

Der Komplexität auf der Spur

Forschung über Anspruch und Wirklichkeit von Hochschulsteuerung

Karsten König
Wittenberg

Im Fokus eines der ersten Projekte, das explizit Fragen der Hochschulsteuerung thematisierte, stand eine von der Hans-Böckler-Stiftung im Zeitraum 1999 bis 2001 geförderte Studie zur Umstrukturierung der Hochschulmedizin in Mecklenburg-Vorpommern.¹ Die Problemla-

ge wurde in einer Grafik dargestellt, in deren Mitte die Hochschule mit ihrem Klinikum stand.² Diese sah sich mit einem vielschichtigen, teils verzahnten teils deutlich voneinander abgegrenzten und widersprüchlichen Gestaltungsanspruch von staatlicher Seite konfrontiert. Neben dem Kultus-, dem Finanz-, und dem Sozialministerium nahmen auch die in politisch wichtigen Fällen immer beteiligte Staatskanzlei und der Landtag Einfluss. Die zentrale Prozessebene wurde von einem breiten Spektrum mittelbar Beteiligter flankiert. Dazu gehörten im Wettbewerb stehende Hochschulen, kommunale und private Krankenhausträger, Krankenkassen und Dienstleistungsunternehmen ebenso wie Parteien, Gewerkschaften, Berufsverbände und Regionalverwaltungen. Über ein Dutzend Akteursverbände ließen sich allein auf der Landesebene ausmachen. Hinzu kam die bundesweite Dimension, z.B. in Form der Gesundheitsreform oder der

¹ Anke Burkhardt: Rechtsformänderungen von Hochschulklinika, in: Peer Pasternack (Hg.), Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder, Schüren Verlag, Marburg 2001, S. 175-194; Anke Burkhardt: Zielfindung und Ziel-turbulenzen in einem dynamischen Reformprozess: Rechtsformänderungen von Hochschulklinika. Wissenschaftliche Erträge eines Consultingprojektes, in: Jan-Hendrik Olbertz/Peer Pasternack/Reinhard Kreckel (Hg.), Qualität – Schlüsselfrage der Hochschulreform, Beltz Verlag, Weinheim/Basel 2001; Anke Burkhardt: Patient Hochschulmedizin. Rechtsformänderungen von Hochschulklinika im Kontext der Gesundheitsreform, in: *Organisationsberatung, Supervision, Coaching* 1/2002, S. 5-24

² HoF Wittenberg: HoF-Wittenberg 1996-2001. Selbstreport im Rahmen der Instituts-evaluation, Wittenberg 2003, S. 51

Neufassung des Hochschulbauförderungsgesetzes. Da die Reform trotz ihres zeitlich, regional und inhaltlich (relativ) überschaubaren Rahmens kombinatorische Effekte hoher Komplexität aufwies und einen kompletten Problembewältigungszyklus (Initiation, Programmentwicklung, Implementierung und Evaluierung) durchlief,³ boten sich die Projektergebnisse als empirische Ausgangsbasis für weiterführende Untersuchungen zur Hochschulsteuerung an.

Abb. 1: Verflechtung der Hochschulmedizin auf Landesebene
 Quelle: HoF Wittenberg: Qualität – Essential von Hochschulreformen?
 Tagungsreader 2001, S. 9



³ Anke Burkhardt: Zielfindung und Zielturbulenzen in einem dynamischen Reformprozess, a.a.O., S. 109f.

Das Bild von der Hochschule inmitten einer Vielzahl fordernder und fördernder Akteure fand seine theoretische Ausformulierung in dem 2001 erschienenen Band „Hochschulsteuerung als Komplexitätsproblem“: Das von Burton R. Clark entwickelten Dreiecks, das die Hochschulen in einem Bezugsrahmen zwischen staatlicher Steuerung, Marktinteressen und akademischer Selbstverwaltung sieht,⁴ wurde zu einem Sechseck erweitert, das insbesondere noch die Gestaltungsansprüche internationaler Akteure dokumentiert.⁵ Nach der Analyse von sechs hochschulpolitischen Steuerungsproblemen⁶ verzichteten die Autoren in ihrer abschließenden Betrachtung auf den Begriff der Steuerung. Stattdessen wählten sie den systemtheoretischen Begriff der „Intervention in ein komplexes System“ und bescheinigten diesem – also den Hochschulen – einen „überdurchschnittlich reformresistenten Charakter“.⁷

Wie auch immer diese Reformresistenz bewertet wird, muss man konstatieren, dass sich die Politik im Hochschulbereich weiter um Zugriff auf die Entscheidungen der Hochschulen bemüht. Zwar wird bundesweit der Verzicht auf „diskreditionäre“ Steuerung proklamiert,⁸ daneben oder an die Stelle dieser formal auf Hierarchie und Anweisung beruhenden Beziehung zwischen staatlicher Wissenschaftsverwaltung und Hochschule sind jedoch neue Verfahren getreten: Systeme zur indikatorbasierten Mittelverteilung und vertragsförmige Vereinbarungen.

Interessen, Akteure und Steuerung

Bei all dem geht es nicht nur um die Gestaltung der dargestellten Komplexität, sondern immer auch um die Aushandlung verschiedener und häufig gegensätzlicher Interessen. Das in diesem Zusammenhang mittlerweile weitgehend konsensfähige Bekenntnis zur Autonomie der Hoch-

⁴ Burton R. Clark: *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-Nationale Perspective*, Berkley 1983, S. 143

⁵ Barbara M. Kehm/Peer Pasternack: *Hochschulentwicklung als Komplexitätsproblem. Fallstudien des Wandels*, Beltz Verlag, Weinheim/Basel 2001, S. 219

⁶ Qualitätssicherung, gestufte Studiengänge, lebenslanges Lernen, Hochschulentwicklung in Ostdeutschland, im europäischen und im internationalen Kontext

⁷ ebd., S. 205-238

⁸ was wiederum auch als „Selbstabschaffung der Hochschulpolitik“ kommentiert wird (vgl. Thorsten Bultmann/Rolf Weitkamp: *Hochschule in der Ökonomie. Zwischen Humboldt und Standort Deutschland*, Marburg 1999, S. 130)

schulen lenkt den Blick auf die Akteure, die die neu gewonnene Freiheit zu gestalten haben: Auf der einen Seite die Angehörigen der Hochschulen und deren institutionalisierte Vertretungen. Mit einem 2001 erschienenen „Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder“⁹ sowie einem „Handwörterbuch der Hochschulreform“ (2005)¹⁰ wurden daher die laufenden Reformen auch für Hochschulangehörige außerhalb der Controllingabteilungen verständlich und mitgestaltbar. Auf der anderen Seite wurde die Perspektive der Chancengleichheit – vor allem von Frauen und Männern¹¹ – in die Überlegungen einbezogen und Steuerung immer auch aus der Geschlechterperspektive analysiert.¹² Beide Perspektiven sind bis heute wichtige Säulen der Untersuchungen zur Hochschulsteuerung, weil sie die abstrakte Frage nach der Steuerung von Forschung und Lehre konkretisieren und einerseits auf die beteiligten Akteure (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hochschulen) und andererseits auch auf politisch gewollte Ziele (wie die Gleichstellung) beziehen.

Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass die Hochschulen auch intern selbst komplexe Gebilde sind, die auf externe Steuerungsversuche ganz unterschiedlich reagieren.¹³ Inzwischen zeichnet sich ab, dass es nicht ausreicht, die Beziehung zwischen außen und innen durch die Stärkung der jeweiligen Leitungsfunktionen (Hochschulleitungen, Dekane) zu vereinfachen, weil dadurch die interne Umsetzung der Verhandlungs-

⁹ Peer Pasternack (Hg.): Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder, Schüren Verlag, Marburg 2001

¹⁰ Falk Bretschneider/Peer Pasternack: Handwörterbuch der Hochschulreform, UniversitätsVerlagWebler, Bielefeld 2005

¹¹ Es wurde aber auch untersucht, wie weit soziale Chancengleichheit Gegenstand der Steuerungsbemühungen wurde. Vgl. Karsten König/Reinhard Kreckel: Die vereinbarte Abdankung. Zur ungleichheitspolitischen Bedeutung von Zielvereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen, in: Peter Berger/Heike Kahlert (Hg.), Institutionalisierte Ungleichheiten. Wie das Bildungswesen Chancen blockiert, Juventa Verlag, Weinheim/München, S. 233-254

¹² vgl. Anke Burkhardt/Uta Schlegel: Geschlechtergerechtigkeit als Gegenstand von Hochschulforschung, im vorliegenden Heft

¹³ vgl. Falk Bretschneider/Peer Pasternack (Hg.): Akademische Rituale. Symbolische Praxis an Hochschulen (=Hochschule Ost 3.4/1999), Leipzig 1999; ebenso die durchgängige Thematisierung der Eigenwilligkeiten akademischer Kultur im Verhältnis zu Steuerungsversuchen in Reinhard Kreckel: Vielfalt als Stärke, Anstöße zur Hochschulpolitik und Hochschulforschung, Lemmens Verlag, Bonn 2004

ergebnisse erschwert wird.¹⁴ Entsprechend erscheint es erforderlich, auch die interne Hochschulstruktur in die Analysen einzubeziehen und neue Perspektiven z.B. für die Aufgaben der Hochschulgremien zu diskutieren.¹⁵

Steuerung als Hochschulpolitik

Mit einem Workshop zu „Zielvereinbarungen und Hochschulverträgen als Elemente der Hochschulsteuerung“ im Herbst 2003 wurde das Element der vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschule zum Gegenstand der wissenschaftlichen Untersuchungen. Mit dem Begriff „vertragsförmige Vereinbarungen“ fasst HoF die zahlreichen, häufig fantasievoll benannten Vereinbarungen anhand ihres zentralen gemeinsamen Merkmals zusammen: Die Hochschulpakete, Zielvereinbarungen, Hochschulverträge, Hochschulkonsense, Qualitätspakte usw. sind mitunter tatsächlich Verträge zwischen einer Landesregierung und den Hochschulen, häufig aber auch hochschulpolitische Absichtserklärungen in vertraglichem Gewand – gemeinsam ist ihnen mithin in jedem Falle die Vertragsförmigkeit.

Bereits eine erste Dokumentation und Analyse solcher Vereinbarungen bildete eine konkrete Datenbasis für die Weiterentwicklung der Instrumente in den einzelnen Bundesländern und zugleich einen umfassenden empirischen Fundus für weitere Forschungen.¹⁶ Parallel dazu wurden

¹⁴ Auch in der Leistungsbilanz der Berliner Hochschulverträge wird deshalb eine stärkere Berücksichtigung der Hochschulangehörigen eingefordert. Vgl. Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur: Vorlage über Umsetzung der Hochschulverträge: Leistungsbericht der Berliner Hochschulen zum Jahr 2005 einschließlich Mittelbemessung, Berlin 2006, S. 62, URL http://www.berlin.de/imperia/md/content/senwfk/pdf-dateien/hochschulpolitik/leistungsbericht_2005_nachjourfixe_incl_anlagen.pdf (Zugriff am 04.12.2006)

¹⁵ Reinhard Kreckel: Vielfalt als Stärke, a.a.O., S. 125; Peer Pasternack: Hochschulflexibilisierung und Mitbestimmung, in: Bettina Kremberg (Hg.), Mitbestimmung und Hochschule, Shaker Verlag, Aachen 2006, S. 155-172; Martin Winter: Mitwirkungschancen der Studierenden bei Qualitätssicherung und Studienstrukturereform, in: *Beiträge zur Hochschulforschung* 2/2005, S. 112-130

¹⁶ Karsten König/Susanne Schmidt/Tobias Kley: Zielvereinbarungen und Verträge zur externen Hochschulsteuerung in Deutschland, bundesweite Übersicht zu Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen; Institut für Hochschulforschung, Wittenberg 2003, URL <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/>

auch die gesetzlichen Grundlagen der neuen Steuerungsverfahren¹⁷ und die Landeshochschulstrukturpläne¹⁸ dokumentiert und interpretiert.

Damit basiert ein großer Teil der Forschungen in diesem Bereich auf strukturierenden Inhaltsanalysen der vorliegenden Dokumente. Zur Einordnung und Interpretation der Ergebnisse wurden leitfadengestützte Interviews mit den Akteuren der Hochschulsteuerung durchgeführt. Noch näher in das Alltags- und Innenleben einer Wissenschaftsverwaltung führte die im Rahmen einer Feldstudie vorgenommene Auswertung einer wissenschaftspolitischen Tätigkeit. Auf der Grundlage einer zweijährigen „teilnehmenden Beobachtung“ an prominenter Stelle ließ sich darin für das Land Berlin die umfassenden und komplexen Beziehungen zwischen den Hochschulen und jenen, die sich deren Steuerung verpflichtet fühlen, lebensnah nachzeichnen. Besonders deutlich wird, dass nicht geschlossene Institutionen (Kabinetts, Verwaltung, Parlament), sondern unterschiedlichste Akteure mit vielfältigen Interessen ihre Steuerungsbemühungen entwickeln und dabei kaum in der Lage sind, den grundsätzlichen Widerspruch zwischen politischen Anforderungen und Autonomie der Hochschulen zu lösen, denn: „Autonomie bewährt sich ja gerade im Konfliktfall und kann nicht nur ein Handlungsrahmen für konfliktfreie Phasen sein.“¹⁹

¹⁷ Anke Burkhardt/Andrea Scheuring: Zielvereinbarungen im Spiegel der Landeshochschulgesetze, URL: <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/budget.htm> (2002); Anke Burkhardt/Gunter Quaisser: Gesetzliche Grundlagen der neuen Steuerungsinstrumente: Aktuelle Landeshochschulgesetze im Überblick, URL: http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/lhg_uebersicht.htm (April 2005); dies.: Gesetzliche Grundlagen der vertraglichen Hochschulsteuerung in den Bundesländern, URL: http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/lhg_kontrakt.htm (Januar 2005); dies.: Gesetzliche Grundlagen der leistungsorientierten Mittelverteilung in den Bundesländern, URL: http://www.hof.uni-halle.de/lhg_budget.htm (Januar 2005)

¹⁸ Karsten König/Susanne Schmidt: Landeshochschulstrukturpläne und Expertengutachten zur Hochschulstruktur, URL: <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/struktur.htm> (Mai 2005)

¹⁹ Peer Pasternack: Politik als Besuch. Ein wissenschaftspolitischer Feldreport aus Berlin, UniversitätsVerlagWebler, Bielefeld 2005, S. 119

Konflikte jedoch sind in der Hochschulpolitik an der Tagesordnung: Die ständige Auseinandersetzung um die verfügbaren Ressourcen und deren Aufteilung auf verschiedene Hochschulen und Fachbereiche²⁰ gehört ebenso dazu wie zum Beispiel die Einführung gestufter Studiengänge, zu der sich die Landesregierungen über die Kultusministerkonferenz (KMK) in den Verhandlungen des Bologna-Prozesses verpflichtet haben.²¹ Solche internationalen Verflechtungen berücksichtigend hat Reinhard Kreckel den oben genannten Akteuren mit einem Steuerungsanspruch auf Landesebene unter anderem noch internationale Institutionen (Europäische Gemeinschaft, OECD, Welthandelsorganisation), nationale Gremien wie den Wissenschaftsrat und die DFG sowie wirtschaftsnahe Akteure wie das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) und den Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft hinzugefügt.²² Dabei werde „bewusst in Kauf genommen, dass auch dieses schon recht kompliziert und verwirrend wirkende Kräfte-Labyrinth immer noch ziemlich unterkomplex ist, wenn man es an den realen Verhältnissen misst, die gemeistert werden müssen.“²³

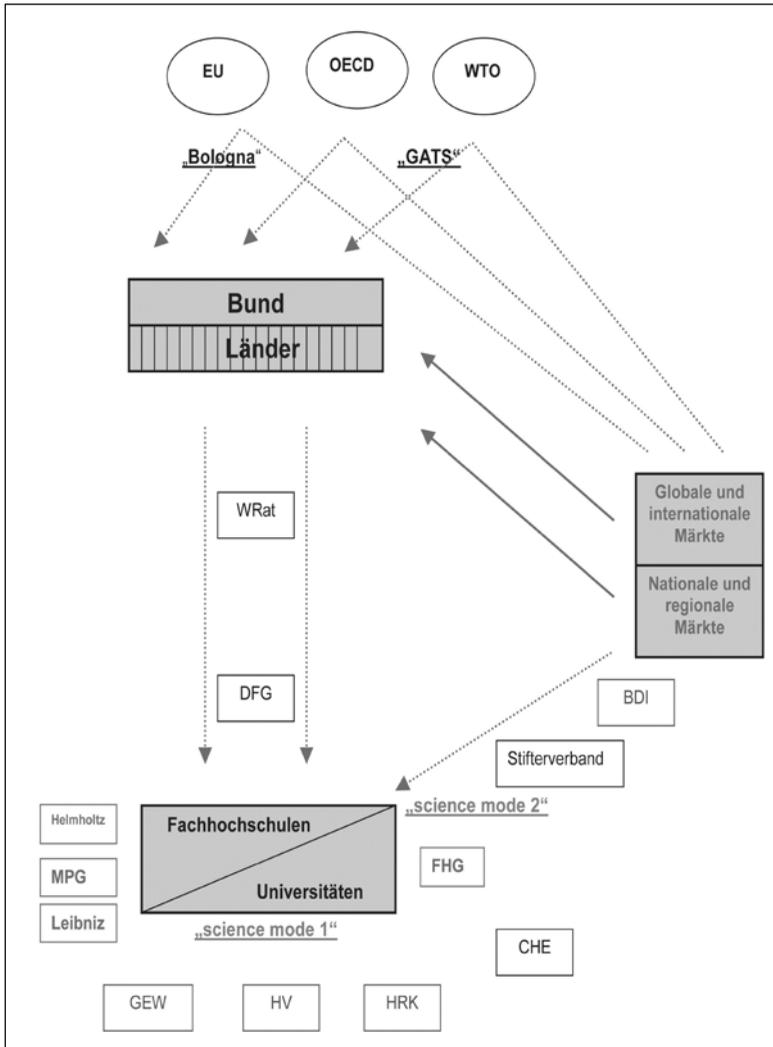
²⁰ vgl. dazu die am HoF unternommenen Untersuchungen: Peter Altmiks (Hg.): Gleichstellung im Spannungsfeld der Hochschulfinanzierung, Beltz/Deutscher Studien Verlag, Weinheim 2000; Peer Pasternack (Hg.): Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder, Schüren Verlag, Marburg 2001; Peter Altmiks: Zur Reform der Finanzierung der Hochschulausbildung in Deutschland. Ein bildungsökonomischer Vergleich der USA, der Niederlande und Deutschland, Verlag Monsenstein u. Vannerdat, Münster 2003; Christine Teichmann: Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung in Russland. Ein innovatives Modell zur Modernisierung der Hochschulbildung (=HoF-Arbeitsbericht 1'04), Wittenberg 2004; Peer Pasternack: Über Gebühr. Was spricht denn nun eigentlich noch gegen die studentische Beteiligung an der Hochschulfinanzierung?, in: *Das Hochschulwesen* 2/2003, S. 67-74; Jens Hüttmann/Peer Pasternack: Studiengebühren nach dem Urteil (=HoF-Arbeitsbericht 5/2005), Wittenberg 2005

²¹ dazu Martin Winter: Von Bologna nach Wittenberg. 10 Jahre Forschung zur Studienreform, im vorliegenden Heft

²² Reinhard Kreckel: Vielfalt als Stärke, a.a.O. S. 196f.

²³ ebd., S. 195

Abb. 2: *Ökonomische Einflüsse im hochschulpolitischen Kräftefeld Deutschlands (Quelle: Kreckel, Vielfalt als Stärke, a.a.O., S. 196)*



Die aktuelle Entwicklung auf der externen Ebene zeigt, dass in den oben geschilderten unüberschaubaren Situationen dann doch wieder auf gar nicht so neue Steuerungsinstrumente zurückgegriffen wird. So hatten 2005 ein Drittel aller Bundesländer die gestuften Studiengänge verbindlich in ihren Landeshochschulgesetzen verankert,²⁴ und mit der Exzellenzinitiative und ihren länderspezifischen Begleit- und Folgeprogrammen²⁵ werden staatliche Mittel weiter über Ausschreibungen und Peer-Review-gesteuerte Wettbewerbe verteilt.²⁶

Dieses Festhalten an alten Steuerungsverfahren mag als vorübergehendes Anpassungsproblem interpretiert werden; es könnte aber auch auf den grundsätzlichen Widerspruch zwischen der technischen Rationalität der neuen Steuerungsinstrumente und dem professionellen Selbstverständnis der an den Hochschulen tätigen Wissenschaftler bezogen werden – wie dies ein am Institut entwickelter anderer Ansatz formuliert.²⁷ Indem dort die aktuelle Reformdebatte vor dem Hintergrund soziologischer Theorien von Profession und Organisation analysiert wird, lässt sich zeigen, dass es aus der Perspektive von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern durchaus rational sein kann, ihr eigenes Handeln von der Logik der Steuerungsinstrumente abzukoppeln. Ob es sich bei vertragsförmigen Vereinbarungen und leistungsorientierter Mittelverteilung um weitgehend folgenlose politische Diskurse, um „talk“ und eben nicht „decision ma-

²⁴ Karsten König: Hochschulsteuerung up and down. Bologna-Prozess und Chancengleichheit im Rahmen von Zielvereinbarungen und Hochschulgesetzen, in: Frauke Gützkow/Gunter Quaißer (Hg.), Jahrbuch Hochschule gestalten 2005. Denkanstöße zum Bologna-Prozess, UniversitätsVerlagWebler, Bielefeld 2005, S. 135-150, hier 141.

²⁵ Z.B. <http://mwk.baden-wuerttemberg.de/themen/forschung/forschungsfoerderung/forschungsschwerpunktprogramm-universitaeten/> (Zugriff am 3.4.2007) <http://wo5app1.saxony.de/app/WebObjects/mspublic.woa/wa/buildFs?action=filter&inst=SSK&style=bf> (Zugriff am 26.03.07); http://www.asp.sachsen-anhalt.de/presseapp/data/stk/2006/333_2006.htm (Zugriff am 3.4.2007)

²⁶ Wobei z.B. an der TU München die Einnahmen aus der Exzellenzinitiative die über Zielvereinbarungen eingenommenen Mittel um das 200-fache übersteigen. Vgl. Karsten König: Verhandelte Hochschulsteuerung. 10 Jahre Zielvereinbarungen zwischen den Bundesländern und ihren Hochschulen, in: Karsten König (Hg.), Verwandlung durch Verhandlung. Kontraktsteuerung im Hochschulsektor (=die hochschule 2/2006), Wittenberg 2006, S. 40

²⁷ Manfred Stock: Zwischen Organisation und Profession. Das neue Modell der Hochschulsteuerung in soziologischer Perspektive, in: Karsten König (Hg.), Verwandlung durch Verhandlung. Kontraktsteuerung im Hochschulsektor (=die hochschule 2/2006), Wittenberg 2006, S. 72ff.

king“ und „action“ handelt, und welche Rolle die unterschiedlichen Steuerungsinstrumente bei der politischen Gestaltung des Wissenschaftssystems in Deutschland spielen können, wird daher auch in Zukunft noch umfassend zu untersuchen sein.