungen beispielsweise sagen nichts über die absolute Qualität, sondern beurteilen die Leistung der einzelnen Hochschulen immer nur in Bezug auf die Vergleichsobjekte (Bülow-Schramm 2001: 115). Selbst die Spitzengruppe kann erfolglos sein. Zudem ergäbe sich das forschungspraktische Problem, dass bisher nicht alle Hochschulen in ein gemeinsames Ranking einbezogen wurden. Auch die Zahl der Akkreditierungen ist kein aussagekräftiges Maß, da der Faktor Zeit eine zu große Rolle spielt. Die Studierendenzufriedenheit als Erfolgsmaß wiederum ist mit dem Problem behaftet, dass keine Daten zur Verfügung stehen und diese auch aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden innerhalb der Hochschulen nicht vergleichbar wären. Hohe Werte bei der Studierendenzufriedenheit sind zudem nur ein Aspekt von vielen des tatsächlichen Erfolgs einer Hochschule. Die reine Höhe der Studierendenzahl gibt keinerlei Aufschluss über den Erfolg einer Hochschule, da manche Pri-

vathochschulen nicht wachsen wollen, um das Campus-Gefühl und damit ihre Kleinheit als Qualitätsmerkmal zu erhalten.

Anders dagegen verhält es sich mit der Auslastungsquote. Diese setzt die Zahl der belegten Studienplätze in Relation zu den theoretisch verfügbaren Studienplätzen. An zu 100 Prozent ausgelasteten Hochschulen verdient indes die Überzeichnung besondere Beachtung. Sie fragt nach der Anzahl von Bewerbungen pro Studienplatz. In einem weiteren Schritt lässt sich als relatives Maß die Anzahl der „guten Jahre“ (durch das Festlegen eines Schwellenwertes bei der Auslastungs- oder Überzeichnungsquote) in Bezug zur Lebensdauer der einzelnen Privathochschule errechnen und somit die Problematik der Altersunterschiede entschärfen.

Die drei letztgenannten Maße bieten den Vorteil, für alle oben dargestellten Gruppen von Privathochschulen anwendbar zu sein. Eine hohe Auslastungs- oder Überzeichnungsquote (in möglichst vielen Jahren der Existenz) ist für die Hochschulen mit vorrangiger Gewinnerorientierung ebenso wichtig wie für die Hochschulen, bei denen die Forschung oder das Lösen gesellschaftlicher Probleme im Vordergrund stehen.

Als vorläufiges Fazit bleibt festzuhalten, dass als Erfolgsmaßstäbe für private Hochschulen aufgrund ihrer Heterogenität in der Zielsetzung zuerst diejenigen Maße in Frage kommen, die sich an den Eigendefinitionen des Erfolgs orientieren. Als erster grober Anhaltspunkt kann die subjektive globale Erfolgseinschätzung anhand der 100-Punkte-Skala dienen. Eine differenziertere Möglichkeit bietet der standardisierte Hochschulfolgsindex  $HEI_{st}$ , der den Zielerreichungsgrad in Bezug auf die einzelnen Stakeholder erfasst und individuell angepasst werden kann. Daneben existieren Performance-Maße, die – wie oben dargelegt – eine Fremdbeurteilung des Erfolgs darstellen. Am ehesten geeignet erscheinen dabei die Auslastungsquote, die Überzeichnungsquote und die daraus resultierende „Anzahl der guten Jahre“, da sie die übergeordnete Zielsetzung der Hochschulen, nämlich Studierende aus- und weiterzubilden und mit ihnen gemeinsam zu forschen, abbilden können. Überdies sind diese Maße objektiv, reliabel und valide.

Die hierfür benötigte Datenverfügbarkeit an den Hochschulen sollte gewährleistet sein, da die kalkulatorisch zur Verfügung stehenden Plätze und die tatsächlich belegten Plätze leicht zu erfassen sind. Die Achillesferse könnte die Datenzugänglichkeit für die Forschung an den Hochschulen sein. Während auf die Studierendenzahlen mit dem üblichen Zeitverzug der öffentlichen Statistik freier Zugriff besteht, sind die An-

zahl der Bewerbungen und die Zahl der verfügbaren Plätze ein gut gehütetes Geheimnis. Gäbe es eine gemeinsame Bedarfsplanung aller Hochschulen, wäre zumindest ein Teil dieser Probleme gelöst. So ist die Wissenschaft zurzeit noch auf den Auskunftswillen der Hochschulleitungen angewiesen.

### **Ausblick: Mögliche Erfolgsfaktorenuntersuchung an privaten Hochschulen in Deutschland**

Verfügt man über Erfolgs- oder Performancemaße, helfen diese nicht nur der Hochschulleitung bei strategischen und operativen Entscheidungen, sondern auch bei weiterführenden Fragen der Hochschulforschung, die die Einflussfaktoren auf den so gemessenen Erfolg empirisch bestimmen könnte. Grundlegende Studien zu Erfolgsfaktoren im Hochschul- oder, weiter gefasst, im Bildungsbereich, liegen aktuell noch nicht vor. Nur insgesamt drei Arbeiten befassen sich mit diesem Thema. Nach den Faktoren, die Online-Lernen für den Studierenden erfolgreich machen („effective online delivery“), fragen Thierry Volery und Deborah Lord (Volery/Lord 2000: 217 ff.). Sie behandeln nicht den Erfolg der Institution, sondern die von institutioneller Seite zu erbringenden Voraussetzungen für den individuellen Erfolg der Teilnehmer. Thomas Kerns „Success Factors in the 21<sup>st</sup> Century“ in seiner eher deskriptiv angelegten Arbeit entspringen eigenen Überlegungen und sind weder theoretisch noch empirisch hinterlegt (Kern 2002: 93 ff.). Lediglich ein Unterkapitel von Ingo Liefners Arbeit ist den Erfolgsfaktoren gewidmet (Liefner 2000: 238 ff.). Dabei wird weder der Begriff selbst definiert noch werden die Faktoren inhaltlich begründet oder theoretisch fundiert. Auch das Konstrukt „Erfolg“ wird nicht näher spezifiziert. Die potentielle Bedeutung der einzelnen Faktoren für den Erfolg von Hochschuleinrichtungen wird durch die Befragung von Experten auf der Ebene von Fachbereichen und Instituten ermittelt. Fragen wirft allerdings auf, ob es sich um die tatsächliche Bedeutung der aktuellen Ausprägung des Erfolgsfaktors handelt oder um dessen Potential.

Innerhalb der allgemeinen Erfolgsfaktorenforschung existieren mehrere sehr unterschiedliche Ansätze. Direkte Methoden zielen auf die persönlichen Meinungen von Branchenexperten über die von diesen vermuteten Erfolgsfaktoren ab, während sich indirekte Methoden des Rückgriffs auf Daten über die zu untersuchenden Objekte bedienen und diese

einer gedanklichen Analyse oder statistischen Verfahren unterziehen. Dabei kann nach der Art der erhobenen Daten zwischen einem qualitativen und einem quantitativen Ansatz unterschieden werden. Eine systematisierende Studie zeigt, dass der indirekt-quantitative Ansatz in den relevanten Kriterien (zum Beispiel „Kausalstruktur aufdeckend“, „Objektivität“, „Reliabilität“) bessere Bewertungen erzielt als die anderen Herangehensweisen (Haenecke 2002: 172ff.). Daher soll dieser bei der Untersuchung der Erfolgsfaktoren privater Hochschulen Anwendung finden. Da die Erfolgsmaße dabei, wie oben dargelegt, subjektiver Natur sind, können sie nicht in Unternehmensdatenbanken recherchiert werden. Aus diesem Grund fragt die Studie Experten innerhalb der Hochschulen, nämlich die Hochschulleitungen, nach ihrer subjektiven Erfolgseinschätzung der eigenen Institution. Zudem wird aus ihren Antworten der hochschulindividuelle  $HEI_{st}$  errechnet. Da es sich dabei nicht um subjektive Meinungen über etwaige Einflussfaktoren auf den Hochschulerverfolg handelt, kann dieses Verfahren als indirekter Ansatz gelten. Die Auswertung lässt sich – auch bei relativ geringen Fallzahlen und gegebenenfalls bei nicht normalverteilten Daten – mithilfe bestimmter statistischer Verfahren durchführen. In besonderem Maße ist hierfür die so genannte Partial-Least-Squares-Analyse oder Methode der Partiellen Kleinstquadrate geeignet (Götz/Liehr-Gobbers 2004: 714ff.). Mit ihr lassen sich Erfolgsfaktoren privater Hochschulen extrahieren, die dann in Managementempfehlungen münden und innerhalb gewisser Grenzen auch auf die restlichen Hochschulen innerhalb des deutschen Hochschulsystems übertragen werden können.

### **Literatur**

- Barthold, Hans-Martin 2000: Die Alternative: Privat studieren. Frankfurt am Main: Societäts-Verlag
- Brauns, Hans-Joachim 2003: Private Hochschulen in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme. Berlin: o.V.
- Brockhoff, Klaus 2003: Management privater Hochschulen in Deutschland. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft Vol. 73, Ergänzungsheft 3. S. 1-22
- Bülow-Schramm, Margret 2001: Evaluation. In: Hanft, Anke (Hg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. Neuwied und Kriftel: Luchterhand. S. 111-118
- Eichhorn, Peter 2001: Öffentliche Dienstleistungen. Baden-Baden: Nomos-Verlags-Gesellschaft
- Escher, Henning 2001: Public Relations für wissenschaftliche Hochschulen. München und Mering: Rainer Hampp Verlag

- Fessmann, Klaus-Dieter 1980: Organisatorische Effizienz in Unternehmungen und Unternehmungsteilbereichen. Düsseldorf: Verlag Dr. Peter Mannhold
- Fritz, Wolfgang und Hans Raffée 1990: Unternehmensführung und Unternehmenserfolg – Grundlagen und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung (Diskussionspapier des Instituts für Marktorientierte Unternehmensführung). Mannheim: o.V.
- Göpfarth, Gunter und Bernd Zinkhahn 2002: Handbuch Private Hochschulen in Deutschland. Rostock: Ingo Koch Verlag
- Götz, Oliver und Kerstin Liehr-Gobbers, Analyse von Strukturgleichungsmodellen mit Hilfe der Partial-Least-Squares (PLS)-Methode. In: Die Betriebswirtschaft, Vol. 64, 2004, Heft 6, S. 714-738
- Haenecke, Henrik 2002: Methodenorientierte Systematisierung der Kritik an der Erfolgsfaktorenforschung. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft Vol. 72, Heft 2. S. 165-183
- Haug, Volker 2001: Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg. Heidelberg: C. F. Müller Verlag
- Hering, Thomas und Aurelio J.F. Vincenti 2005: Unternehmensgründung. München und Wien: Oldenbourg
- Janisch, Monika 1992: Das strategische Anspruchsgruppenmanagement. Bamberg: Difo-Druck
- Kaase, Max 2004: Die International University Bremen (IUB) – ein deutsches Hochschulexperiment. In: Kimmich, Dorothea und Alexander Thumfart (Hg.): Universität ohne Zukunft? Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. S. 183-202
- Kämmerer, Jörn Axel und Peter Rawert (Hg.) 2003: Hochschulstandort Deutschland. Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag KG
- Kelly, Kathleen F. 2001: The Rise of For-Profit Degree-Granting Institutions: Policy Considerations for States. Denver (Education Commission of the States): o.V.
- Kern, Thomas 2002: Success factors of American business schools in the beginning of the 21st century. Aachen: Shaker
- Kirsch, Werner 1990: Unternehmenspolitik und strategische Unternehmensführung. München: Verlag Barbara Kirsch.
- Klandt, Heinz 1984: Aktivität und Erfolg des Unternehmensgründers. Bergisch Gladbach: Verlag Josef Eul
- Liefner, Ingo 2000: Leistungsorientierte Ressourcensteuerung in Hochschulsystemen. Berlin: Duncker & Humblot
- Näther, Christian 1993: Erfolgsmaßstäbe der strategischen Unternehmensführung. München: Verlag Barbara Kirsch
- Nathusius, Klaus 1977: Probleme der Unternehmungsgründung. Stuttgart: C.E. Poeschel Verlag
- Palfreyman, David 2004: Economics of higher education: affordability access; coasting, pricing accountability. Oxford: OxCHEPS
- Pechar, Hans 2001: Privatuniversitäten. In: Hanft, Anke (Hg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. Neuwied und Kriftel: Luchterhand. S. 359-362
- Private Hanseuniversität Rostock (Hg.) 2006: <http://www.hanseuni.de> (Zugriff am 30. Oktober 2006)
- Reich, Andreas 2005: Hochschulrahmengesetz: Kommentar. Bad Honnef: Bock

- Sandberg, Berit 2002: Performance Measurement im Hochschulbereich als Instrument staatlicher Rahmensteuerung. In: Horváth, Peter (Hg.): Performance Controlling. Stuttgart: Schäffer-Poeschel-Verlag. S. 450-469
- Schiller, Friedrich 1789: Was heißt und zu welchem Ende studiert man Universalgeschichte? (Antrittsvorlesung in Jena)
- Scholz, Christian 1987: Strategisches Management: ein integrativer Ansatz. Berlin und New York: de Gruyter
- Sperlich, Andrea 2005: Befragung der Wissenschaftsministerien. Mannheim und Riedlingen: o.V. (unveröffentlichtes Manuskript)
- Spiegel, Rudolf 1987: Privathochschulen im Wettbewerb. Köln: Deutscher Instituts-Verlag
- Stannek, Antje und Frank Ziegele 2005: Private Higher Education in Europe – A National Report of Germany. Warschau: o.V.
- Steinkemper, Ursula 2002: Die verfassungsrechtliche Stellung der Privathochschule und ihre staatliche Förderung. Berlin: Duncker & Humblot
- Thieme, Werner 2004: Deutsches Hochschulrecht. Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag KG
- Topf, Cornelia 1986: Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Hochschulmarketing. Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang
- Trogele, Ulrich 1995: Strategisches Marketing für deutsche Universitäten. Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang
- Universität Witten-Herdecke (Hg.), Gute Erfolgsquoten bei staatlichen Prüfungen (Pressemitteilung vom 3. Juli 2006): <http://wga.dmz.uni-wh.de/orga/html/default/edrr5flfg5.de.html?ID=5675F095E85BEB38C12571A0003490BA> (Zugriff am 31. Oktober 2006)
- van Lith, Ulrich 1985: Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs. München: Oldenbourg
- Volery, Thierry und Deborah Lord 2000: Critical success factors in online education. In: The International Journal of Educational Management, Vol. 14, Heft 5. S. 216-223
- Weber, Klaus 2005: 5 Jahre Bucerius Law School – Hervorragende Examensergebnisse des ersten Jahrgangs (Mitteilung im Informationsdienst Wissenschaft am 27. September 2005), <http://idw-online.de/pages/de/news129588> (Zugriff am 30. Oktober 2006)
- Wissenschaftsrat (Hg.) 2005: Fernstudium und Fernstudienrichtungen in Deutschland (anlässlich der Stellungnahme des Wissenschaftsrates zur Akkreditierung der Fernfachhochschule Riedlingen), Berlin: o.V.
- Wissenschaftsrat (Hg.) 2006: Stellungnahme zur Akkreditierung der AKAD-Fachhochschulen Stuttgart, Pinneberg und Leipzig. Mainz: o.V.
- Woll, Artur 2001: Reform der Hochschulbildung durch Wettbewerb. Berlin: Duncker & Humblot
- Ziegler, Heide 1999: Die private Universität: Neue Formen der Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. In: Vollath, Jürgen (Hg.) Corporate Universities. Hamburg und Zürich: Verlag A & O des Wissens. S. 157-175

## Die Kindergärtnerinnenausbildung der DDR Zur berufssoziologischen Rekonstruktion einer Berufspersönlichkeit

**Annett Maiwald**  
Magdeburg-Stendal

Die pädagogischen Herausforderungen, die mit der Umgestaltung der Kindergärten und -krippen zu „Häusern des Lernens“ (Forum Bildung 2001: 38) verbunden sind, stehen in Ostdeutschland in einem besonderen Kontext. Alle fünf neuen Bundesländer haben inzwischen

Bildungs- oder Rahmenpläne bzw. Grundsätze für die Bildung, Erziehung und Betreuung der Kinder in den Tageseinrichtungen vorgelegt. Ihre Umsetzung und die Implementierung eines neuen Bildungsverständnisses im Elementarbereich muss von hoch qualifiziertem oder entsprechend weiterzubildendem Personal getragen und durch konstruktive Arbeit in der Praxis gestaltet werden. Die Akademisierung der Erzieherinnenausbildung ist die eine Konsequenz aus den veränderten Anforderungen; eine konzentrierte, auf die Bedingungen der neuen Bundesländer abgestimmte Weiterbildung wird der noch die nächsten Jahrzehnte bestimmende zweite Strang des Professionalisierungsprozesses in Ostdeutschland sein.

## Personelle Bedingungen für die Gestaltung der Bildungsprozesse

Bewältigt werden müssen diese aktuellen Herausforderungen auf der Basis der DDR-Ausbildung für den Vorschulerziehungsbereich. Der Anteil der in den Kindertageseinrichtungen arbeitenden Erzieherinnen, die ihre Ausbildung aufgrund ihres Alters nicht mehr zu DDR-Zeiten oder in der Übergangsphase 1989/90 absolviert haben, beträgt derzeit etwa 4 bis 6%.<sup>1</sup> Gerade durch die Entlassungen in den neunziger Jahren nach Kriterien der Sozialauswahl verblieben die älteren Kolleginnen in den Kindereinrichtungen und sind jüngere Arbeitskräfte unter 30 Jahren kaum vorzufinden (Statistisches Bundesamt 2004a, 2004b; Landesjugendamt Sachsen-Anhalt 2005).<sup>2</sup> Auch bei Berücksichtigung eines geringen Personalbestands aus den alten Bundesländern, verzögertem Ausbildungsbeginn oder beruflichen Quereinstiegen können wir von einer überwiegenden Zahl der Beschäftigten ausgehen, die in der DDR ihre Ausbildung erhielten und in unterschiedlichem Umfang Jahre der berufssozialisierenden Praxis durchliefen.<sup>3</sup>

Besonders stark ist die Gruppe der ca. 40- bis 50-Jährigen mit rund 40% vertreten (Landesjugendamt Sachsen-Anhalt 2005).<sup>4</sup> Sie blicken auf bis zu 15 Jahre Berufspraxis in der DDR zurück und werden noch 10 bis

---

<sup>1</sup> 2006 waren dies die 32-33jährigen und jünger, wenn man davon ausgeht, dass eine Ausbildung 1990 nach der mittleren Reife im Alter von 16-17 Jahren begonnen wurde (die Übernahme des KJHG und die Breitbandausbildung für Erzieherinnen erfolgten 1990). Die letzte Alterskohorte, die die genuine DDR-Fachschulausbildung von Herbst 1986 bis zum Sommer 1989 durchlaufen hat, sind die Geburtsjahrgänge 1969/70, die heute 36-37jährigen. Daran schlossen sich noch Ausbildungsjahrgänge an, die durch DDR-Phasen und unmittlere Wendezeit gekennzeichnet waren.

<sup>2</sup> Die Personalstatistik des Landes Sachsen-Anhalt 2005 (Stichtag 01.01.2005) weist für die Altersgruppen unter 25 und bis 30 Jahre einen Anteil von 4,1% des Personals aus, die obere Altersgrenze entspricht hier in etwa der ältesten schon neu ausgebildeten Kohorte. Die Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe des Statistischen Bundesamtes und die letzten Daten zur Kindertagesbetreuung (Stichtag 31.12.2002) erfassen die entscheidenden Jahrgänge für die neuen Länder nicht differenziert genug (Zehnjahresabstände), so dass nur anteilige Berechnungen in der Altersgruppe 25-35 möglich waren, hier lagen die Gesamtzahlen der neuen Länder für 2002 noch etwas höher.

<sup>3</sup> Zur Erlangung der Berufsbezeichnung „Staatlich anerkannte Erzieherin“ musste nach 1990 von den ehemaligen DDR-Fachkräften für Kinderkrippe, Kindergarten und Hort eine Anpassungsfortbildung absolviert werden. In den Statistiken erfolgt nur mehr keine Aufschlüsselung der Berufsgruppe der Erzieherinnen nach Ausbildungsort.

<sup>4</sup> Altersgruppe 31-40 Jahre: 26,4%; 41-50 Jahre: 40,9%; 51-55 Jahre: 19,2%.

20 Jahre mit den Kindern arbeiten. Die um die 30 bis 40 Jahre alten Erzieherinnen, die über Berufs- und/oder Ausbildungserfahrungen aus DDR-Zeit verfügen, umfassen rund ein Viertel der Fachkräfte. Vor ihnen liegen noch bis zu 30 Jahre, in denen sie die Bildungsprozesse der Kinder begleiten werden, sich den hohen gesellschaftlichen Erwartungen und veränderten elterlichen Ansprüchen zu stellen haben und täglich zwischen kindlichen Bedürfnissen und den eigenen Ressourcen vermitteln müssen.

Die individuellen Lernprozesse der Erzieherinnen finden – in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung – vor dem Hintergrund der ehemaligen Ausbildungs- und Berufserfahrungen und ihren Verarbeitungen in der Transformation statt. Beispiele dafür sind die unterschiedliche Akzeptanz der veränderten Rollenbilder von Kind und Erzieherin, der Umgang mit Bildungscurricula, Schwierigkeiten bei der Aneignung neuartigen Wissens oder eher offene Lernhaltungen. All dies und anderes muss in einen Zusammenhang mit Herkunft und Berufsgeschichte der Frauen gebracht und entsprechend reflektiert werden. Dies nötigt dazu, das Ausbildungssystem der Vorschulerziehung in der DDR stärker zu beleuchten. Untersucht wird die Berufsgruppe der ehemaligen Kindergärtnerinnen, jetzt Erzieherinnen, die speziell für die Bildung und Erziehung der Drei- bis Sechsjährigen an Pädagogischen Fachschulen der DDR ausgebildet wurden.<sup>5</sup> Eine große Lücke klafft hier in der Erforschung des DDR-Vorschulerziehungssystems. Bislang wurde nur in zwei aus einem Arbeitszusammenhang hervorgegangenen Publikationen auf die Bedeutung der Pädagogischen Fachschulen hingewiesen (Höltershinken u.a. 1996, 1997).<sup>6</sup> Diesem Desiderat widmet sich daher der vorliegende Aufsatz, indem die Kindergärtnerinnenausbildung aus einer berufssoziologischen Perspektive diskutiert wird.

---

<sup>5</sup> Für den Krippen- und Hortbereich existierten gesonderte medizinische und andere Fachschulen, diese finden hier keine Beachtung. Gleichwohl steht deren Erforschung ebenso aus; siehe zu ersten qualitativen Studien über Krippenerzieherinnen: Nentwig-Gesemann 1999.

<sup>6</sup> Ziel der Untersuchung war eine erste Materialienzusammenstellung für sozialpädagogische Aus- und Weiterbildungsunterlagen zum Thema Kindergarten und Kindergärtnerin in der DDR, diese schloss auch die Fachschulen in die Darstellung mit ein. Hierzu wurden erstmals durch umfangreiche Archivarbeit Quellen erschlossen und durch Interviews ein Blick auf die Sichtweise der Beteiligten ermöglicht.

## Historische Entwicklung der Ausbildung an den Pädagogischen Fachschulen

1945 begann in allen Ländern der SBZ die Entwicklung antifaschistischer Erziehungseinrichtungen. Nach der Verabschiedung des Gesetzes zur Demokratisierung der Schule im Jahre 1946, das zum ersten Mal in der deutschen Geschichte den Kindergarten als vorschulische Erziehungseinrichtung in das Bildungssystem einbezog,<sup>7</sup> wurden zunächst Richtlinien für Notschulungen und ein erster Ausbildungsplan für Kindergärtnerinnen von der Deutschen Verwaltung für Volksbildung (Deutsche Verwaltung 1946a, 1946b) herausgegeben.<sup>8</sup> Ein Befehl der sowjetischen Militäradministration (SMAD 1946) ordnete die Kurzausbildung von 5.000 Leitern und Erziehern für die gesamte sowjetische Besatzungszone an und unterstellte zum gleichen Zeitpunkt alle Kindergärten, unabhängig von ihrer Trägerschaft, der Zentralverwaltung für Bildung. Ein wesentlicher Kontrollmechanismus lag darin, dass der Befehl der DVV auch sämtliche Zuständigkeit für das Personal aller Einrichtungen zuwies (Hoffmann 1994: 121).<sup>9</sup> Damit wurde der Weg für einen zentralisierten, politisch gelenkten Zugriff auf die Planung von Ausbildung und Erziehungsarbeit in den Kindergärten geebnet. SMAD und Verwaltungsinstitution forderten nun die forcierte Einrichtung von Lehrgängen, in denen geeignete Erzieherinnen ausgebildet werden konnten.

Noch 1946 wurde eine dreijährige Ausbildung für Kindergärtnerinnen eingeführt (Deutsche Verwaltung 1946c) und die erste Pädagogische Schule am Friedrich-Fröbel-Haus in Berlin eröffnet. Bereits im Jahr 1949 waren 8.650 Erzieherinnen in etwa 4.000 Einrichtungen tätig (Krecker 1986: 434). Diese Lehrgänge der Frühphase mit Eignungs- bzw. Vorschuljahren, die vollständig in den Kindergärten abgeleistet wurden, sahen anfangs nur Theoriezeiten von ungefähr einem Jahr vor und unterschieden sich in ihrem Aufbau noch stark von der Konzeption der späteren Studiengänge. Im Laufe der fünfziger und sechziger Jahre wurde die

---

<sup>7</sup> Inkrafttreten am 1. September 1946. Auszüge aus § 3 dieses Gesetzes: „Der Kindergarten gilt als vorschulische Erziehungseinrichtung. Er hat die Aufgabe, die Kinder bis zur Schulreife zu führen.“ (Krecker 1971: 355).

<sup>8</sup> Siehe zur genauen Belegung der genannten DVV- und SMAD-Dokumente bzw. den Standort der Archivunterlagen: Hoffmann 1994.

<sup>9</sup> Siehe grundlegend zur Entwicklung der kommunistischen Kindergartenpolitik und –pädagogik in der SBZ und DDR bis in die 60er Jahre: Hoffmann 1994: 138-179.

Fachschulausbildung wechselnd zwischen zwei und vier Jahren gestaltet (Ministerium für Volksbildung 1953, 1963, 1968), bis 1973 die vollzeitschulische Berufsausbildung in einem weiteren Verwissenschaftlichungsschub als dreijähriges Fachschulstudium endgültig etabliert und bis 1990 beibehalten wurde (Ministerium für Volksbildung 1973, 1985). Damit nahm die Ausbildung für die mittleren medizinischen und pädagogischen Berufe der DDR eine Zwischenstellung innerhalb der Fachschulen ein, wurde sie doch ohne die sonst obligatorisch vorausgehende Berufsausbildung (wie z. B. bei den Fachschulingenieuren) aufgenommen.<sup>10</sup>

Die Ausbildungszahlen an den Pädagogischen Schulen sind kontinuierlich gesteigert worden. Ab den siebziger Jahren studierten dort pro Jahr ca. 7.000 bis 8.000 junge Frauen, die meisten im Alter zwischen sechzehn und zwanzig Jahren. Davon absolvierten im Durchschnitt jährlich ca. 2.000 bis 2.300 ihr Studium. 1989 betrug die Zahl der Studierenden 8.344, die der Absolventinnen 2.699, und es erfolgte eine Neuzulassung von 3.417 Studentinnen (Statistisches Jahrbuch 1990), die konkreten Zahlen zeigen die direkte Abhängigkeit der Zulassungen von den Geburtenraten.<sup>11</sup> Daneben hat es eine eineinhalbjährige Ausbildung zur Erziehungshelferin gegeben und seit 1965 auch ein dreieinhalbjähriges Fernstudium, das in den siebziger und achtziger Jahren bis auf einen geringen Anteil wieder auslief.

1989 arbeiteten 71.951 Erzieherinnen in staatlichen Vorschuleinrichtungen (ebd.),<sup>12</sup> und die große Bedeutung des DDR-Kindergartens spiegeln auch die Kinderbetreuungszahlen wider: 1989/90 waren rund 90% der Drei- bis Sechsjährigen dort untergebracht. Das Statistische Jahrbuch der DDR verzeichnet für das Jahr 1989 13.452 Einrichtungen mit 747.140 betreuten Kindern – 86% kommunale, 11% betriebliche und

---

<sup>10</sup> Der Stand der Ausbildung für die Krippenerzieherinnen war dagegen unsicherer, nach Deklaration zu Berufsschulen 1961 (nach zehn Jahren Fachschulstatus) wurde hier erst 1974 wieder der Status einer medizinischen Fachschule zuerkannt (Waterkamp 1987: 262).

<sup>11</sup> Zum Vergleich der Absolventinnenzahlen: 1960: 2.493; 1970: 3.461; 1979: 1.784; 1984: 2.366; 1988: 2.305 (Statistische Jahrbücher der DDR; frühere Jahrgänge wiesen nur die Gesamtheit der Fachschüler im Bereich Volksbildung aus).

<sup>12</sup> Zum Vergleich der Erzieherinnenzahlen: 1960: 29.191; 1970: 45.096; 1980: 56.605; 1985: 69.612 (Statistisches Jahrbuch der DDR: 1989).

knapp 3% konfessionelle Einrichtungen, letztere umfassten 383 christliche Kindergärten mit 1.432 Erzieherinnen (ebd.).<sup>13</sup>

In den über vierzig Jahren der Fachschulgeschichte erfolgten mehrfache Ortswechsel der Ausbildungsstätten. Stets jedoch waren die Pädagogischen Schulen eigenständige Einrichtungen, es gab weder Angliederungen an universitäre pädagogische Institute, noch gab es direkte Verbindungen zu den Fachschulstudenten für die Unterstufe an den Instituten für Lehrerbildung oder zu den Krippenerzieherinnen an den Medizinischen Fachschulen. Zum Ende der DDR existierten landesweit 18 Pädagogische Schulen für Kindergärtnerinnen und eine zusätzliche zweisprachige Ausbildungsstätte am Sorbischen Institut für Lehrerbildung in Radibor bei Bautzen.<sup>14</sup> In jedem DDR-Bezirk war eine Fachschule angesiedelt, die Bezirke Dresden, Halle, Karl-Marx-Stadt und die Hauptstadt Berlin besaßen zudem noch einen zweiten Ausbildungsstandort (Ministerium für Bildung und Wissenschaft 1990). Ungefähr die Hälfte der Schulen befand sich in den Bezirkshauptstädten der DDR, drei in Mittelstädten bis 50.000 Einwohnern, die anderen lagen in Randlage kleiner Orte von unter 10.000 bis nicht einmal 100 Einwohnern. Die Schulen weisen oftmals eine bis ins 19. Jahrhundert zurückreichende Geschichte als Höhere Mädchenschulen, Kinderpflegerinnenschulen und spätere Kindergärtnerinnenseminare auf.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Die in den konfessionellen Einrichtungen beschäftigten Erzieherinnen erhielten eine gesonderte vierjährige Ausbildung an Seminaren für Kinderdiakoninnen. Im Bereich der evangelischen Kirche waren dies fünf Ausbildungsstätten und drei im Bereich der katholischen Kirche (Müller-Rieger 1997: 97 ff.). Diese sind hier nicht Gegenstand der Untersuchung, ihre Erforschung steht jedoch noch ebenso aus.

<sup>14</sup> Auflösung einer Pädagogischen Schule in Franzburg 1989, die hier mit aufgeführt wurde.

<sup>15</sup> Siehe hier exemplarisch die Geschichte der 1864 vom Vorgänger des Berliner Fröbelvereins gegründeten Kinderpflegerinnenschule, die 1946 zur ersten Pädagogischen Schule „Friedrich Fröbel“ umgestaltet wurde.

## Gesellschaftliche Anerkennung in einem Bildungsberuf für Frauen

Die Berufsgruppe der Kindergärtnerinnen bildete die unterste Qualifikationsstufe der sozialistischen Volksbildung.<sup>16</sup> Der Kindergarten besaß eine hohe Relevanz im Bildungssystem der DDR. Das Wichtignehmen dieser Instanz, die große Bedeutung, die man der kindlichen Entwicklungsphase zwischen drei und sechs Jahren zusprach, verlieh dem Beruf der Kindergärtnerinnen Reputation und einen – auch im Vergleich mit den Hochschul-Bildungsberufen der DDR oder zum Berufsstand westdeutscher Erzieherinnen – relativ hohen Sozialstatus. Das berufliche Handeln in gesellschaftlichem Auftrag und im Namen einer staatlichen Bildungsinstitution, bedacht mit der Wertschätzung ihrer Arbeit durch Staat und Partei, stattete die Kindergärtnerinnen mit Macht und Verantwortung für den Erziehungsprozess sozialistischer Persönlichkeiten und mit der Legitimation zur Durchsetzung eines klaren Führungsanspruchs gegenüber Kindern und Eltern aus. Ihre berufliche Rolle war jedoch auch stets bei den Bürgern anerkannt und brachte ihnen den Respekt der Mütter und Väter ein. In der sozialen Absicherung waren sie den Unterstufenlehrern nahezu gleichgestellt.<sup>17</sup> Zwar gab es bis zum Ende der DDR Differenzen in der Bezahlung von Unterstufenlehrerinnen und Kindergärtnerinnen, doch waren auch letztere mit einer Intelligenzrente ausgestattet oder wurden bewährte Fachkräfte mit der Auszeichnung „Verdienter Lehrer des Volkes“ bedacht. Durch gezielte Berufslenkung und in diesem Berufssegment optimale Ausbildungs- und Arbeitskräfteallokation des Staates versprach der Beruf eine gesicherte Existenz und trug dem Wunsch der Frauen nach einer qualifizierten, lebenslang angelegten Erwerbsarbeit Rechnung. Die

---

<sup>16</sup> Obwohl die Krippen 1965 als unterste Stufe des Bildungssystems deklariert wurden, blieben sie und damit die Krippenerzieherinnen in der administrativen Ordnung der DDR dem Ministerium für Gesundheitswesen unterstellt.

<sup>17</sup> Zum Vergleich die Gehaltszahlungen in der höchsten Steigerungsstufe (nach 25 Dienstjahren), die ab 1981 gültig waren (ohne Berlin): Kindergärtnerinnen mit abgeschlossener Fachschulausbildung 910,00 M; Leiterinnen-Zulage bis 200,00 M; Unterstufenlehrer mit abgeschlossener Fachschulausbildung 1.120,00 M monatlich (siehe Waterkamp 1987: 401). Es erreichte also erst eine Kindergartenleiterin mit allen finanziellen Sonderzuwendungen das Grundgehalt der Unterstufenlehrer. Beklagt wurde, bei aller politischen Reputation, aber die geringe Bezahlung vor allem in den Anfangsjahren, hier wurde mit ungefähr 300,00 M begonnen, und das Gehalt betrug erst zum Ende der DDR ca. 900,00 M (siehe Interviewauszug in Höltershinken u.a. 1996: 393).

Kindergärtnerinnen in der DDR bildeten einen Berufszweig mit hundertprozentigem Frauenanteil. Die ökonomische Unabhängigkeit der Frauen zeigte sich auch in der Konzeption des Kindergärtnerinnenberufes als Vollzeitberuf. 1989 waren 48,9% der berufstätigen DDR-Bevölkerung Frauen und davon 1,76% Kindergärtnerinnen (Statistisches Jahrbuch 1990).

## **Arbeitertöchter und sozialer Aufstieg**

Die Berufsgeschichte der Kindergärtnerin ist eine Geschichte von Bildungsaufsteigerinnen, deren soziale Herkunft zu einem bestimmenden Faktor für die berufliche Identifikation wurde. Ein entscheidender Bruch mit der Tradition der öffentlichen Kindererziehung wurde in der DDR vollzogen, indem der Beruf der Erzieherin in eine ganz andere soziale Klasse gegeben wurde (Rabe-Kleberg 2006b). Der Kindergärtnerinnenberuf wurde zum politischen Kampf- und Rekrutierungsfeld der Arbeiterklasse. Für eine erfolgreiche Tilgung bürgerlicher Bildungsvorstellungen musste das alte Lehrpersonal aus den Institutionen herausgedrängt werden, und es erfolgte die Auswahl und Schulung systemloyaler Fachkräfte für die Praxis, um ideologische Erziehungsansprüche absichern zu können.<sup>18</sup>

Die Abkehr von der sozialfürsorgerischen Tradition des Volkskindergartens und die Eingliederung in das einheitliche sozialistische Bildungssystem markieren den anderen bedeutenden Einschnitt in die Berufscharakteristik. Die Arbeiterfrauen wurden zu „Kleinkind-Lehrerinnen“, sie erzo-gen und bildeten die Kinder in direkter Vorbereitung auf die Schule, und sie partizipierten damit erstmals am Prestige der Bildungsberufe, eine Domäne, die bis dahin (männlichen) bürgerlichen Schichten vorbehalten war. Im Modernisierungs- und Rationalisierungsprozess, der einen eindeutigen Berufscharakter begründete, wurde die diffuse Provenienz der Qualifikationen, die traditionelle Frauenberufe auszeichnete, überwunden und wesentliche strukturelle Defizite von Frauen- gegenüber Männerbe-

---

<sup>18</sup> Gegen „Angehörige bürgerlicher und kleinbürgerlicher Kreise [...], die noch sehr im bürgerlichen Denken befangen waren, musste ein beharrlicher und konsequenter ideologischer Kampf geführt werden, um eine Ausbildung im antifaschistisch-demokratischen Sinne zu sichern [...] um Tendenzen einer sogenannten unpolitischen Erziehung im Kindergarten entgegenzuwirken“ (Krecker 1986: 430).

rufen entscheidend gemindert. Den Verinnerlichungen einer natürlichen geistigen Inferiorität der Frauen (Pross 1969: 41) wurde damit auch, unabhängig von der Beurteilung der pädagogischen Gehalte, selbstbewusst entgegengewirkt.

Die DDR war eine politisch konstituierte Gesellschaft, in der die Berufsverläufe und individuellen Karrierechancen durch eine enge Verknüpfung von staatlicher Lenkung, Planökonomie und Sozialstruktur geprägt waren (Huinink u.a. 1995). Entgegen dem ideologischen Anspruch des Prinzips der Chancengleichheit war der Zugang der Menschen zu den Ausbildungschancen jedoch zu jedem Zeitpunkt der DDR sozial selektiv. Nachdem die fünfziger Jahre noch besondere Aufstiegswege für Arbeiter geboten hatten, verschlossen sich spätestens seit den sechziger Jahren gerade für diese Arbeiterkinder, obwohl politisch immer postuliert, in entscheidender Weise wieder die Möglichkeiten für eine höhere Bildung, und es setzte sich immer mehr die Selbstrekrutierung der sozialistischen Dienstklasse durch (ebd.: 89 f.). Die Abiturientenquote wurde bei 12% eingefroren, und in den achtziger Jahren besuchten in der DDR schließlich weniger Arbeiterkinder eine Hochschule als in der Bundesrepublik (Pollack 2001: 20f.), nachdem die strukturelle Mobilität im Anschluss an die Etablierung der staatssozialistischen Ordnung wieder abgenommen hatte (Solga 1995: 78ff.).

Besonderen Stellenwert bekam hier die mittlere Qualifizierungsebene, also die der Fachschulausbildung. Das Personal für den Kindergärtnerinnenberuf rekrutierte sich, nach den Entwicklungen der Aufbau- und Stabilisierungsphase und seitdem auch das Fernstudium Mitte der siebziger Jahre eingestellt wurde und Prozesse der Nachschulung abgeschlossen waren, aus einer relativ gleichartigen Gruppe von Töchtern aus dem Arbeiter- und ländlichen Herkunftsmilieu. Deren eigene und elterliche Bildungsaspirationen richteten sich nicht auf eine Hochschulbildung und wiesen eher keinen akademischen Duktus auf, waren durchaus aber den Parametern einer an Bildungsgütern und Berufserwerb orientierten „Mädchenerziehung auf ostdeutsch“ (Wald 1996) verpflichtet. Die Fachschulausbildung ohne Abiturvoraussetzung galt als Studium, und die Absolventinnen erlangten den Status von Angehörigen der Intelligenz – Kindergärtnerin war für eine bestimmte Frauengruppe zum Karriereberuf geworden.

## Zulassungsbedingungen und Auswahl

Eine stete Übererfüllung der Planziffern für die Zulassung (Waterkamp 1987: 275) sprechen diesem mittleren Bereich der Mädchen- und Frauenbildung bemerkenswerte Erfolge zu. Gesonderte Aufnahmeprüfungen entfielen nach 1965 für diesen Fachschultypus. Eine Zulassung über die Kreis- und Bezirksräte erfolgte mittels vielfältiger Tests bereits im neunten Schuljahr und war mit hohen Leistungsanforderungen verbunden, die die Qualität der Fachschulausbildung von Beginn an gewährleisten sollten. Zum Studienjahr 1959/60 wurde als Bedingung der erfolgreiche Abschluss der zehnten Klasse festgelegt. Die bildungspolitische Fixierung auf den Zehnklassenabschluss möglichst aller Schüler seit den siebziger, achtziger Jahren arbeitete der Qualität nicht immer zu, der Leistungspegel der Bewerberinnen unterlag regionalen Schwankungen und hing ab vom aktuellen Bedarf an Arbeitskräften.<sup>19</sup>

Die gesundheitlichen Voraussetzungen für das Studium und den späteren Berufseinsatz mussten durch ein amtsärztliches Gutachten nachgewiesen werden. Medizinische Eignungstests wurden vorgenommen, die die stimmliche Belastbarkeit und Funktionstüchtigkeit der Sprechorgane diagnostizierten und neben der körperlichen Reife der jungen Mädchen auch deren Sporttauglichkeit bestimmten, unter anderem war ein bestimmter Grad an Schwimmleistung gefordert. Die Bewerberinnen sollten in der Lage sein, melodienrein zu singen, gemessen wurde ebenfalls die Fingerlänge für das obligatorische Erlernen eines Musikinstrumentes, zumeist Gitarre oder Blockflöte (Hauptabteilung Lehrerbildung 1983: 91ff.). Das autoritäre, wohlweislich wissenschaftlichen Regeln folgende Gebaren der Institution, das „Aussieben“ erfolgte für einen Beruf, der nur Auserwählten vorbehalten schien.

## Zum Verhältnis von Bildungsherkunft und Ausbildung

Der historisch bedeutsame Wechsel von der traditionell bildungsbürgerlichen zur Arbeiterklasse musste durch eine neue, an die soziokulturellen Herkunftsbedingungen und spezifischen Bildungsressourcen der Arbeiter-

---

<sup>19</sup> Beispielsweise wurden besonders in Berlin spätestens seit Ende der siebziger Jahre durch die Forcierung des Wohnungsbauprogrammes und die Hauptstadtpolitik binnen kürzester Zeit viele Erzieherinnen für die Neubaugebiete benötigt.

töchter angepasste Ausbildung getragen werden. Es fällt auf, dass der Beruf der Kindergärtnerin in Jahrzehnten DDR-Geschichte durchweg ein Aufsteigerberuf für Töchter aus o.g. Familien geblieben ist und nicht selbst sozusagen einen ‚Bildungsaufstieg‘ machte, vielmehr am unteren Ende des Berufssystems der Volksbildung verharrte. Mit dieser Beschränkung ging die Formierung des fachlichen Wissens nach dem Muster des technischen Experten bzw. qualifizierter Facharbeit einher, ausgerichtet an eng gefassten Regeln und Vorschriften, die in Plänen festgeschrieben waren. Die Menge des für eine solche Praxis durch die Ausbildung bereitgestellten kulturellen Kapitals war stark begrenzt, die hierbei erlangten Dimensionen von (pädagogischer) Bildung, Urteilsvermögen und Reflexivität basierten auf dem Korpus an zugeschnittenem Wissen und sollten ihn nicht überschreiten.

Welche soziokulturellen Folgen die Positionsveränderung im sozialen Feld für diese Gruppe zeitigte und ob milieuspezifische Wandlungsprozesse erfolgten (Alheit u.a. 1999), kann im Rahmen dieses Aufsatzes zunächst nur als Richtung zukünftiger Forschungsfragen angegeben werden. Ebenso scheinen Vermutungen darüber angezeigt, ob und wie die anderen Formen des kulturellen Konsums und Ausdrucks (Bourdieu/Wacquant 1996: 196), die Beschaffenheit des kulturellen Kapitals, das die Arbeiterkinder gegenüber den Bürgertöchtern aufwiesen, durch die geschlossene, eher schulische Kultur der Fachschulen beeinflusst wurden bzw. ihr entgegenkamen oder welche durch Erfahrung und Sozialisation gefestigten Vorstellungen ihrer Klasse über Kindererziehung, ihr soziales Kapital, in die Ausbildung eingespeist wurden.

Betrachtet man die fachlichen Adaptionen, auch die Hermetik der Ausbildung gegenüber dem breiteren universitären Horizont pädagogischer Wissenschaft, die Undurchlässigkeit gegenüber einer facettenreichen studentischen Kommunikations- und Freizeitkultur, die besonders zum Ende der DDR in den großen Städten subkulturelle Züge trug, und die (Alters)Gleichheit der Bewerberinnen, so konnten diese Bedingungen dafür geeignet sein, die für Bildungsbiographien westdeutscher Arbeiter-töchter an Hochschulen so typischen Gefühle von Unterlegenheit, kultureller Fremdheit, innerer Gespaltenheit und den empfundenen Mangel z.B. an Sprachfähigkeit, Distinguiertheit oder Geschmack zu verhindern.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Siehe zur Thematik Schlüter (1992, 1993) und Brendel (1998).

Der Klassenhabitus – das *amor fati* der Menschen, dass man mag, was man hat – setzte der inneren und äußeren Ausgestaltung des Kindergartenalltags auch seine Grenzen. Vielleicht korrespondierten dem Notwendigkeitsgeschmack (Bourdieu 1982), dem „Sinn fürs Praktische“, die offiziellen Vorstellungen darüber, wie Erziehung nach Plan, innerhalb einer minutiösen Zeitstruktur, ähnlich den Taktzeiten am Produktionslaufband, bei starker Betonung von Hygiene und rigider Regulierung der körperlichen Bedürfnisse stattfinden sollte.<sup>21</sup> Das fatale Bündnis von staatlichen Disziplinierungsstrategien und inneren Ordnungsbedürfnissen (Engler 1992) kann auch in der Realität des DDR-Kindergartens und in der dafür entwickelten Ausbildung wieder gefunden werden.

### **Ausbildungsinhalte – Fachwissen für die Führung des pädagogischen Prozesses**

Die Gesamtheit des pädagogisch-didaktischen Fachwissens der Kindergärtnerin in der DDR war eindeutig als berufliches definiert, grundsätzlich vom Laienwissen der Eltern unterschieden und hierarchisch abgehoben (Rabe-Kleberg 1999).<sup>22</sup> Die Wochenstundenzahl der regulären Studiengänge lag bei 30 bis 35 Stunden, die Gesamtstundenzahl der dreijährigen Ausbildung umfasste 3.080 Stunden (Studienplan 1975) und wurde 1985 auf 2.708 Stunden reduziert (Studienplan 1985), wobei die Praktikumszeiten kontinuierlich gesteigert wurden und zuletzt 21 Wochen (1985) gegenüber 17 (1973) und 11 Wochen (1968) umfassten. Die Stundentafel des Studienplanes für 1985 zeigt für drei Studienjahre in den wichtigsten fachlichen Bezügen: 293 Stunden Pädagogik (Grundlagen der Pädagogik, Vorschulpädagogik, Geschichte der Vorschulerziehung); 236 Stunden Psychologie (Allgemeine und Persönlichkeitspsychologie, Entwicklungspsychologie, Pädagogische Psychologie); 174 Stunden Entwicklungsphysiologie und Gesundheitserziehung; 277 Stunden Sport und Methodik; 270 Stunden Musikerziehung; 206 Stunden Kunsterziehung;

---

<sup>21</sup> Der Auszug aus dem Tagesplan einer mittleren Kindergartengruppe wies 31 Zeittakte über achteinhalb Stunden auf, davon betrug die kürzesten fünf Minuten, die zwei längsten ca. eineinhalb Stunden Mittagsschlaf und Spiel im Freien (Müller-Rieger 1997: 169).

<sup>22</sup> Hierin lagen auch herrschaftstechnische Möglichkeiten, über die Erzieherinnen auf die Eltern Einfluss zu nehmen, um Erziehungsprozesse zu steuern und den Zugriff des Staates auf den Binnenraum der Familie, ein sich potentiell dem System entziehender Bereich, zu erweitern.

174 Stunden Deutsche Sprache und Methodik; 158 Stunden Literatur und Methodik; 151 Stunden Mathematik.

Eine kritische Diskussion des offiziellen pädagogischen Ansatzes wurde in Ausbildung und beruflicher Praxis vermieden und das „Einwirkungs-, Einbindungs- und Aneignungsmodell“ grundsätzlich nicht in Frage gestellt (siehe Interviewauszug in Höltershinken u.a. 1996: 477). Die bestimmenden Begrifflichkeiten in den Ausbildungsunterlagen – „Führung“ und „Kontrolle“ im „pädagogischen Prozess“ – prägten auch das hoch differenzierte Curriculum für die tägliche Kindergartenarbeit, den viel diskutierten Bildungs- und Erziehungsplan samt seiner beigefügten Anleitungen und Verordnungen, und wurden zum hervorstechenden Modus des beruflichen Handelns der Kindergärtnerinnen. Die führende Rolle der Erzieherin, die die festgelegten pädagogischen Inhalte zielorientiert zu vermitteln hatte und die Kinder nach bestimmten Ordnungsvorstellungen kontrollierte, bildete ein Konstituens der pädagogischen Praxis im DDR-Kindergarten. Die Diskussion seiner Wirkmächtigkeit ist mit den Sozialisations- und Identifikations-Prozessen in Ausbildung und Berufswerdung in Zusammenhang zu bringen.<sup>23</sup> Auch eine Auseinandersetzung mit aktuellen pädagogischen Ansätzen internationaler Herkunft war weder systematisch im Studium vorgesehen noch wurden Anstöße dazu in der Berufspraxis initiiert. Der Transfer von politischem Dogmatismus und Ideologisierung in die Vorschulerziehung und eine enge Ausrichtung an der sowjetischen Vorschulpädagogik<sup>24</sup> hatten spätestens seit Anfang der fünf-

---

<sup>23</sup> Dazu gehörte auch das Eingebundensein der Kindergärtnerinnen in ein institutionell fest verankertes Hospitations-, Fachberatungs- und Weiterbildungsnetz – ein effizientes, Disziplinierungseffekte hervorbringendes „Top-Down-Kontrollsystem“ (Rabe-Kleberg 2004) –, das im Anschluss an die Ausbildung kontinuierlich die Umsetzung der Bildungspläne in der beruflichen Praxis absicherte. Fortwährende politische Schulungen waren hier obligatorisch. Die gesicherte institutionelle Beziehung zu den Orten der akademischen Wissensproduktion brachte weitere Legitimationen zur Anwendung des fachlichen Wissens im Kindergarten mit sich.

<sup>24</sup> Die Sowjetunion verfügte bereits über jahrzehntelange Erfahrungen in der Errichtung und Installation eines durchgängigen Ausbildungssystems mit gesellschaftlich definierten Erziehungszielen. Landesweit bildeten seit 1921 pädagogische Fachschulen für den Erzieherinnenberuf aus, und bereits 1918 war ein erstes Institut für Vorschulerziehung gegründet worden. 1981 existierten in der UdSSR 260 Ausbildungsstätten und 42 Fakultäten für Vorschulerziehung an den Pädagogischen Hochschulen (Jadeschko/Sochin 1986: 120; Kreckler 1986: 415).

ziger Jahre die Debatten um offenere, reformpädagogische Ansätze zum Erliegen gebracht (vgl. Hoffmann 1994).<sup>25</sup>

## **Dominanz des Politischen**

Eine rigide Verknüpfung von Pädagogik und Politik kennzeichnete die einheitlichen Studienpläne mit Lern- und Praktikumsanleitungen für jedes Ausbildungsjahr und die Weiterbildungsunterlagen. Die Dominanz des Politischen in der Kindergärtnerinnenausbildung belegt der bis zuletzt gültige Studienplan für das dreijährige Studium (Ministerium für Volksbildung 1985): Mit 325 Stunden gesellschaftswissenschaftlicher Grundausbildung (261 Stunden „Marxismus-Leninismus“ plus 64 Stunden „Geschichte der revolutionären Arbeiterbewegung und der sozialistischen Revolution in der DDR“) war dies das größte Lehr- und Lerngebiet. Selbst nach der Reduzierung der Gesamtstundenzahl gegenüber 1975 um 372 Stunden, die für den Ausbau praktischer Studienanteile genutzt wurden, erhöhte sich dieser Unterrichtsstoff sogar noch um 23 Stunden.

Den Stellenwert der versuchten Einflussnahme auf eine zielgerichtete politische Sozialisation der Kindergärtnerinnen unterstreicht der Vergleich zu den Lehrern für die Unterstufe, die in achtsemestrigen Studiengängen an den Instituten für Lehrerbildung, ebenso Fachschulen, ausgebildet wurden. Hier betrug die Gesamtstundenzahl in den „Grundlagen des Marxismus-Leninismus“ für vier Studienjahre 312 Stunden (Hauptabteilung Lehrerbildung 1983: 37). In direktem Zusammenhang damit stand das Fach „Methodik des Bekanntmachens mit dem gesellschaftlichen Leben“ (126 Stunden), nun ausgerichtet auf die Kinder. Die Studentinnen sollten befähigt werden, die Kinder „zur Liebe zum sozialistischen Vaterland“ zu erziehen. Für die Kindergartenarbeit brachte das Programm von 1985 einen weiteren Politisierungsschub mit sich, auch schon die Kinder der jüngsten Gruppe waren mit diesen Themen zu konfrontieren.

Ergänzt wurde die Ausbildung durch den obligatorischen Sprachunterricht im Fach Russisch. Ebenso verpflichtend waren ein zweiwöchiger

---

<sup>25</sup> „Dabei mussten wir uns insbesondere in den ersten Jahren mit Vertretern der bürgerlichen Vorschulpädagogik, die vor allem auf die Ausbildung der Kindergärtnerinnen einen nicht unbedeutenden Einfluss ausübten, und mit Reformpädagogen und tiefenpsychologischen Auffassungen [...] auseinandersetzen und ihren Einfluss zurückdrängen.“ (Christensen 1979: 1).

Ernteeinsatz zu Beginn des ersten Semesters und ein zweiwöchiger Zivilverteidigungskurs am Ende des zweiten Studienjahres.

## **Fachschule und Internat**

Dem durchorganisierten Kindergartenalltag in der DDR entsprach eine Fachschulrealität, die feste Studienkollektive und eine Internatsunterbringung für einen großen Teil der Studentinnen mit Ausgangskarten, reglementierter Freizeit und starren Verhaltensanforderungen vorsah (Böttiger/Fulde 1988). Selbst für diesen Lebensbereich der zwar zur Hälfte noch nicht volljährigen Studentinnen gab es einen ebenso bezeichneten Bildungs- und Erziehungsplan, das „Führungsinstrument“ für die kollektive und individuelle Erziehung, ausgearbeitet vom Internatsleiter und dem Internatsratsvorsitzenden (ebd.: 36). Das Internat wurde ausdrücklich als erziehende Institution begriffen und deren Wirksamkeit für das studentische Leben durch offizielle Anweisungen, Rahmenordnungen, Schuljahresarbeitspläne, Kampfprogramme der FDJ in wöchentlichen Beratungen immer wieder kontrollierend erneut in Kraft gesetzt.

Die Durchsetzung der gewünschten Normen des Gemeinschaftslebens erforderten eine geradezu militärische Ordnung und die lückenlose Strukturierung von Ort und Zeit. Daran gebunden wurden die jungen Frauen durch permanente Verpflichtungen: Der Student vom Dienst (SvD) als wichtigster Partner der Internatsleitung zur Unterstützung der Fürsorge- und Aufsichtspflicht und auch für Nachtwache und Notfälle zuständig, versah diese Aufgabe auf jeder Etage jeweils eine Woche lang und schlief dazu auch in einem gesonderten SvD-Zimmer. Der Frühdienst (Alter ab 18 Jahre) übernahm Verantwortung für den gesamten Vormittag und wechselte täglich, es gab einen Hausordnungsplan, der auch die Großsäuberung der Zimmer mit Fenster putzen und Gardinenwechsel vorsah, und fast alle Reinigungsarbeiten im Internatsgebäude wurden durch die Studentinnen erledigt.

Zwei bis drei Zimmergemeinschaften bildeten je eine Internatsgruppe, die dann den Internatsrat wählte, die Etagenzusammensetzung war möglichst altersrein nach Seminargruppen zu gestalten. Es gab die Auflage einer monatlichen Wandzeitung, die mit Wortprädikat bewertet wurde; verpflichtende politische Diskussionsrunden wurden zusätzlich im Internat abgehalten und ein Kulturplan für gemeinsame Veranstaltungen war aufzustellen. Anträge auf verlängerten Ausgang (bis 22.30 Uhr) konnten

einmal pro Woche gestellt werden, die termingerechte Anwesenheit kontrollierte der SvD.

Betont wird, dass diese Internatspraxis auf die „Förderung und Entwicklung des Berufsethos“ einwirkt und „wesentliche Fortschritte im Erziehungsprozess [der Studentinnen] auf die Gemeinsamkeit und abgestimmte Planung der pädagogischen Einflussnahme von Fachschullehrern, Internatsleitung und FDJ zurückzuführen sind und der ständigen Aufmerksamkeit und Führung durch die Leitung der Fachschule bedürfen“ (ebd.: 44). Lernbereitschaft und Studiendisziplin sollten durch die autoritären Strukturen unterstützt und befördert werden. Es darf vermutet werden, dass durch den organisatorischen Rahmen der Ausbildung an den Pädagogischen Schulen auch deren institutionelle Wirksamkeit und die Implementierung der Erziehungsziele beeinflusst worden ist.

## **Möglichkeiten höherer Bildungsaufstiege**

Obwohl das Fachschulstudium nicht die Hochschulreife vermittelte, konnte einem relativ stabilen Anteil von 5 bis 10% sogar der Weg in die höhere Bildung geebnet werden, die den weiteren Aufstieg in Leitungspositionen nach sich zog.<sup>26</sup> 1956 wurde ein Spezialstudium für die Qualifizierung leitender Mitarbeiter der Vorschulerziehung eingerichtet und seit 1969 als zweijähriges Direktstudium an der Sektion Pädagogik der Humboldt-Universität in Berlin durchgeführt. Adressatinnen waren neben Referentinnen der Abteilungen Volksbildung in den Kreis- und Bezirksräten sowie den Lehrkräften an Pädagogischen Schulen und Weiterbildungseinrichtungen zunächst vor allem die Leiterinnen von Übungs- und Konsultationskindergärten (in denen die praktischen Anteile der Fachschulausbildung absolviert wurden). Es konnten aber auch schon Nachwuchskader, d.h. junge Kindergärtnerinnen mit mindestens fünfjähriger beruflicher Praxis delegiert werden.

Durch Verfügung des Volksbildungsministeriums war den Studentinnen dabei eine Stipendienzuwendung in Höhe des monatlichen Nettodurchschnittslohnes des letzten Kalenderjahres zugesichert. Besonders geeignete Kader konnten zudem nach dem dritten Semester aus diesem Spezialstudium heraus in eine Aspirantur überwechseln, die auf der

---

<sup>26</sup> Deren Auswahl zu Zwecken der Kaderrekrutierung nach dem Delegationsprinzip vorgenommen wurde.

Grundlage individueller Studienpläne mit dem Erwerb des akademischen Grades Dr. paed. abschloss (Hauptabteilung Lehrerbildung 1983: 119ff., 203). Es konnte also einer jungen Kindergärtnerin bei entsprechender politischer Loyalität und guter Fachlichkeit gelingen, in diesem Beruf bis in die Leitungskadergruppen der mittleren und oberen Führungsebene in der sozialistischen Dienstklasse vorzustoßen. Dabei zeigte sich auch hier Systemtreue als grundlegende Bedingung für soziale Mobilität im Staatssozialismus (Solga 1994).<sup>27</sup>

## **Transformationsgeschehen, gegenwärtige Berufssituation und zukünftige Professionalisierung**

Rekrutierungs-, Qualifikations- und Sozialisationsprozesse im staatssozialistischen Bildungssystem haben unmittelbare Bedeutung für die gegenwärtige Transformationsgesellschaft und für ein Verständnis sich herauskristallisierender Problemlagen im sozialen Sektor. Neben der Forderung nach wissenschaftlicher Erforschung unaufgearbeiteter Kapitel der DDR-Berufs- und Bildungsgeschichte ist hier ein aktueller Bezug in der Unterstützung der Entwicklungsverläufe von stark paternalistisch geprägter zu autonomieorientierter Erziehungs- und Sozialarbeit gegeben, deren Funktionen in modernen Gesellschaften zu unverzichtbaren Elementen der Lebensqualität, wenn nicht zu gesellschaftlichen Bestandsvoraussetzungen schlechthin wurden (Best 2002). Die vielschichtigen Einzelprozesse des „Gesamtprojektes Transformation“ sind für das Bildungs- und Erziehungssystem in den neuen Bundesländern bis heute nicht abgeschlossen.

Die komplexen Umbauprozesse im Berufsfeld der ehemaligen Kindergärtnerinnen seit Anfang der 90er Jahre sind umfassend von Rabe-Kleberg untersucht und dokumentiert worden (Rabe-Kleberg 1994a, 1994b, 1995, 1999). Hier finden sich in den Erwerbsorientierungen und im Arbeitsmarktverhalten der Erzieherinnen ausgeprägte ostdeutsche Besonderheiten, die sich unter den Bedingungen der akuten Berufskrise zum Teil noch verstärken. Vergessen werden darf dabei nicht die Not der Kindergärtnerinnen, angesichts der Erosion ihres Tätigkeitsfeldes und dem

---

<sup>27</sup> Inwieweit auch hier fachliche Qualifikation als Rekrutierungskriterium durchaus Geltung erlangen konnte und sich Rationalisierungsinteressen gegen den Zugriff des politischen Systems zu behaupten versuchten (Best 2002; vgl. hierzu Pollack 2003: 16), bleibt weiterer Forschung vorbehalten.

Entzug der gesellschaftlichen Legitimationsbedingungen, in einer „Situation des Verdachts“ sich ihrer Berufsrolle und fachlichen Kompetenz vergewissern zu müssen. Eine tiefgehende berufliche Identifizierung widersteht dennoch den seither erfahrenen Verlusten ihres beruflichen Status.

Die angestrebte Akademisierung der Erzieherinnenausbildung mit Durchlässigkeit bis zur Hochschule, die Verwurzelung der Gedanken von Selbstbildung und Selbsttätigkeit des Kindes in den Köpfen der Fachkräfte steht und fällt in den neuen Bundesländern mit der Befriedigung von Statusansprüchen und beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten. Diese richten sich hierbei weit weniger auf die Restitution autoritärer Erziehungspraktiken als auf die gesellschaftliche Anerkennung in einem Bildungsberuf.<sup>28</sup>

Empirische Untersuchungen zeigen bei einem Teil der Erzieherinnen unter den Bedingungen der Bewältigung von Unsicherheit eine prekäre Führungs- und Kontrollhaltung, eine autoritäre Einstellung zum Kind, die dem veränderten Bildungsbegriff zuwiderläuft (Rabe-Kleberg 2004, 2006a). Von einer sofortigen Entwertung früher gelernter Verhaltensmuster kann also nicht die Rede sein, sondern es kam weit eher zu dem Bestreben, diese nur soweit zu modifizieren, dass sie mit den neuen Zwängen und Chancen (wenigstens vorübergehend) vereinbar sind. Die zukünftige professionelle Verfasstheit von Berufen im elementarpädagogischen Bereich hängt in entscheidender Weise davon ab, wie Erkenntnisse über die berufliche Vergangenheit für ein differenziertes Verständnis aktueller Handlungsprämissen in der Aus- und Weiterbildung eingesetzt werden. Gelingt dies nicht, bleiben die Wege der Professionalisierung zumindest in den neuen Bundesländern und zu einem bestimmten Teil, trotz des angehobenen akademischen Niveaus, in einen relativ ungesteuerten Prozess mit offenem Ausgang verstrickt. Dieser wird durch die Verschiebungen und Gegenläufigkeiten des sozialstrukturellen und mentalen Wandels in Ostdeutschland charakterisiert und legt die Schwierigkeiten eines Institutionentransfers offen, der mit der Langsamkeit der Individuen (Pollack 1996) zu rechnen hat.

---

<sup>28</sup> Vermutet wird, dass mit dem Entschluss einiger Erzieherinnen, ein elementarpädagogisches Fachhochschulstudium aufzunehmen, bei einem Teil von ihnen damit auch die Wiedererlangung vertrauter beruflicher „Eckdaten“ verfolgt wird. Diese und andere Motive müssen durch empirische Forschung geklärt werden.

Das Erkenntnisinteresse sollte sich hierbei auf die Veränderungen in den pädagogischen Praxen der Erzieherinnen richten. Für ein Verständnis der Situation in den neuen Bundesländern, für eine sensibilisierte Wahrnehmung von Problemen wie Persistenzen oder Stockungen und für die daran anschließende Konstruktion sinnvoller Forschungsfragen und qualitativer Settings sind Kenntnisse über das Berufs- und Ausbildungssystem notwendig. Bislang wurde es versäumt, die individuellen Folgen der beruflichen Sozialisation jener Ausbildung zu untersuchen, die für den staatlich vereinnahmten Lern- und Lebensort „Kindergarten“ die Erzieherinnen bereitstellte. Indem im vorliegenden Aufsatz wichtige berufssoziologische Parameter thematisiert wurden, ist hierfür eine erste Grundlage geschaffen.

### **Literatur**

- Alheit, Peter u.a. (1999): Gebrochene Modernisierung – Der langsame Wandel proletarischer Milieus. 2 Bde. Bremen: Donat Verlag
- Best, Heinrich (2002): Transformation ohne Konvergenz. Elitenwandel in Ostdeutschland. In: Allmendinger, Jutta (Hg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002
- Böttiger, Gerda/Fulde, Elke (1988): Ein erziehungswirksames Leben im Internat der Pädagogischen Fachschule gestalten – eine gemeinsame Aufgabe von Internatsleitung, Fachschullehrern und FDJ. In: Autorenkollektiv: Zur erziehungswirksamen Bewältigung des Übergangs von der POS zum Fachschulstudium. Karl-Marx-Stadt
- Bourdieu, Pierre (1982): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Bourdieu, Pierre/Wacquant, Loic (1996): Reflexive Anthropologie. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Brendel, Sabine (1998): Arbeitertöchter beißen sich durch. Bildungsbiographien und Sozialisationsbedingungen junger Frauen aus der Arbeiterschicht. Weinheim u.a.: Juventa
- Christensen, Netti (1979): Wir wussten, was wir wollten. Erinnerungen an die ersten Jahre der sozialistischen Vorschulerziehung in der DDR. In: Neue Erziehung im Kindergarten. Vol. 32, H. 11. S. 1 f.
- Deutsche Verwaltung für Volksbildung (1946a): Richtlinien für die Umerziehung und Nacherziehung des Personals in Kinderheimen. 16. März 1946. Zit. nach Hoffmann (1994)
- Deutsche Verwaltung für Volksbildung (1946b): Richtlinien für Kindergärten. 1. Juli 1946. Zit. nach Hoffmann (1994)
- Deutsche Verwaltung für Volksbildung (1946c): Neuordnung der Ausbildung der Kindergärtnerinnen. Zit. nach Hoffmann (1994)
- Engler, Wolfgang (1992): Die zivilisatorische Lücke. Versuche über den Staatssozialismus. Frankfurt/M.: Suhrkamp

- Forum Bildung (Hg.) (2001): Empfehlungen des Forum Bildung. Ergebnisse des Forum Bildung I. Arbeitsstab in der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Bonn
- Hauptabteilung Lehrerbildung beim Ministerium für Volksbildung (Hg.) (1983): Die Lehrerbildung in der DDR. Eine Sammlung der wichtigsten Dokumente und gesetzlichen Bestimmungen für die Ausbildung der Lehrer, Erzieher und Kindergärtnerinnen. Berlin: Volk und Wissen Volkseigener Verlag
- Hoffmann, Hilmar (1994): Sozialdemokratische und kommunistische Kindergartenpolitik und -pädagogik in Deutschland. Bochum: Universitätsverlag Brockmeyer
- Höltershinken, Dieter u.a. (1996): Kindergarten. Entwicklung und Arbeit des Kindergartens und der Pädagogischen Fachschulen im Volkssystem der DDR. In: Freundschaft! Die Volksbildung der DDR in ausgewählten Kapiteln. Berlin: Basis Druck. S. 369-484
- Höltershinken, Dieter u.a. (1997): Kindergarten und Kindergärtnerin in der DDR. Band I/II. Neuwied u.a: Luchterhand
- Huinink, Johannes u.a. (1995): Staatliche Lenkung und individuelle Karrierechancen: Bildungs- und Berufsverläufe. In: Huinink, Johannes u.a.: Kollektiv und Eigensinn. Lebensverläufe in der DDR und danach. Berlin: Akademie Verlag. S. 89-144
- Jadeschko, W. I./Sochin, F. A. (Hg.) (1986): Vorschulpädagogik. 3. Auflage. Berlin: Volk und Wissen Volkseigener Verlag
- Krecker, Margot (1971): Quellen zur Geschichte der Vorschulerziehung. Berlin: Volk und Wissen Volkseigener Verlag
- Krecker, Margot (1986): Die Vorschulerziehung in der DDR. In: Barow-Bernstorff, Edith u.a. (Hg.): Beiträge zur Geschichte der Vorschulerziehung. 7., bearb. Auflage. Berlin: Volk und Wissen Volkseigener Verlag. S. 420-485
- Landesjugendamt Sachsen-Anhalt (2005): Altersstruktur des Personals in Kindertageseinrichtungen. Stichtag: 01.01.2005. Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt. Halle
- Ministerium für Bildung und Wissenschaft (Hg.) (1990): Hochschulen und Fachschulen der DDR: Statistischer Überblick. Berlin: Statistisches Zentrum
- Ministerium für Volksbildung der Deutschen Demokratischen Republik (Hg.) (1953): Jungen und Mädchen, werdet Lehrer und Erzieher unserer deutschen demokratischen Schule. Teilabschnitt: Die Ausbildung der Kindergärtnerinnen an den Pädagogischen Schulen. Berlin: Volk und Wissen Volkseigener Verlag
- Ministerium für Volksbildung der Deutschen Demokratischen Republik (Hg.) (1963): Lehrprogramme der Pädagogischen Schulen für Kindergärtnerinnen der Deutschen Demokratischen Republik. Berlin: Volk und Wissen Volkseigener Verlag
- Ministerium für Volksbildung der Deutschen Demokratischen Republik (Hg.) (1968): Konzeption zur Neugestaltung der Ausbildung von Kindergärtnerinnen. Berlin: Volk und Wissen Volkseigener Verlag
- Ministerium für Volksbildung der Deutschen Demokratischen Republik (Hg.) (1973): Studienplan für die Ausbildung der Kindergärtnerinnen. Sonderdruck. Berlin, 1973 (Abdruck Auszüge in: Hauptabteilung Lehrerbildung (1983): Die Lehrerbildung in der DDR. S. 91 ff.)

- Ministerium für Volksbildung der Deutschen Demokratischen Republik (Hg.) (1985): Studienplan für die Ausbildung von Kindergärtnerinnen an Pädagogischen Fachschulen für Kindergärtnerinnen der DDR. Berlin
- Müller-Rieger, Monika (Hg.) (1997): „Wenn Mutti früh zur Arbeit geht ...“ Zur Geschichte des Kindergartens in der DDR. Berlin: Argon
- Nentwig-Gesemann, Iris (1999): Krippenerziehung in der DDR. Alltagspraxis und Orientierungen von Erzieherinnen im Wandel. Opladen: Leske + Budrich
- Pollack, Detlef (1996): Sozialstruktureller Wandel, Institutionentransfer und die Langsamkeit der Individuen. In: Soziologische Revue Vol. 19, H. 4. S. 412-429
- Pollack, Detlef (2001): Wie modern war die DDR? F.I.T. Diskussionspapiere 4/2001. Europa Universität Viadrina. Frankfurter Institut für Transformationsstudien
- Pollack, Detlef (2003): Auf dem Weg zu einer Theorie des Staatssozialismus. In: Historical Social Research Vol. 28, H. 1/2. S. 10-30
- Pross, Helge (1969): Über die Bildungschancen von Mädchen in der Bundesrepublik. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Rabe-Kleberg, Ursula (1994a): Die Berufsgruppe der Erzieherinnen. Arbeitsmarktdynamik und Beschäftigungsverläufe in Sachsen-Anhalt. Projektbericht für die KSPW. Halle
- Rabe-Kleberg, Ursula (1994b): Erzieherinnen, ein qualifizierter Frauenberuf – in den neuen Bundesländern ohne Zukunft? In: Arbeitsmarktforschung für Sachsen-Anhalt. Neue Ergebnisse in 1994. Herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg. S. 63-71
- Rabe-Kleberg, Ursula (1995): Öffentliche Kindererziehung: Kinderkrippe, Kindergarten, Hort. In: Krüger, Heinz-Hermann/Rauschenbach, Thomas (Hg.): Einführung in die Arbeitsfelder der Erziehungswissenschaft. Opladen. S. 89-105
- Rabe-Kleberg, Ursula (1999): Wie aus Berufen für Frauen Frauenberufe werden. Ein Beitrag zur Transformation des Geschlechterverhältnisses. In: Nickel, Hildegard Maria u.a. (Hg.): Transformation – Unternehmensreorganisation – Geschlechterforschung. Opladen: Leske + Budrich. S. 93-107
- Rabe-Kleberg, Ursula (2004): „Experte“ und „Professional“ – zwei soziale Praxen des Umgangs mit Ungewissheit. Aufgezeigt am Beispiel der gesellschaftlichen Kleinkinderziehung im gesellschaftlichen Umbruch. In: Rabe-Kleberg, Ursula (Hg.): Der gesellschaftliche Umgang mit Ungewissheit – Berufe und Professionen als Beispiel. Mitteilungen des SFB 580. Universitäten Halle und Jena. Heft 13. S. 7-11
- Rabe-Kleberg, Ursula (2006a): Kontrolle – Markt – Vertrauen. Grundlegende Kategorien einer Theorie professionellen Handelns? In: Müller, Burkhard/Dörr, Margret (Hg.): Nähe und Distanz. Ein Spannungsfeld pädagogischer Professionalität. Weinheim: Juventa Verlag. S. 115-124
- Rabe-Kleberg, Ursula (2006b): Mütterlichkeit und Profession – Oder: Mütterlichkeit, eine Achillesferse der Fachlichkeit? In: DJI (Hg.): Reform oder Ende der Erzieherinnenausbildung? Beiträge zu einer kontroversen Fachdebatte. DJI-Fachforum Bildung und Erziehung. Band 4. München. S. 95-110

- Statistische Jahrbücher der DDR (1956; 1960-1990). Redaktion: Staatliche Zentralverwaltung für Statistik. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik
- Statistisches Bundesamt (2004a): Kindertagesbetreuung in Deutschland. Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990-2002. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2004b): Statistik der Kinder- und Jugendhilfe. 2002. Wiesbaden
- Schlüter, Anne (Hg.) (1992): Arbeitertöchter und ihr sozialer Aufstieg. Zum Verhältnis von Klasse, Geschlecht und sozialer Mobilität. Weinheim: Deutscher Studien-Verlag
- Schlüter, Anne (Hg.) (1993): Bildungsmobilität. Studien zur Individualisierung von Arbeitertöchtern in der Moderne. Weinheim: Deutscher Studien-Verlag
- SMAD (1946): Über die Leitung der Arbeit in Kinderheimen. Befehl Nr. 225 vom 25. Juli 1946. Zit. nach Hoffmann (1994)
- Solga, Heike (1994): Systemloyalität als Bedingung sozialer Mobilität im Staatssozialismus. In: Berliner Journal für Soziologie Vol. 4. S. 523-542
- Solga, Heike (1995): Die Etablierung einer Klassengesellschaft in der DDR: Anspruch und Wirklichkeit des Postulats sozialer Gleichheit. In: Huinink, Johannes u.a.: Kollektiv und Eigensinn: Lebensverläufe in der DDR und danach. Berlin: Akademie Verlag. S. 45-88
- Wald, Renate (1996): Mädchenerziehung auf ostdeutsch – „Ich will ja ’nen guten Beruf kriegen.“ In: Zeitschrift für Familienforschung Vol. 8, H. 1. S. 79-116
- Waterkamp, Dietmar (1987): Handbuch zum Bildungswesen der DDR. Berlin: Berlin-Verlag

**David John Frank/Jay Gabler: *Reconstructing the University. Worldwide Shifts in Academia in the 20th Century.* Mit einem Vorwort von John W. Meyer. Stanford University Press, Stanford CA 2006, 272 S., ISBN 10: 978-8047-5376-0 . \$ 19,95**

Die vergleichende Hochschulforschung hat bis jetzt überwiegend Fallstudien einzelner nationaler Hochschulsysteme hervorgebracht. Dieses Vorgehen lässt die methodischen Möglichkeiten des Vergleichs ungenutzt und übergeht, dass sich die Universitäten seit ihrem Ursprung im Mittelalter in einem supranationalen Zusammenhang entwickelt haben. Diese Nachteile vermeidet die soeben erschienene Untersuchung „Reconstructing the University“ von David John Frank und Jay Gabler. Sie ist die erste, die mit den Mitteln der vergleichenden empirischen Sozialforschung die Entwicklung der Hochschulbildung im 20. Jahrhundert als eine weltweite erforscht.

Die Studie geht aus vom abendländischen Säkularisierungs- und Rationalisierungsprozess und fragt nach der damit verbundenen der Entwicklung der höheren Bildung. Die Hochschulentwicklung gilt dabei nicht als Resultat politischer Entscheidungen, die deren Sachwalter so oder auch anders hätten fällen können. Sie gilt auch nicht als Antwort auf wirtschaftlich-technische Sachzwänge, wie das allerorten dominierende bildungsökonomische Denken unterstellt. Die Hochschulen, so Frank und Gabler, bedienen die gegebenen gesellschaftlichen Bedürfnisse nicht, sie wirken vielmehr an ihrer Definition mit, genauer gesagt an der Entwicklung normativer Vorstellungen vom Individuum und der Gesellschaft von ihrer Herkunft und Zukunft sowie von Kultur und Natur. Diese Vorstellungen ergeben sich als Resultat weltgesellschaftlicher Entwicklung. Sie sind praxisrelevant, instrumentellen Charakter haben sie jedoch nicht:

„We care less about particular institutions (such as democracy) than we do about the overall global-institutional frame, which is constructed from the most fundamental assumptions about reality’s origins (the cosmology) and being (the ontology). The cosmology, specifically, supplies the master tale of manifestation, whereas the ontology establishes the nature of “action” and “structure” in the manifest world. Together these sets of assumptions provide the root elements in the world culture’s periodic table – designating the base-

line features of global reality and the premises according to which objective and universal truths can be established. Thereby they lay the foundations on which university knowledge arises" (S.18).

Die Hypothesen der Studie lauten: Dem Säkularisierungs- und Rationalisierungsprozess der Weltkultur entsprechend wird die Hochschullehre (1) nicht mehr als Offenbarung göttlichen Willens verstanden, sondern als etwas, das produziert wird und über das verfügt werden kann. (2) Sie trägt zunehmend dem Gesichtspunkt der Praxis Rechnung, denn die Einzelnen werden immer nachdrücklicher als eigenverantwortliche Akteure verstanden. „God was deactivated and humans were activated in the prevailing global-institutional frame“. Aber Praxis bedeutet nicht Technik. Die Vermittlung instrumentell verwendbares Wissens ist eine höchst seltene Ausnahme. (3) Hatten die Gegenstände der Bildung bis dahin ungleichen Rang, so gelten sie jetzt als gleichwertig. (4) Zugleich ersetzt der Glaube an Fortschritt den Glaube an die Unveränderlichkeit der Verhältnisse. Ähnlich wie in der Gesellschaft treten also auch in den Bildungsbegriffen an die Stelle fixierter hierarchischer Strukturen dynamische horizontale. (5) Die Hochschulbildung der verschiedenen Länder gleicht sich weltweit an.

Um diese Thesen zu überprüfen, konstruieren die Autoren ein Untersuchungssample aus Hochschulen aller Kontinente, soweit ihnen Daten verfügbar waren. Ermittelt wird, welchen Fächern die Lehrstühle gewidmet sind. Entsprechende Aufstellungen stammen aus dem Commonwealth University Yearbook (seit 1914), das die Hochschulen der angelsächsischen Länder betrifft, dem Index Generalis (1919 bis 1955) und dem World Guide to Universities (1970). Hinzu kommen Daten aus 335 Vorlesungsverzeichnissen der Jahre 1895 bis 1994 aus 89 Ländern. Aus diesen Verzeichnissen wurde die zentrale Universität jedes Landes mit den gewünschten Daten in Zehnjahres-Intervallen ausgewählt. So ist ein höchst interessanter Datensatz entstanden, der bislang nicht seinesgleichen hat.

Dreierlei Verschiebungen nehmen die Autoren in den Blick: (1) zwischen den Anteilen der drei Fächergruppen Geisteswissenschaften, Naturwissenschaften und Sozialwissenschaften, (2) zwischen den Anteilen der Grundlagenwissenschaften und angewandten Wissenschaften, (3) Verschiebungen innerhalb jeder der drei Fächergruppen; daneben werden (4) inhaltliche Veränderungen einer einzigen Hochschuldisziplin, nämlich der Geschichtswissenschaft, analysiert. Die wichtigsten quantitativen Er-

gebnisse sollen hier genannt werden, um die inhaltliche Reichweite der Studie anzudeuten.

Der Anteil der Geisteswissenschaften, so zeigte sich, nimmt beträchtlich ab, der der Gesellschaftswissenschaften beträchtlich zu, während der der Naturwissenschaften geringfügig schrumpft. Die Grundlagenwissenschaften verlieren gegenüber den angewandten in gewissem Umfang an Bedeutung. Diese Verschiebung ist unabhängig vom Stand der industriellen Entwicklung. Bei diesem Befund raten die Autoren zu Vorsicht. Denn Grundlagenwissenschaften und angewandte Wissenschaften lassen sich häufig nicht eindeutig unterscheiden.

In den folgenden Kapiteln der Untersuchung werden die Veränderungen innerhalb der drei Wissenschaftskategorien sowie die Entwicklung des geschichtswissenschaftlichen Unterrichts dargestellt. Die genannten Thesen werden im Hinblick auf die hier jeweils enthaltenen einzelnen wissenschaftlichen Fachdisziplinen zugespitzt und die Daten in deren Licht interpretiert.

Die *Geisteswissenschaften* repräsentierten vor allem einmal den klassischen Bildungskanon, der um seiner selbst willen als wertvoll galt und weniger der Praxis als der ständischen Stilisierung der Lebensführung diente. Dieser Kanon verlor seine traditionale Autoritätsgrundlage und wurde verwissenschaftlicht. Dabei folgten seine einzelnen Subdisziplinen zunehmend der Vorstellung rationaler eigenverantwortlicher Praxis. Das geschieht bis heute weltweit, jedenfalls gleichen sich die genannten Fächeranteile in den Hochschulen weltweit einander an. Vom Gewichtsverlust der Geisteswissenschaften sind deren einzelne Disziplinen in unterschiedlichem Umfang betroffen. Je größer ihre Distanz zur Vorstellung des eigenverantwortlichen, rationalen Akteurs, umso stärker schrumpft ihr Anteil. So treten die alten Sprachen und die Archäologie besonders stark zurück, aber auch die Theologie und die Philosophie. Literatur, Musik und die bildenden Künste, die den Studenten zunehmend die Entwicklung praktischer Fähigkeiten gestatten, halten sich besser. Philologie und Linguistik können sich relativ gut behaupten, weil sie verwissenschaftlicht wurden und an praktischer Bedeutung gewannen. Entsprechendes gilt für westliche Sprachen und Literatur. Am stabilsten sind die Anteile der Geschichtswissenschaft und der nicht-westlichen Sprachen und Literatur. Letztere haben mit dem Ende des Kolonialismus größere Anerkennung erlangt.

Die einzelnen Subdisziplinen der *Sozialwissenschaft* nehmen sämtlich zu. Am stärksten expandiert die Soziologie mit ihren Schwerpunkten soziale Ungleichheit, soziale Probleme und Wohlfahrtsstaat. Schwächer als die Expansion der Soziologie ist die der Geographie/Umweltwissenschaften, der politischen Wissenschaften, Volkswirtschaftslehre, Anthropologie und Psychologie.

Vom relativen Schrumpfen der Naturwissenschaften sind besonders jene betroffen, die der Philosophie näher stehen. Das sind Astronomie, Biologie, Botanik, Chemie, Geologie, Physik und Zoologie. Sie sind einmal aus der Philosophie hervorgegangen und teilen deren modernes Schicksal. Den eher auf Anwendung zielenden Ingenieurwissenschaften, der Medizin und den Agrarwissenschaften gelingt es dagegen besser, ihre Anteile zu verteidigen. Ebenso schrumpft der Anteil der Mathematik, die als Grundlagenwissenschaft der Kategorie der Naturwissenschaften zuge schlagen wurde.

Frank und Gabler sind sich der methodischen Probleme ihres Vorgehens bewusst: „It trades depth for breadth in order to capture effects that transcend particular nation-states and specific domains of university knowledge.“ Angesichts der überwältigenden Menge an Fallstudien, die die Hochschulbildung als nationalspezifische beschreiben, scheint dieses Vorgehen gerechtfertigt, denn es wird dem supranationalen Charakter der Hochschulentwicklung besser gerecht.

Zu bedenken ist noch etwas anderes. Die Hypothese, die Hochschulbildung habe im 20. Jahrhundert an Praxisrelevanz gewonnen, wird der kontinentaleuropäischen und der daran anschließenden außereuropäischen Hochschulbildung kaum gerecht. Denn diese war seit dem Mittelalter praxisorientiert. Sie bestand vor allem in der Ausbildung der Professionen, also der praktischen Seelsorger, der Verwaltungsjuristen, der Oberlehrer und der Ärzte. Die professionelle Bildung nehmen Frank und Gabler aber nicht in den Blick. Als sie den Ausgangspunkt ihres Vergleichs konstruieren, hatten sie offenkundig die amerikanischen Colleges vor Augen, die in der Zeit vor der Entstehung der American Research University um 1900 im dortigen Hochschulwesen dominierten. Die Colleges kannten noch keine professionelle Bildung, sondern glichen eher der gymnasialen Oberstufe im deutschen Schulsystem. Praxisrelevanz ist deswegen keineswegs allen Hochschuldisziplinen neu, in Europa nicht einmal in der Mehrzahl von ihnen. Neu ist vielmehr ihre normative Struktur. Die Hochschulentwicklung bringt im 20. Jahrhundert zunehmend die

Vorstellung des eigenverantwortlichen und rational handelnden Individuums zum Ausdruck. Darum geht es Frank und Gabler aber letztlich, so dass das genannte Bedenken den Kern ihres Untersuchungsinteresses nicht berührt.

*Gero Lenhardt (Berlin/Wittenberg)*

**Christian R. Bayer: Hochschul-Ranking: Vorschlag eines ganzheitlichen Ranking-Verfahrens. Duncker & Humblot, Berlin 2004, 234 Seiten, ISBN 3-428-10891-4, € 66,-**

Bei dem vorliegenden Band handelt es sich um die in der Reihe „Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht“ erschienene Version einer bereits 2001 angenommenen Dissertation in den Wirtschaftswissenschaften. Christian Bayer versucht in den insgesamt sechs Kapiteln (A-F) auf der Basis verschiedener theoretischer Ansätze und vorhandener Rankingsysteme in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen ein wissenschaftlich fundiertes ganzheitliches Ranking-System für Hochschulen zu entwickeln.

Die Ausgangsidee des Buches ist so simpel wie überzeugend: Rankings im Hochschulbereich werden immer wichtiger, weil sich sowohl das Klientel als auch die Hochschulangebote immer weiter diversifizieren und damit unübersichtlicher werden. Rankings können hier nützlich sein, weil sie Informationen bündeln, deren Sammlung die Kapazität des einzelnen Informationssuchers übersteigen würde. Auf dieser Grundlage helfen Rankings individuelle Entscheidungen zu treffen. Weil sie entscheidungsleitend sind, können falsche Rankings zu falschen Entscheidungen führen und damit auch wirtschaftlichen Schaden verursachen. Die Güte der Rankings ist also wichtig, und sie lässt sich an ihrem „entscheidungsunterstützenden Informationsgehalt“ (z.B. S. 17) messen. Dieser Informationsgehalt kann aber, wie Bayer im Verlauf des Buches deutlich macht, je nach Zielgruppe sehr unterschiedlich ausfallen.

Historisch zeigt sich, dass sich Rankings in verschiedenen Bereichen jeweils im Zuge eines iterativen Prozesses von Vorstellung, Kritik und Revision durchgesetzt haben. Der Anfang ist praktisch immer durch einen erheblichen Widerstand der bewerteten Institutionen gekennzeichnet. Spätestens aber, wenn „staatliche Maßnahmen sich an Rangplätzen oder

–klassen orientieren oder die mit `gut` bewerteten mit diesen werben“ (S. 15) kann von der Etablierung eines Rankings gesprochen werden. Dies muss allerdings nicht mit ihrer Seriosität einhergehen. Auch bei der Beurteilung von Lebensversicherungen oder Kapitalanlagen durch bekannte Institutionen mit hoher Reputation wird häufig, trotz der theoretischen Verfügbarkeit wissenschaftlicher Fundierungen, aus pragmatischen Gründen auf entsprechende Verfahren verzichtet. Ziel der Arbeit ist es deshalb „zu zeigen, welche Validitäts- und Reliabilitätsforderungen ein Ranking als Bestandteil verteilter, multi-kriterieller Entscheidungsprozesse erfüllen muss“ (S. 18). Dazu wird ein ganzheitliches Ranking-Verfahren aus der Entscheidungstheorie, der Systematik betriebswirtschaftlicher Kennzahlensysteme und der Evaluationsforschung abgeleitet.

Die Arbeit folgt einem klassischen Aufbau, dem man teilweise noch die Herkunft als Qualifikationsarbeit anmerkt. Dies führt einerseits zu einer guten Nachvollziehbarkeit und klaren Struktur, andererseits aber zu gewissen Redundanzen. Kapitel A enthält eine Einführung in die Thematik und einen Überblick über die folgenden Abschnitte. In Kapitel B findet sich eine Darstellung des Forschungsstandes bzw. eine Einordnung von Rankingverfahren in die oben bereits erwähnten Theorien sowie ein Vergleich mit der Evaluationsforschung. Eine abstrakte Version des selbst entwickelten Modells (also die „Theorie“) wird in Kapitel C behandelt. Eine Konzentration auf Hochschulevaluation und -ranking erfolgt in Kapitel D, welches einen kurzen Überblick über Leistungsmessung im Hochschulbereich sowohl im zeitlichen (historische Entwicklung) als auch im internationalen Vergleich liefert. Die Anwendung des ganzheitlichen Ranking-Verfahrens geschieht dann in Kapitel E in zwei Schritten. Erstens wird das abstrakte Modell, welches im dritten Kapitel entwickelt wurde, auf die Hochschulsituation angewandt, zweitens werden auf dieser Grundlage Hochschulrankings in Deutschland und den USA analysiert, inwieweit sie den Ansprüchen genügen. Den Abschluss bildet ein relativ kurzes Fazit.

Die Arbeit ist klar aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive heraus geschrieben. Dies zeigen nicht nur die Beispiele (neben den Hochschulen wird auf Lebensversicherungen und Schuldverschreibungen eingegangen) und die teilweise mathematische Darstellung der Theorie (inklusive Matrixrechnung), sondern auch bestimmte Grundannahmen. So baut das gesamte Modell auf der Annahme der Quantifizierbarkeit und der formalen „Abbildbarkeit von ökonomischen Entscheidungssituatio-

nen“ (S. 24) und dem Vorhandensein eines differenzierten und widerspruchsfreien Zielsystems auf. Der Autor sieht aber gleichzeitig das Problem, dass die Qualität einer Dienstleistung besonders schwer zu bestimmen ist, weil es keine direkt zurechenbaren Eigenschaften gibt, sondern ihre Qualität relational erst in der Interaktion entsteht. Nach Ansicht des Autors handelt es sich daher bei Qualitätsaussagen über Hochschulleistungen um eine Art Werturteile, die eine objektive Messung unmöglich machen. Er folgert daraus: „Als pragmatische Forderung an ein Qualitätsmaß können nur eine nach methodologisch-methodischen Standards erfolgte Ableitung und ein ‚im Kreis der Experten breit getragener Konsens‘ über die Güte des Qualitätsmaßes aufgestellt werden“ (S. 132).

Das von Bayer entwickelte ganzheitliche Ranking-Verfahren besteht aus insgesamt acht Schritten: 1. Definition von Ranking-Ziel und Ranking-Zielgruppe, 2. Definition der Menge an Ranking-Objekten, 3. Ableitung eines Wirkungsmodells, daraus 4. deduktive Ableitung eines hierarchischen Zielsystems, 5. Operationalisierung durch ein Kennzahlensystem, 6. Kennzahleninterpretation, 7. Repräsentation der Kennzahlenartenpräferenz durch ein Ranking und schließlich 8. Datenerhebung. Ergänzt werden sollte das Ranking durch die Offenlegung möglicher Fehlerquellen und die Angabe, wie stabil die gebildete Rangfolge ist.

Die Kritik des Autors an bisherigen Ranking-Verfahren und auch an der bislang vorherrschenden Kritik an diesen ist, dass sie erstens nicht alle Aspekte berücksichtigen und zweitens jeweils nur einzelne dieser Schritte betrachten und damit die bestehenden Interdependenzen zwischen den Schritten aus dem Blickfeld geraten. So macht die Interpretation der Kennzahlen nur vor dem Hintergrund der Kenntnis des Ranking-Ziels und der Ranking-Zielgruppe Sinn; eine Ranking-Zielgruppe muss dazu aber auch ein hierarchisches Zielsystem besitzen, welches die verschiedenen Aspekte einer Hochschule (Lehre und Forschung, aber z.B. auch Bibliotheksressourcen versus Computerarbeitsplätze) für die jeweilige Zielgruppe ordnet etc. Da die verschiedenen Aspekte sich gegenseitig beeinflussen, ist es auch notwendig, alle Schritte des Rankings in einem iterativen Prozess immer genauer aufeinander abzustimmen.

Es ist diese integrierte Sicht, zusammen mit der Verknüpfung der einzelnen Schritte mit vorhandenen Theorien, die den großen Fortschritt des Bayerschen Modells darstellt. Aus der Forderung nach einem hierarchischen Zielsystem ergibt sich z.B. zwingend, dass „Studierende“ als Zielgruppe eindeutig zu gross gewählt ist. Es müssen mindestens verschiede-

ne Typen von Studierenden mit differierenden Zielen unterschieden werden. Verschiedene Ranking-Anbieter haben dies mittlerweile ebenfalls erkannt und ermöglichen die Angabe eines „Studierendentyps“ oder einer individuellen Indikatorenrangfolge. Dennoch fehlt es bisher an ausreichendem Wissen über unterschiedliche Studierendentypen und ihre Ansprüche. Mit der entsprechenden Kenntnis ließe sich evtl. auch eine stärkere Profilbildung der Universitäten erreichen, welche dann gezielt „Marktsegmente“ ansprechen könnten.

In der deutschen Ranking-Debatte wird von den BefürworterInnen immer wieder auf die lange Tradition von Hochschulrankings in den USA verwiesen und diese als Vorbild dargestellt. Bayer nimmt dies zum Ausgangspunkt, um die Rankingsysteme beider Länder anhand seiner Kriterien zu vergleichen, wobei er allerdings gleich zu Beginn auf die unterschiedlichen Voraussetzungen in den beiden Ländern, wie z.B. die stärkere Segmentierung und Heterogenität des amerikanischen Hochschulsektors, hinweist. Es zeigt sich, dass die USA zwar in einigen Aspekten tatsächlich ein elaborierteres Rankingsystem aufweisen, es jedoch beiden Systemen noch immer in zentralen Punkten mangelt. Er kommt daher zu dem Schluss:

„Bei dem Forschungsstand der für Rankings anwendbaren Theorien überrascht die Praxis durch eine geringe Validität und Reliabilität präskriptiver Rankings. Die Gründe hierfür liegen vielleicht in praktischen Anwendungsproblemen der überwiegend formalen Theorien und dem Fehlen eines ganzheitlichen Ranking-Verfahrens, das die Bedingungen definiert, unter denen ein präskriptives Ranking valide und zuverlässige Informationen als Gegenstand verteilter, multi-kriterieller Entscheidungsprozesse liefern kann“ (S. 62 f.).

Leider kämpft auch Bayers eigenes Modell mit diesen Schwierigkeiten. Während die Theorie sehr schön ausgeführt und plausibel ist, bleibt die praktische Umsetzung für ein Hochschulranking an manchen Stellen seltsam blutleer und teilweise offen. Die eigenen Forderungen und Grundannahmen vom Beginn werden teilweise relativiert. So räumt Bayer ein, dass das zentrale Wirkungsmodell in diesem Fall nicht empirisch ermittelbar, sondern lediglich logisch ableitbar sei. Dies ist aus Sicht des Rezensenten allerdings kein absolutes Problem, sondern lediglich dem noch immer in vielen Aspekten in den Kinderschuhen steckenden aktuellen Stand der Hochschulforschung geschuldet.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Bayer mit diesem Buch einen sehr wichtigen Beitrag zur Ranking-Diskussion beisteuert. Die Aufforde-

nung zu besserer theoretischer Fundierung und Integration in ein Gesamtmodell könnte nicht nur die Aussagekraft und die Güte der vorhandenen Rankings verbessern, sondern auch die Akzeptanz dieses Instrumentes in der Wissenschaft deutlich verbessern. Dazu müssten aber die theoretischen Anregungen in ein tatsächlich voll ausgereiftes Ranking-System überführt werden. Ein solches ist bei Bayer erst in Ansätzen, in der Praxis bisher gar nicht vorfindbar. Für eine allgemeine Einführung in die Ranking-Problematik ist dieses Buch übrigens weniger geeignet. Dazu fällt der vorhandene historische Abriss und die Diskussion aktueller Rankingverfahren inklusive der vorhandenen Kritik zu kurz aus. Für jedeN, der/die sich intensiver mit der praktischen Entwicklung von Rankings auseinandersetzt, ist es aber sicher eine lohnende Lektüre.

*Michael Hölscher (Oxford/Wittenberg)*

# Bibliografie: Wissenschaft & Hochschulen in Ostdeutschland seit 1945<sup>1</sup>

Peer Pasternack

Daniel Hechler

Wittenberg/Leipzig

## 1. Nachträge: Erscheinungszeitraum 1990 – 2005<sup>2</sup>

Burrichter, Clemens/Gerald Diesener (Hg.): *Reformzeiten und Wissenschaft* (Beiträge zur DDR-Wissenschaftsgeschichte, Reihe B Bd. 2). Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2005. 205 S. € 29,-. Im Buchhandel.

Enthält u. a. Beiträge zur III. Hochschulreform, zur Kulturpflanzenforschung und Genetik in Gatersleben zu Zeiten der Akademiereform, zur Industrieforschungsreform am Beispiel Carl Zeiss Jena, zu den gesellschaftstheoretischen Vorstellungen von Wolfgang Harich, zur Leitung und Planung der Gesellschaftswissenschaften in der DDR, zur Wissenschaftspolitik in und für Leipzig sowie zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik in der SBZ/DDR zwischen 1945 und 1990.

Caysa, Volker/Helmut Seidel/Dieter Wittich (Hg.): *Naturwissenschaftliches Weltbild und Gesellschaftstheorie. Werk und Wirken von Gerhard Harig und Walter Hollitscher* (Texte zur Philosophie H. 14). Rosa-Luxemburg-Stiftung Sachsen, Leipzig 2004. 272 S. Bezug bei: Rosa-Luxemburg-Stiftung Sachsen, Harckortstr. 10, 04107 Leipzig.

Hörz, Herbert: *Lebenswenden. Vom Werden und Wirken eines Philosophen vor, in und nach der DDR*. Trafo verlag dr. wolfgang weist, Berlin 2005. 576 S. € 36,80. Im Buchhandel.

Stark, Isolde (Hg.): *Elisabeth Charlotte Welskopf und die Alte Geschichte in der DDR. Beiträge der Konferenz vom 21. bis 23. November 2002 in Halle/Saale*. Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2005. 318 S. € 58,00. Im Buchhandel.

---

<sup>1</sup> Die Bibliografie erfasst ausschließlich *selbstständige* Publikationen: Monografien, Sammelbände, Broschüren, ggf. auch komplette Zeitschriften-Nummern, sofern diese einen an dieser Stelle interessierenden thematischen Schwerpunkt haben.

<sup>2</sup> „Nachträge“ bezieht sich auf folgende CD-ROM-Veröffentlichung, die an dieser Stelle fortlaufend ergänzt wird: Peer Pasternack: *Wissenschafts- und Hochschulgeschichte der SBZ, DDR und Ostdeutschlands 1945–2000. Annotierte Bibliografie der Buchveröffentlichungen 1990–2005*, unt. Mitarb. v. Daniel Hechler, HoF Wittenberg/Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, Wittenberg/Berlin 2006, ISBN 3-937573-08-9, 10,- €, im Buchhandel oder über [institut@hof.uni-halle.de](mailto:institut@hof.uni-halle.de)

Welskopf, die vor allem durch ihre Indianerbücher berühmt wurde, arbeitete lange Zeit als anerkannte Professorin für Alte Geschichte an der Humboldt-Universität.

Weckel, Petra: ***Wilhelm Fraenger (1890 – 1964). Ein subversiver Kulturwissenschaftler zwischen den Systemen*** (Schriftenreihe des Wilhelm-Fraenger-Instituts Potsdam Bd. 1). Verlag für Berlin-Brandenburg, Potsdam 2001. 416 S. € 29,-. Im Buchhandel.

Bresan, Annett: ***Pawol Nedo 1908 – 1984. Ein biografischer Beitrag zur sorbischen Geschichte*** (Schriften des Sorbischen Instituts Bd. 32). Domowina-Verlag, Bautzen 2002. 351 S. € 22,90. Im Buchhandel.

Der sorbische Politiker und Wissenschaftler Pawol Nedo war zwischen 1933 und 1950 Vorsitzender der sorbischen Organisation Domowina und als Ethnograf 1952-1962 in Berlin, 1964-1968 in Leipzig tätig.

Liedtke, Wolfgang: ***Zum 90jährigen Gründungsjubiläum des Instituts für Ethnologie für Universität Leipzig***. Universität Leipzig, Institut für Ethnologie, Leipzig 2004. 89 S. Bezug bei: Universität Leipzig, Institut für Ethnologie, Burgstr. 21, 04109 Leipzig.

Erinnerungen, Episoden und Bilder aus der Geschichte des Instituts zwischen 1950 und 1971.

Lammel, Inge: ***Arbeiterlied – Arbeitergesang. Hundert Jahre Arbeitermusikultur in Deutschland. Aufsätze und Vorträge aus 40 Jahren. 1959 – 1998***. Hentrich & Hentrich, Teetz 2002. 319 S. € 24,-. Im Buchhandel.

Die hier vereinten Aufsätze der langjährigen Leiterin des Arbeiterliedarchivs an der Akademie der Künste der DDR beleuchten neben verschiedenen Aspekten des Arbeiterlieds die Aktivitäten des Archivs.

Laueremann, Manfred: ***Sozialwissenschaften in der DDR aus Sicht des bundesdeutschen SDS*** (Philosophische Gespräche 7). „Helle Panke“ zur Förderung von Politik, Bildung und Kultur, Berlin 2005. 51 S. € 3,-. Bezug bei: „Helle Panke“ e.V., Kopenhagener Str. 76, 10437 Berlin; info@helle-panke.de

Schröter, Ursula/Renate Ullrich: ***Patriarchat im Sozialismus? Nachträgliche Entdeckungen in Forschungsergebnissen aus der DDR*** (Texte des Rosa-Luxemburg-Stiftung Bd. 24). Karl Dietz Verlag, Berlin 2004. 169 S. € 9,90. Im Buchhandel. Auch unter [http://www.rosalux.de/cms/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Texte\\_24.pdf](http://www.rosalux.de/cms/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Texte_24.pdf)

Enthält zwei Kapitel. Kapitel 1: Frauenforschung in der DDR. Kapitel 2: Ausgewählte Forschungsergebnisse.

Juristische Fakultät der Universität Rostock, Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Privatrecht in Verbindung mit Rechtsgeschichte (Hg.): ***Beiträge zur Geschichte der Juristischen Fakultät der Universität Rostock. Materialien eines im Sommersemester 1994 aus Anlaß des 575jährigen Jubiläums veranstalteten Seminars***. Rostock o.J. [1994?]. 136 S. Bezug bei: Juristische Fakultät der Uni-

versität Rostock, Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Privatrecht in Verbindung mit Rechtsgeschichte, 18051 Rostock.

Juristische Fakultät an der TU Dresden (Hg.): **10 Jahre Juristische Fakultät an der Technischen Universität Dresden. Rückblenden und Bilanz einer Dekade, vorgetragen im Rahmen der Jubiläumsfeier am 5. Mai 2001.** o.O. [Dresden], o.J. [2003?]. 73 S. Bezug bei: TU Dresden, Juristische Fakultät, 01062 Dresden.

Draheim, Hans-Georg/Rolf Emmrich/Dieter Janke (Hg.): **Alternative Ökonomie in der Traditionslinie von Fritz Behrens** (Diskurs, Streitschriften zu Geschichte und Politik des Sozialismus H. 18). Rosa-Luxemburg-Stiftung Sachsen, Leipzig 2005. 142 S. € 8,-. Bezug bei: Rosa-Luxemburg-Stiftung Sachsen, Harkortstraße 10, 04107 Leipzig.

Nowak, Eugeniusz: **Wissenschaftler in turbulenten Zeiten. Erinnerungen an Ornithologen, Naturschützer und anderer Naturkundler.** Stock & Stein, Schwerin 2005. 432 S. € 24,50. Im Buchhandel.

Enthält 50 Biographien von Wissenschaftlern, die hauptsächlich im 20. Jahrhundert wirkten und in Konflikt mit den jeweiligen politischen Gegebenheiten geraten sind.

Eckstädt, Hartmut (Hg.): **Universität Rostock, gegründet 1419. Agrarwissenschaftliche Fakultät, gegründet 1942. 50 Jahre Lehre und Forschung.** Rostock o.J. [1993?]. 48 S. Bezug bei: Universität Rostock, Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät, Justus-von-Liebig-Weg 6, 18059 Rostock.

Käding, Edda: **Engagement und Verantwortung. Hans Stubbe, Genetiker und Züchtungsforscher. Eine Biographie** (ZALF-Berichte Bd. 36). Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung (ZALF) e.V., Müncheberg 2001. 272 S. € 17,50. Bezug bei: ZALF e.V., Redaktion ZALF-Berichte, Dr. Claus Dalchow, Eberswalder Str. 84, 15374 Müncheberg.

Hans Stubbe baute nach 1945 in Gatersleben das Institut für Kulturpflanzenforschung auf, das er bis zu seiner Emeritierung 1968 leitete.

Kramp, Burkhard (Hg.): **100 Jahre Universitäts-HNO-Klinik und Poliklinik Rostock. Die erste HNO-Fachklinik im gesamtdeutschen und nordeuropäischen Raum.** Verlag Matthias Oehmke, Roggentin/Rostock 1999. 247 S. Im Buchhandel.

Pieper, Christine/Kai Handel: **Auf der Suche nach der nationalen Innovationskultur Deutschlands. Die Etablierung der Verfahrenstechnik in der BRD/DDR seit 1950** (Freiberger Arbeitspapiere 2/2003). TU Bergakademie Freiberg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Freiberg 2003. 49 S. Bezug bei: TU BA Freiberg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, 09596 Freiberg; auch unter <http://www.tu-freiberg.de/~wwwfak6/files/paper/pieper1.pdf>

Konzack, Tatjana/Wolfgang Horlamus/Claudia Herrmann-Koitz: **Entwicklung von FuE-Potenzialen im Wirtschaftssektor der neuen Bundesländer. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Endbericht.** Euro-Norm GmbH, Berlin 2005. 88 + 52 S. Bezug bei: EuroNorm. Gesellschaft für Qualitätssicherung und Innovationsmanagement mbH, Rathausstr. 2a, 15366 Neuenhagen bei Berlin.

Oberdörfer, Eckhard/Peter Binder (Fotos): **Die Universität Greifswald. Eine Festgabe zur 550-Jahr-Feier.** Sardellus Verlagsgesellschaft, Greifswald 2005. 128 S. € 14,90. Im Buchhandel.

Northoff, Robert (Hg.): **Festschrift 10 Jahre Fachhochschule Neubrandenburg** (Schriftenreihe F Bd. 5). Neubrandenburg 2001. 236 S. Bezug bei: FH Neubrandenburg, Dezernat 1, Postfach 110121, 17041 Neubrandenburg.

Architekten- und Ingenieur-Verein zu Berlin (Hg.): **Berlin und seine Bauten. Teil V Band B: Hochschulen.** Michael Imhof Verlag, Petersberg 2004. 352 S. € 49,90. Im Buchhandel.

Hinte, Rolf: Adlershof. **Vom Colonistendorf Sueszen Grundt zum Zentrum für Wissenschaft und Wirtschaft. Teil I: 1754 – 1920.** Medien-Büro Ebner, Berlin 2000, 158 S. **Teil II: ab 1920,** Berlin 2003, 176 S. Medien-Büro Ebner, Berlin 2003, 176 S. Bezug bei: Medien-Büro Ebner, PF 961103, 12474 Berlin.

Poetis, Pantelis Christian: **Berlin Wissenschaft 2015. Eine Marke und ihre Vermarktung. Teil 1: Bestandsaufnahme Stärken und Schwächen des Wissenschaftsstandortes Berlin,** Partner für Berlin Gesellschaft für Hauptstadt-Marketing, Berlin 2005, 54 S. **Berlin Wissenschaft 2015. Kreativ – Lebendig – Grenzenlos. Teil 2: Symposium zur Markenbildung Berlin Wissenschaft,** Berlin Partner, Berlin 2005, 73 S. Bezug bei: Berlin Partner GmbH, Ludwig-Erhard-Haus, Fasanenstr. 85, 10623 Berlin.

Pressestelle des Ministeriums für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hg.): **Bauen in Sachsen-Anhalt. Hochschuleinrichtungen.** o.O. [Magdeburg] 2005. 35 S. Bezug bei: Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, Turmschanzenstraße 30, 39114 Magdeburg; presse@mbv.lsa-net.de.  
Einblicke in den Hochschulbau in Sachsen-Anhalt seit der deutschen Neuvereinigung.

Rosner, Ulf: **Regionalökonomische Effekte von Hochschulen. Theorie, Meßkonzepte und Wirkungsweisen am Beispiel der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und der Hochschule Magdeburg-Stendal (FH).** docupoint Verlag, Magdeburg 2006. 304 S. € 24,90. Im Buchhandel.

Förderverein „Sachzeugen der chemischen Industrie e.V.“ (Hg.): **50 Jahre Hochschule in Merseburg** (=Merseburger Beiträge zur Geschichte der chemischen Industrie Mitteldeutschlands 1/2004). Merseburg 2004. 195 S. € 12,-. Bezug bei:

Sachzeugen der chemischen Industrie e.V. (SCI), c/o Hochschule Merseburg, Geusaer Straße, 06217 Merseburg.

Rektorat der Fachhochschule Merseburg (Hg.): **Fachhochschule Merseburg 1992 bis 2002. Eine Festschrift anlässlich des zehnjährigen Bestehens.** Merseburg 2002. 185 S. Bezug bei: Fachhochschule Merseburg, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Geusaer Str., 06217 Merseburg.

Hölzer, Volker: **Georg und Rosemarie Sacke. Zwei Leipziger Intellektuelle und Antifaschisten.** Rosa-Luxemburg-Stiftung Sachsen, Leipzig 2004. 381 S. € 15,-. Bezug bei: Rosa-Luxemburg-Stiftung Sachsen, Harkortstraße 10, 04107 Leipzig.

Schneider, Klaus E.: **Der späte Student, Neurotiker und Extremist Wolf Lanzelo. Erlebnisse eines Mannes im mittleren Alter, der es riskierte, Schriftsteller zu werden, weil er Journalist nicht mehr hatte werden dürfen. Ein essayistischer Roman.** Nora Verlagsgemeinschaft Dyck & Westerheide, Berlin 2004. 483 S. € 28,-. Im Buchhandel.

Der Band ist der dritte Teil des (autobiographischen) Romanzyklus um Wolfgang Lanzelo. In diesem Band verarbeitet der Autor seine Erfahrungen als Student am Literaturinstitut „Johannes R. Becher“ in Leipzig in den 1960er Jahren.

Hering, Jürgen (Hg.): **Zeit der Bilder – Bilder der Zeit. 75 Jahre Deutsche Fotothek. Eine Ausstellung in der SLUB, Standort Zellescher Weg 7. 8. November 1999 bis 7. Januar 2000. Begleitheft.** Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden, Dresden 1999. 90 S. Bezug bei: Sächsische Landesbibliothek, Zentralbibliothek, 01054 Dresden.

Hering, Jürgen (Hg.)/Michael Golsch/Katrin Nitzschke (Bearb.): **Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden. Festschrift anlässlich der Einweihung des Neubaus.** Michael Sandstein, Graphischer Betrieb und Verlagsgesellschaft, Dresden 2002. 171 S. € 29,-. Bezug bei: Sächsische Landesbibliothek, Zentralbibliothek, 01054 Dresden.

Wüstling, Hans-Dieter: **Die Direktoren der Universitätsbibliothek Dresden von 1928 bis 1996. Ein Gang durch die Geschichte der Bibliothek** (Schriftenreihe der SLUB Bd. 9). Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden, Dresden 2005. 124 S. Bezug bei: Sächsische Landesbibliothek, Zentralbibliothek, 01054 Dresden.

Pohl, Ulrike: **Das Studium Generale an der Technischen Universität Bergakademie Freiberg im Vergleich zu Hochschulen anderer Bundesländer (Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern). Ergebnisse einer vergleichenden Studie** (Freiberger Arbeitspapiere 10/2003). TU Bergakademie Freiberg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Freiberg 2003. 32 S. Bezug bei: TU BA Freiberg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, 09596 Freiberg.

Thüringer Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Stabstelle für Kommunikation und Medien (Hg.): **Wissenschaftsland Thüringen**. Erfurt 2003. 89 S. Bezug bei: Kultusministerium, Stabstelle für Kommunikation und Medien, PF 101352, 99013 Erfurt; [http://www.thueringen.de/de/publikationen/start\\_tkm.asp](http://www.thueringen.de/de/publikationen/start_tkm.asp)

## 2. Publikationen ab 2006

Die Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik: **Bibliographie zur Staatssicherheit der DDR. Stand: März 2006**, o.O. [Berlin] 2006, 461 S., URL [http://www.bstu.bund.de/nm\\_712444/DE/Bibliothek/Auswahl-Bibliographie/bibliothek\\_\\_bibliographie,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/bibliothek\\_bibliographie.pdf](http://www.bstu.bund.de/nm_712444/DE/Bibliothek/Auswahl-Bibliographie/bibliothek__bibliographie,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/bibliothek_bibliographie.pdf). Enthält ein gesondertes Kapitel zur Staatssicherheit in Wissenschaft, Kultur und Medien.

Huhle, Henner: **Die präwendalen Couleuriker und die Rudelsburger Allianz. Eine Geschichte der Studentenbewegung in Mitteldeutschland von der Öffnung der Mauer bis zur Gründung der Rudelsburger Allianz**. Edwin Ferger Verlag, Bergisch Gladbach 2006. 250 S. € 35,-. Bezug: Edwin Ferger Verlag, Eichenhainallee 18, 51427 Bergisch Gladbach.

Die Publikation dokumentiert die Geschichte der (nicht legalisierten) Korporationen in der DDR – 18 an der Zahl mit etwa 300 Mitgliedern – und endet mit dem Abdruck aller drei Strophen des Deutschlandliedes.

Meyer, Hansgünter (Hg.): **Der Dezennien-Dissens. Die deutsche Hochschul-Reform-Kontroverse als Verlaufsform** (Abhandlungen der Leibniz-Sozietät Bd. 20/Schriftenreihe des Wissenschaftssoziologie und -statistik Bd. 13), Trafo-Verlag dr. wolfgang weist, Berlin 2006, 532 S., ... €. Im Buchhandel. U.a. mit Beiträgen zur Berliner Landeshochschulpolitik, sozialen Ungleichheiten bei der Reproduktion von Akademikern in den (noch) beiden deutschen Staaten 1990 sowie in Ost- und West-Deutschland heute, zu den Sozial- und Geisteswissenschaften zwischen der untergegangenen DDR und dem vereinigten Deutschland und der Frage „Was heißt und zu welchem Ende betreibt man die Zweite Wissenschaftskultur?“.

Schwarzwald, Konstanze: **Im Zauberberg. Philosophieren zwischen Auftrag und Kritik. Zur Situation der Philosophie in Leipzig in den Jahren von 1985 bis 1989** (Hochschulschriften H. 8). Rosa-Luxemburg-Stiftung Sachsen, Leipzig 2006. 224 S. Bezug bei: Rosa-Luxemburg-Stiftung Sachsen, Harkortstraße 10, 04107 Leipzig.

Die Publikation stellt die Zeitschrift „Seminarum“ vor, die 1985 bis 1989 in 11 Ausgaben an der Sektion Marxistisch-leninistische Philosophie der Leipziger Universität jenseits der offiziellen Zeitschriftenzensur erschien, verantwortet von jüngeren WissenschaftlerInnen und Studierenden höherer Semester.

**Berliner Debatte Initial 1-2/2006.** Berlin 2006. € 20,-. Bezug bei: GSFP/Berliner Debatte, PF 58 02 54, 10412 Berlin; Leidenschaften@berlinerdebatte.de  
Mit einem Themenschwerpunkt zur Philosophie in der DDR: „Neues von der philosophischen Front“ (Peter Ruben), „Herbert Hörz, die ‚Wahrheitsliebe und die Wissenschaftlichkeit des Arguments‘“ (Peter Beurton) und „Weltverändernde Philosophie? Zu einer Feld-Soziologie des DDR-Philosophie-Paradigmas“ (Manfred Lauer mann).

Vollgraf, Carl-Erich/Richard Sperl/Rolf Hecker (Hg.): **Die Marx-Engels-Werkausgaben in der UdSSR und DDR (1945 – 1968)** (Beiträge zur Marx-Engels-Forschung NF Sonderband 5). Argument Verlag, Hamburg 2006. 543 S. € 39,80. Im Buchhandel.

Preuß, Elisabeth: **Die Kanzel in der DDR. Die ungewöhnliche Geschichte des St. Benno-Verlages** (Erfurter Theologische Schriften Bd. 34). St. Benno-Verlag, Leipzig 2006. 297 S. € 12,50. Im Buchhandel.  
Dokumentiert die Geschichte des einzigen katholischen (und damit auch katholisch-theologischen Fach-)Verlages in der DDR, gegründet 1951.

Lange, Sabine: **Fallada – Fall ad acta. Sozialistische Erbpflege und das Ministerium für Staatssicherheit.** Edition Temmen, Bremen 2006. 144 S. € 12,90. Im Buchhandel.  
Die Publikation stellt den Umgang der DDR mit dem Nachlass von Hans Fallada – archiviert in Feldberg in einer Außenstelle des Literaturzentrums Neubrandenburg – dar und stellt dar, wie das MfS Forschungen deutscher und ausländischer Archivnutzer behinderte.

Riha, Ortrun (Hg.): **100 Jahre Karl-Sudhoff-Institut für Geschichte der Medizin und der Naturwissenschaften an der Universität Leipzig.** Shaker Verlag, Aachen 2006. 157 S. € 22,80. Im Buchhandel.

Polzin, Arno: **Der Wandel Robert Havemanns vom Inoffiziellen Mitarbeiter zum Dissidenten im Spiegel der MfS-Akten** (BF informiert Nr. 26). Die Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 2006. 59 S. € 2,50. Bezug bei: Die Bundesbeauftragte, Abteilung Bildung und Forschung, PF 218, 10106 Berlin; publikationen@bstu.bund.de

Wolff, Horst-Peter/Arno Kalinich: **Zur Geschichte der Krankenhausstadt Berlin-Buch.** Mabuse-Verlag, Frankfurt a.M. 2006. 377 S. € 29,90. Im Buchhandel.  
2. überarbeitete und erweiterte Auflage des 1996 bei Edition Hentrich, Berlin, erschienenen Bandes „Zur Geschichte der Krankenanstalten in Berlin-Buch“.

Thal, Wilhelm/Norbert Bannert: **100 Jahre Klinische Kinderheilkunde in Magdeburg (1906 – 2006). Von der Säuglingsabteilung bis zur Klinik für Kinder- und Jugendmedizin und bis zum Zentrum für Kinderheilkunde an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg.** Unt. Mitarb. v. Horst Köditz, Ursula Heinemann, Barbara Knittel, Uwe Mittler, Gerhard Jorch u. Klaus Mohnike, o.O.

[Magdeburg], o.J. [2006]. 64 S. Bezug bei: Förderverein „Karl Nißler“ an der Kinderklinik, Wiener Strasse, 39112 Magdeburg.

Nickschick, Reinhard M. (Gestaltung): **Jahresringe. Die Jubiläen der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald 1956 und 1981.** 3N-Mobile/Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald 2006. DVD. 93 Minuten. Bezug bei: Universität Greifswald Service-GmbH, Dornstr. 11, 17487 Greifswald.

Enthält Originalfilmaufnahmen von der 500-Jahrfeier der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald 1956 und dem 525-Jubiläum im Jahre 1981, die mit Zeitzeugeninterviews verwoben werden.

Ehler, Melanie/Matthias Müller (Hg.): **wirklich ... wahr. Gabriele Mucchi und die Malerei des Realismus.** Hrsg. im Auftrag der Universität Greifswald und der Stadt Barth. Lukas Verlag für Kunst- und Geistesgeschichte, Berlin 2006. 286 S. € 24,90. Im Buchhandel.

Der italienische Maler Gabriele Mucchi war von 1960 bis 1963 Gastprofessor an der Universität Greifswald und lehrte an der Kunsthochschule Weißensee. Der Band ist das Begleitbuch zur gleichnamigen Sonderausstellung (6.6.–28.7.2006) im Konferenzsaal der Universität Greifswald und zur Sonderausstellung „Gabriele Mucchi, ein Italiener in Pommern. Menschen und Landschaften im Werk des Mailänder Jahrhundertmalers (Oktober 2006) im Vineta-Museum der Stadt Barth.

Schnell, Jürgen (Hg.): **Expedition Dresden. Erkundungen in der Stadt der Wissenschaft.** Kommunikation Schnell, Dresden 2006. 168 S. € 39,90. Im Buchhandel.

Kokenge, Hermann (Hg.): **Geschichte und Zukunft von Information und Wissen. 450 Jahre Sächsische Landesbibliothek – 10 Jahre Staats- und Universitätsbibliothek Dresden** (=Wissenschaftliche Zeitschrift der Technischen Universität Dresden 1-2/2006). Dresden 2006. 256 S. € 12,50. Bezug bei: TU Dresden, Wissenschaftliche Zeitschrift (Pressestelle), 01062 Dresden.

## **Autorinnen & Autoren**

**Daniel Hechler** M.A., Institut für Politikwissenschaft, Universität Leipzig.

**Michael Hölscher**, Dr. phil., Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF), zurzeit Department of Educational Studies der Universität Oxford. eMail: michael.hoelscher@hof.uni-halle.de

**Michael Jaeger**, Dr., HIS Hochschul-Informationen-System GmbH, Arbeitsbereich Steuerung, Finanzierung, Evaluation. eMail: m.jaeger@his.de

**Karsten König**, Diplom-Soziologe, Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF). eMail: karsten.koenig@hof.uni-halle.de

**Ute Lanzendorf**, Dr. phil., Wirtschaftsgeographin, Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Internationalen Zentrum für Hochschulforschung Kassel (INCHER). eMail: lanzendorf@incher.uni-kassel.de

**Gero Lenhardt**, Dr. habil., Senior Fellow am Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF). eMail: gerolenhardt@web.de

**Annett Maiwald** M.A., Soziologin/Sozialpsychologin, Hochschule Magdeburg-Stendal (FH). eMail: annett.maiwald@hs-magdeburg.de

**Richard Münch**, Prof. Dr., Professor für Soziologie an der Universität Bamberg. eMail: margrit.seuling@sowi.uni-bamberg.de

**Domnic Orr**, Dr. phil. Hochschul-Informationen-System GmbH, Arbeitsbereich Steuerung, Finanzierung, Evaluation. eMail: orr@his.de

**Peer Pasternack**, Dr. phil., Forschungsdirektor am Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF). eMail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de

**Heinke Röbbken**, Dr. rer. pol., Juniorprofessorin für Bildungsmanagement, Arbeitsbereich Weiterbildung und Bildungsmanagement der Universität Oldenburg. eMail: h.roebken@uni-oldenburg.de

**Uwe Schimank**, Prof. Dr. rer. soc., Institut für Soziologie der Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften der FernUniversität Hagen. Prorek-

tor für Lehre, Studium, Studienreform und Weiterbildung.  
eMail: uwe.schimank@fernuni-hagen.de

**Andrea Sperlich** M.A., Doktorandin am Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Public & Nonprofit Management an der Universität Mannheim. eMail: sperlich@bwl.uni-mannheim.de

**Manfred Stock**, PD Dr., Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF), zurzeit Vertretungsprofessor für Allgemeine Soziologie an der Universität Halle-Wittenberg. eMail: manfred.stock@hof.uni-halle.de

**Frank Ziegele**, Prof. Dr., Geschäftsführer von CHE Consult am Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) und Professor für Hochschul- und Wissenschaftsmanagement an der Fachhochschule Osnabrück.  
eMail: frank.ziegele@che.de

*Lieferbare Themenhefte:*

**hochschule ost. leipziger beiträge zu hochschule & wissenschaft**

Edelbert Richter (Hg.): Ostdeutsche SozialwissenschaftlerInnen melden sich zu Wort. Chancen und Aufgaben der Sozialwissenschaften im Transformationsprozeß (1997, 101 S.; € 12,50)

Peer Pasternack (Hg.): Eine nachholende Debatte. Der innerdeutsche Philosophenstreit 1996/97 (1998, 234 S.; € 12,50)

Georg Schuppener (Hg.): Jüdische Intellektuelle in der DDR. Politische Strukturen und Biographien (1999, 382 S.; € 17,50)

Falk Bretschneider/Peer Pasternack (Hg.): Akademische Rituale. Symbolische Praxis an Hochschulen (1999, 370 S.; € 20,-)

Monika Gibas/Frank Geißler (Hg.): Chancen verpasst – Perspektiven öffnen? Zur Bilanz der deutschen Transformationsforschung (2000, 352 S.; € 20,-)

Thomas Neie (Hg.): Ziemlich prekär. Die Reform der Hochschulpersonalstruktur (2000, 382 S.; € 20,-)

Sebastian Gräfe/Peer Pasternack (Hg.): Abweichungen. Nachrichten aus der ostdeutschen Gesellschaft (2001, 340 S.; € 25,-)

Bestellungen unter:

*hso@rz.uni-leipzig.de*

*http://www.uni-leipzig.de/~hso*

**die hochschule. journal für wissenschaft und bildung**

Peer Pasternack/Martin Winter (Hg.): Szenarien der Hochschulentwicklung (2002, 236 S.; € 17,50)

Barbara Kehm (Hg.): Grenzüberschreitungen. Internationalisierung im Hochschulbereich (2003, 268 S.; € 17,50)

Anke Burkhardt/Uta Schlegel (Hg.): Warten auf Gender Mainstreaming. Gleichstellungspolitik im Hochschulbereich (2003, 282 S.; € 17,50)

Martin Winter (Hg.): Gestaltung von Hochschulorganisation. Über Möglichkeiten und Unmöglichkeiten, Hochschulen zu steuern (2004, 254 S.; € 17,50)

Peer Pasternack (Hg.): Konditionen des Studierens (2004, 244 S.; € 17,50)

Konjunkturen und Krisen. Das Studium der Natur- und Technikwissenschaften in Europa (2005, 246 S.; € 17,50)

Georg Krücken (Hg.): Universitäre Forschung im Wandel (2006, 224 S.; € 17,50)

Bestellungen unter:

*institut@hof.uni-halle.de*

*http://www.diehochschule.de*

## **Schriftenreihe „Wittenberger Hochschulforschung“**

Peer Pasternack: Qualität als Hochschulpolitik? Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes. Lemmens Verlag, Bonn 2006, 558 S.

Anke Burkhardt/Karsten König (Hg.): Zweckbündnis statt Zwangsehe: Gender Mainstreaming und Hochschulreform. Lemmens Verlag, Bonn 2005, 264 S.

Reinhard Kreckel: Vielfalt als Stärke. Anstöße zur Hochschulpolitik und Hochschulforschung. Lemmens Verlag, Bonn 2004, 203 S.

Irene Lischka/Andrä Wolter (Hg.): Hochschulzugang im Wandel? Entwicklungen, Reformperspektiven und Alternativen. Beltz Verlag, Weinheim/Basel 2001, 302 S.

Jan-Hendrik Olbertz/Peer Pasternack/Reinhard Kreckel (Hg.): Qualität – Schlüsselfrage der Hochschulreform. Beltz Verlag, Weinheim/Basel 2001, 341 S.

Barbara M. Kehm/Peer Pasternack: Hochschulentwicklung als Komplexitätsproblem. Fallstudien des Wandels, Deutscher Studien Verlag, Weinheim 2001, 254 S.

Peer Pasternack (Hg.): DDR-bezogene Hochschulforschung. Eine thematische Eröffnungsbilanz aus dem HoF Wittenberg. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 2001, 315 S.

Peter Altmiks (Hg.): Gleichstellung im Spannungsfeld der Hochschulfinanzierung. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 2000, 107 S.

Jan-Hendrik Olbertz/Peer Pasternack (Hg.): Profilbildung – Standards – Selbststeuerung. Ein Dialog zwischen Hochschulforschung und Reformpraxis, herausgegeben unter Mitarb. v. Gertraude Buck-Bechler und Heidrun Jahn. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 1999, 291 S.

Peer Pasternack: Hochschule & Wissenschaft in SBZ/DDR/Ostdeutschland 1945–1995. Annotierte Bibliographie für den Erscheinungszeitraum 1990–1998. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 1999, 567 S.

Peer Pasternack: Demokratische Erneuerung. Eine universitätsgeschichtliche Untersuchung des ostdeutschen Hochschulumbaus 1989-1995. Mit zwei Fallstudien: Universität Leipzig und Humboldt-Universität zu Berlin. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 1999, 427 S.

Heidrun Jahn/Jan-Hendrik Olbertz (Hg.): Neue Stufen – alte Hürden? Flexible Hochschulabschlüsse in der Studienreformdebatte. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 1998, 120 S.

## HoF-Arbeitsberichte 2004 – 2006

- 6<sup>o</sup>06 Bloch, Roland: Wissenschaftliche Weiterbildung im neuen Studiensystem – Chancen und Anforderungen. Eine explorative Studie und Bestandsaufnahme, 64 S.
- 5<sup>o</sup>06 Krempkow, Rene/König, Karsten/Ellwang, Lea: Studienqualität und Studienerfolg an sächsischen Hochschulen. Dokumentation zum „SZ-Hochschul-TÜV“ der Sächsischen Zeitung 2006, 76 S.
- 4<sup>o</sup>06 Scheuring, Andrea/Burkhardt, Anke: Schullaufbahn und Geschlecht. Beschäftigungssituation und Karriereverlauf an allgemeinbildenden Schulen in Deutschland aus gleichstellungspolitischer Sicht, 93 S.
- 3<sup>o</sup>06 Lischka, Irene: Entwicklung der Studierwilligkeit, 116 S.
- 2<sup>o</sup>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<sup>o</sup>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<sup>o</sup>05 Pasternack, Peer/Müller, Axel: Wittenberg als Bildungsstandort. Eine exemplarische Untersuchung zur Wissensgesellschaft in geografischen Randlagen. Gutachten zum IBA-„Stadumbau Sachsen-Anhalt 2010“-Prozess, 156 S.
- 6<sup>o</sup>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<sup>o</sup>05 Hüttmann, Jens/Pasternack, Peer: Studiengebühren nach dem Urteil, 67 S.
- 4<sup>o</sup>05 Erhardt, Klaudia (Hg.): ids hochschule. Fachinformation für Hochschulforschung und Hochschulpraxis, 71 S.
- 3<sup>o</sup>05 Körnert, Juliana/Schildberg, Arne/Stock, Manfred: Hochschulentwicklung in Europa 1950. Ein Datenkompendium, 166 S., ISBN 3-937573-05-4, € 15,-.
- 2<sup>o</sup>05 Pasternack, Peer: Wissenschaft und Hochschule in Osteuropa: Geschichte und Transformation. Bibliografische Dokumentation 1990-2005, 132 S., ISBN 3-937573-04-6, € 15,-.
- 1b<sup>o</sup>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<sup>o</sup>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<sup>o</sup>04 Lewin, Dirk/Lischka, Irene: Passfähigkeit beim Hochschulzugang als Voraussetzung für Qualität und Effizienz von Hochschulbildung, 106 S.
- 5<sup>o</sup>04 Pasternack, Peer: Qualitätsorientierung an Hochschulen. Verfahren und Instrumente, 138 S., ISBN 3-937573-01-1, € 10,00.
- 4<sup>o</sup>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. von Peer Pasternack, 100 S.
- 3<sup>o</sup>04 Winter, Martin: Ausbildung zum Lehrberuf. Zur Diskussion über bestehende und neue Konzepte der Lehrerausbildung für Gymnasium bzw. Sekundarstufe II, 60 S.
- 2<sup>o</sup>04 Bloch, Roland/Pasternack, Peer: Die Ost-Berliner Wissenschaft im vereinigten Berlin. Eine Transformationsfolgenanalyse, 124 S.
- 1<sup>o</sup>04 Teichmann, Christine: Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung in Russland. Ein innovatives Modell zur Modernisierung der Hochschulbildung, 40 S.

*Schutzgebühren:* Einzelheft € 17,50. Jahresabonnement € 34,-. PrivatabonentInnen € 19,-  
(Abogebühren inklusive Versandkosten)

*Kündigungen:* Jeweils bis 4 Wochen vor Ablauf des Jahres für den folgenden Jahrgang.

*Konto:* Sparkasse Wittenberg, Bankleitzahl 80550101, Kontonummer 31887

Gemäß § 33 BDSG weisen wir unsere AbonentInnen darauf hin, dass wir Namen und Anschrift ausschließlich zum Zweck der Abonnementverwaltung maschinell gespeichert haben.

Kopiervorlage:

<b>Bestellung</b>	
Ich/wir bestelle/n:	
1. Einzelheft Nr. ....	€ 17,50
2. .... mal <i>die hochschule</i> im Jahresabonnement	à € 34,-
3. .... mal <i>die hochschule</i> im PrivatabonentInnen-Abo	à € 19,-
Die Bezahlung erfolgt nach Rechnungslegung mit dem ersten Heft. Ich erkläre mich damit einverstanden, dass sich mein Abonnement jeweils um ein Jahr verlängert, wenn ich es nicht bis vier Wochen (Poststempel) vor Ablauf der Bestellfrist (Jahresende) kündige.	
.....	
Name	
.....	
Adresse	
.....	
.....	
Ort, Datum	Unterschrift
Es ist mir bekannt, dass meine Bestellung erst wirksam wird, wenn ich sie gegenüber dem Anbieter nicht innerhalb von zehn Tagen (Poststempel) widerrufe.	
.....	
2. Unterschrift	

Einzusenden an:

HoF Wittenberg, Vertrieb *die hochschule*, Collegienstr. 62, 06886 Wittenberg

# Qualität als Hochschulpolitik?

## Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes

**Peer Pasternack**

Reihe Wittenberger Hochschulforschung

**2006, broschiert, 564 Seiten**

**58,00 Euro**

Qualitätsentwicklung und Qualitätsmanagement an Hochschulen behaupten sich seit einigen Jahren auf Spitzenplätzen der hochschulpolitischen Agenda. Der neue Band der Wittenberger Hochschulforschung beantwortet Schlüsselfragen der aktuellen Hochschulreform: Ist Qualität als Hochschulpolitik möglich? Ist die angemessene Grundlage solcher Politik ein quantifizierendes Qualitätsverständnis? Oder muss Hochschulqualität als immanentes Phänomen und damit als systemfremden Interventionen unzugänglich verstanden werden? Bedarf es eines ebenso sachlich angemessenen wie hinreichend pragmatisierten Qualitätsverständnisses, das bei dieser Gelegenheit zu formulieren ist? Wie könnte im Anschluss daran Qualitätsorientierung zum leitenden Motiv hochschulpolitischen Handelns werden?

Diese Fragen werden in vier Themenblöcken bearbeitet: die hochschulpolitische Debatte in Deutschland; begriffliche und heuristische Bestimmung von ‚Hochschulqualität‘; Hochschulorganisation als Qualitätskontext sowie Instrumente und Verfahren des Qualitätshandelns an Hochschulen.

### Aus dem Inhalt:

- Der deutsche Hochschulreformbetrieb – Trend zur Qualitätspolitik?
- Die hochschulpolitische Debatte in Deutschland
- Heuristik: Qualität an Hochschulen
- Anwendungen: Qualitätshandeln im Hochschulsektor
- Instrumente und Verfahren der Qualitätsorientierung an Hochschulen
- Konklusionen: Die qualitätsorientierte Hochschule



Lemmens Verlags- & Mediengesellschaft mbH  
Matthias-Grünewald-Str. 1-3

D-53175 Bonn

Telefon: +49-(0)2-28/4-21-37-0  
Fax: +49-(0)2-28/4-21-37-29  
E-Mail: [info@lemmens.de](mailto:info@lemmens.de)  
Internet: [www.lemmens.de](http://www.lemmens.de)