

New Managerialism?

Die Differenzierung der Leitungsmodelle in den Landeshochschulgesetzen

Otto Hüther

Grundlage des Vortrages

Vorstellung einiger Ergebnisse der Dissertation:

Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen (erscheint im Juli beim VS Verlag)

Untersuchungsgegenstand:

Geltende Landeshochschulgesetze zum Zeitpunkt Juli 2008

Analyseschritte:

1. Entscheidungsbeteiligung von Ministerien, Hochschulräten, Hochschulleitungen und Senaten/Konzilen bei ausgewählten Sach- und Personalentscheidungen (Kompetenzanalyse)
2. Analyse der organisatorisch-strukturellen Bedingungen von Hochschulräten und Hochschulleitungen

Aufbau

1. New Managerialism
2. Kompetenzmodelle in den Landehochschulgesetzen
3. Wahl- und Abwahl des Hochschulleiters
4. Hierarchie ohne Sanktionspotentiale?
5. Fazit

1. New Managerialism

Beispiele für die Selbstdarstellung der Wissenschaftsministerien im Internet

Rheinland-Pfalz

Die Autonomie und der Bewegungsspielraum der Hochschulen soll durch den **Rückzug des Staates aus der Detailsteuerung** erhöht werden, um den **Leistungswillen** und die **Leistungskraft** der Hochschulen zu stärken.

Baden-Württemberg

Baden-Württemberg zeichnet sich durch eine **besonders innovative, reformfreudige Hochschulpolitik** aus. (...) Eine mehrstufige Hochschulreform hat in den vergangenen Jahren die Qualität der Hochschulen im Land weiter verbessert. **Innovativ und zukunftsweisend** war dabei etwa die Einrichtung neuer Studiengänge nach dem zweistufigen Bachelor-/Master-Modell oder die Ausweitung der Studierendenauswahl durch die Hochschulen. Im Januar 2005 ist das baden-württembergische Landeshochschulgesetz (LHG) in Kraft getreten, **das Experten als „modernstes Hochschulrecht Deutschlands“** bezeichnen. Das Gesetz bringt zahlreiche und grundlegende Änderungen für die Hochschulen sowie den Lehrenden und Studierenden.

Hessen

Eine **zukunftsweisende** Hochschulpolitik ist für die Hessische Landesregierung ein wichtiger Schwerpunkt ihrer Arbeit. Die Hochschulen Hessens sollen für den nationalen und internationalen **Wettbewerb** gestärkt werden. Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst treibt daher die wirtschaftliche und wissenschaftliche **Eigenständigkeit der Hochschulen** voran: Hessen hat sich **mit dem TUD-Gesetz an die Spitze der Hochschulreform** in der Bundesrepublik Deutschland gesetzt. Die Novellen des Hessischen Hochschulgesetzes bringen allen Hochschulen des Landes mehr **Selbstständigkeit** und ein hohes Maß an **Gestaltungsspielraum**.

Nordrhein-Westfalen

Hochschulfreiheitsgesetz

Mit neuen Gesetzen hat das Land Nordrhein-Westfalen den Rechtsrahmen für die Universitäten und Fachhochschulen **flexibler** als zuvor gestaltet. Hemmende **Regularien und überflüssige Vorschriften wurden abgeschafft** – mit dem Ziel, die Entfaltung von **Kreativität und Kompetenz zu** fördern und so die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen **wettbewerbsfähiger** zu machen.

New Managerialism

- Seit den 1980er Jahren hat sich ein globales Modell der Hochschulgovernance gebildet, das spätestens seit den 1990er Jahren den internationalen und die jeweiligen nationalen Reformdiskurse deutlich bestimmt
- New Managerialism bzw. das NPM-Modell ist gekennzeichnet durch:
 - Stärkung der Außensteuerung
 - Schwächung der staatlichen Detailregulierung
 - Stärkung der internen Hierarchie
 - Schwächung der Kollegialität/akademischen Selbstverwaltung
 - Stärkung der Konkurrenz
- Dennoch unterschiedliche Adaptation in den nationalen Systemen

New Managerialism

Deutschland als „late comer“ der internationalen Entwicklung

- Die Literatur geht insgesamt davon aus, dass sich das deutsche System in Richtung NPM-Modell entwickelt
- Im Internationalen Vergleich aber eher moderate Umsetzung

Besonderheit der Stärkung föderaler Strukturen bei der NPM-Einführung

- 4. HRG Novelle 1998: Streichung der Organisationsvorschriften
- Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Juniorprofessur
- Föderalismusreform

Die Reformumsetzungen finden in den Landeshochschulgesetzen statt

- Häufig wird mit einem einheitlichen Modell für Deutschland argumentiert
- Bisher wenig Forschung zu den Unterschieden in den Landeshochschulgesetzen

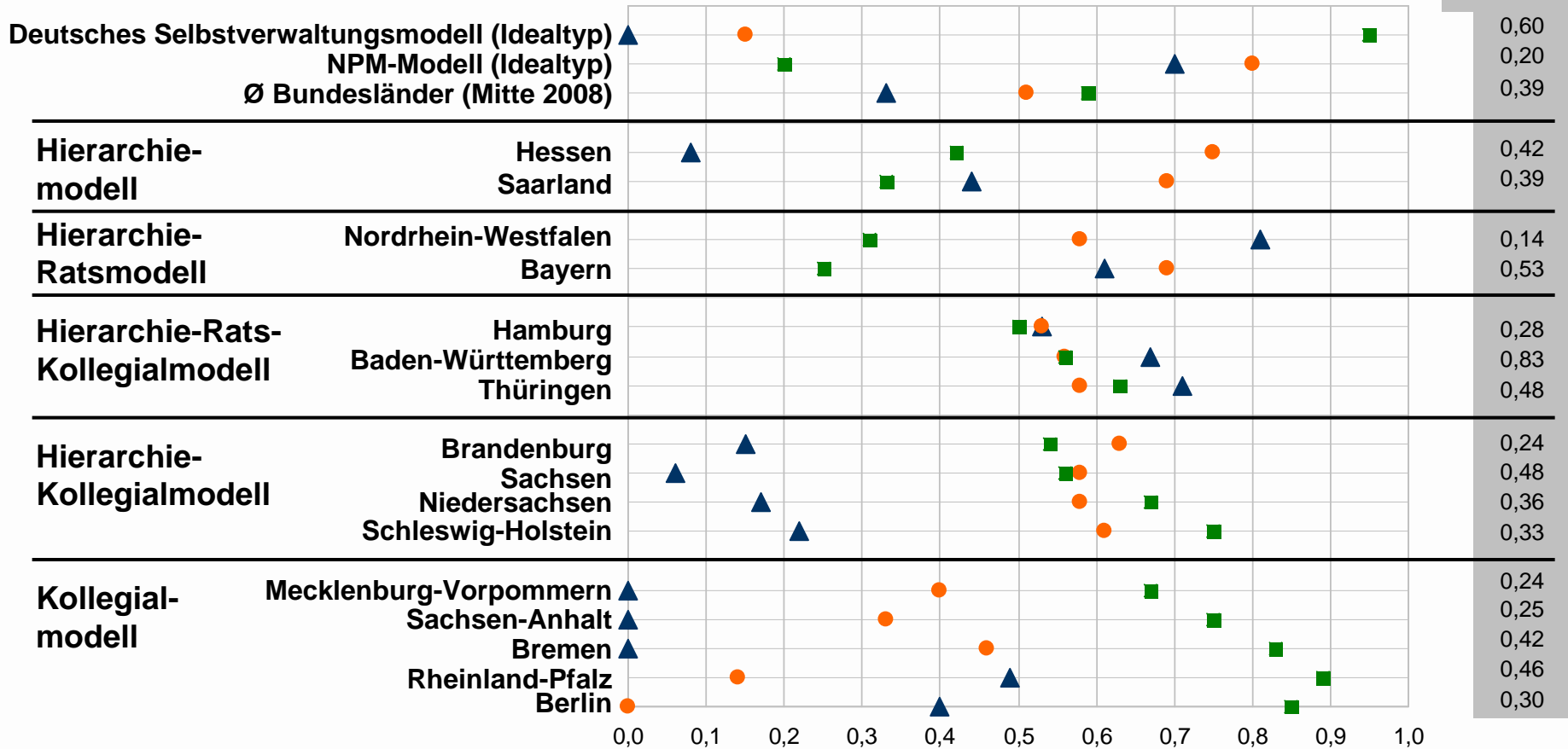
Gibt es ein deutsches Modell der Hochschulgovernance?

2. Kompetenzmodelle in den Landeshochschulgesetzen

Kompetenzmodelle in den Landeshochschulgesetzen

▲ Hochschulrat (Außensteuerung) ● Leitung (interne Hierarchie) ■ Senat/Konzil (akademische Selbstverwaltung)

**Mind. Veto
Ministerium**



Analysiert wurden: Ziel- und Leistungsvereinbarungen; Struktur- und Entwicklungsplan; Budgetverteilung und Kriterien; Einrichtung, Änderung, Schließung von Fakultäten; Einrichtung, Änderung, Schließung von Studiengängen; Verabschiedung und Änderung der Grundordnung; Besetzung des Hochschulrates; Wahl- und Abwahl Hochschulleiter, Vizepräsidenten, Kanzler, Dekane

3. Wahl und Abwahl des Hochschulleiters

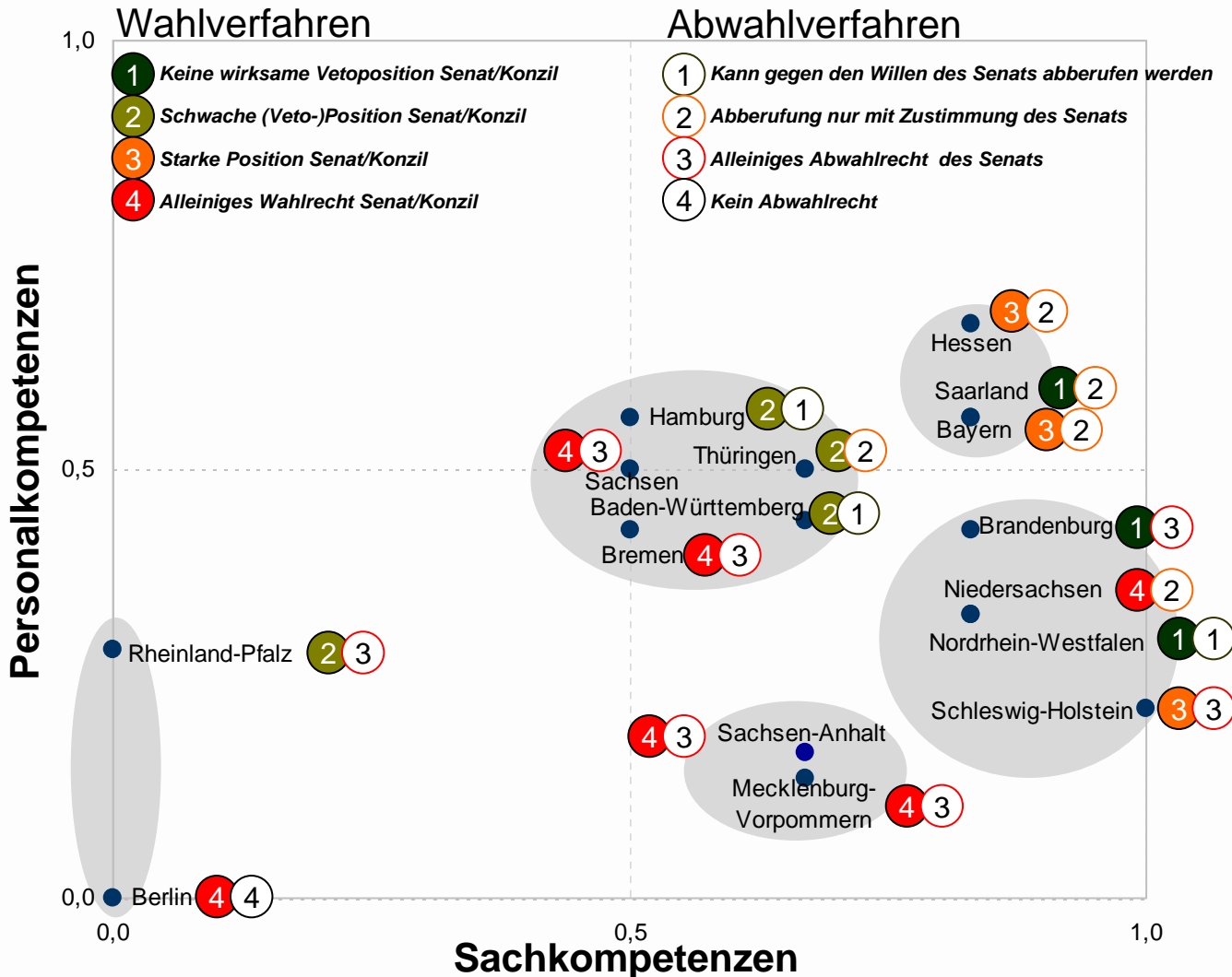
Wahl des Hochschulleiters

		Ministerium	Hochschulrat	Senat/Konzil
	HRG bis 1998	Mitwirkung bei Kandidatenaufstellung; Bestellung/Ernennung		Senat: Wahlvorschlag Konzil: Wahl
Verhandlung zwischen Ministerium, Hochschulrat und Senat	Baden-Württemberg	Einvernehmen mit Wahlvorschlägen; Ernennung	Wahl	Bestätigung der Wahl
	Rheinland-Pfalz	Einvernehmen mit Wahlvorschlägen des Hochschulrates	Vorschläge	Wahl
Verhandlung zwischen Ministerium und Senat	Hessen	Erörterung von Bewerbern; Bestätigung der Wahl; Berufung		Wahl
Verhandlung zwischen Hochschulrat und Senat	Saarland	Gewählter wird dem Minister zur Bestellung vorgeschlagen	Wahl	Wahl
	Thüringen	Ernennung	Beteiligung an Vorschlagserstellung; Wahl	Beteiligung an Vorschlagserstellung; Einvernehmen mit Wahl
	Hamburg	Bestellung	Wahl	Bestätigung der Wahl
	Schleswig-Holstein	Bestellung	Beteiligung an Vorschlagserstellung	Beteiligung an Vorschlagserstellung; Wahl
Dominanz des Hochschulrates	Nordrhein-Westfalen	Bestellung	Wahl; Ersetzung der Bestätigung des Senats möglich	Bestätigung der Wahl
	Brandenburg	Bestellung	Vorschläge	Wahl
	Bayern	Gewählter wird dem Minister zur Bestellung vorgeschlagen	Beteiligung an Vorschlagserstellung; Wahl	Beteiligung an Vorschlagserstellung
Dominanz von Senat/Konzil	Niedersachsen	Gewählter wird dem Minister zur Bestellung vorgeschlagen	Beteiligung an Findungsk. (nicht bindende Empfehlung); Stellungnahme	Beteiligung an Findungskommission; Entscheidung über Empfehlung der FK; Wahl
	Sachsen	Kennisnahme des Wahlvorschlages; Bestellung		Wahlvorschlag durch Senat; Wahl durch Konzil
	Sachsen-Anhalt	Bestellung		Wahlvorschlag durch Senat; Wahl durch erweiterten Senat
	Mecklenburg-Vorpommern	Bestellung		Wahlvorschlag durch Senat; Wahl durch Konzil
	Bremen	Bestellung		Wahlvorschlag und Wahl
	Berlin	Bestellung durch Senat der Stadt Berlin	Kann Wahlvorschläge des Senats einmal zurückweisen	Wahlvorschlag durch Senat; Wahl durch Konzil

Abwahl des Hochschulleiters

		Ministerium	Hochschulrat	Senat/Konzil
	HRG bis 1998	Abwahl war ausgeschlossen		
Verhandlung zwischen Ministerium und Hochschulrat	Baden-Württemberg	Einvernehmen mit Abwahl	2/3 Mehrheit	Anhörung
Verhandlung zwischen Hochschulrat und Senat/Konzil	Hessen		Muss dem Antrag zur Abwahl zustimmen	2/3 Mehrheit
	Saarland		2/3 Mehrheit	2/3 Mehrheit
	Niedersachsen		Bestätigung der Abwahl	3/4 Mehrheit
	Thüringen		3/4 Mehrheit	3/4 Mehrheit
Dominanz des Hochschulrates	Bayern		2/3 Mehrheit	
	Nordrhein-Westfalen		2/3 Mehrheit	Anhörung
	Hamburg		3/4 Mehrheit	3/4 Mehrheit kann Abwahl vorschlagen
Dominanz des Senats/Konzils	Sachsen			Einfache Mehrheit im Konzil
	Sachsen-Anhalt			Einfache Mehrheit
	Mecklenburg-Vorpommern			2/3 Mehrheit Antrag im Senat; 2/3 Mehrheit Abwahl im Konzil
	Bremen			2/3 Mehrheit
	Brandenburg	Abberufung (muss bei ordnungsgemäßem Abwahlverfahren erfolgen)		2/3 Mehrheit
	Rheinland-Pfalz		Stellungnahme	3/4 Mehrheit
	Schleswig-Holstein			3/4 Mehrheit
Abwahl nicht möglich	Berlin			

Abhängigkeit bei Wahl- und Abwahlverfahren des Hochschulleiters vom Senat/Konzil



Kaum Abhängigkeit vom Senat
 Nordrhein-Westfalen;
 Hamburg, Baden-W.

Moderate Abhängigkeit
 Hessen, Bayern,
 Thüringen,
 Brandenburg,
 Saarland

Starke Abhängigkeit
 Sachsen, Bremen,
 Rheinland-Pf., Berlin,
 Sachsen-Anhalt,
 Mecklenburg-Vorp.,
 Schleswig-Holstein,
 Niedersachsen

Weitere Unterschiede in den Landeshochschulgesetzen

- Kollegial vs. monokratisch
- Haupt- vs. nebenamtlich
- Intern vs. extern
- Wahl- und Abwahl der Vizepräsidenten/Prorektoren
- Wahl- und Abwahl des Kanzlers
- Amtszeiten
- Hierarchie innerhalb der Hochschulleitungen
- Integration der Hochschulleitung im Senat

3. Hierarchie ohne Sanktionspotentiale?

Die Organisationsschwäche der deutschen Universitäten

Traditionell schwaches Sanktionspotential der Organisation gegenüber dem operativen Kern

- Schwache Organisationsmacht
- Kaum Personalmacht
- Nur positive Sanktionierung in Bezug auf Gehalt und Ausstattung

Effekte der Reformen

- Schwache Organisationsmacht
 - Kaum Personalmacht
 - Negative Sanktionierung in Bezug auf Gehalt und Ausstattung möglich (Leistungsbesoldung, befristete Mittelzusage)
-
- Im Vergleich zu anderen Organisationen aber auch Universitäten in anderen nationalen Settings, bleibt das Sanktionspotential der Organisation gegenüber dem operativen Kern schwach

Drei offene Fragen:

- Sind die institutionellen Grundlagen zur Anwendung von Hierarchie innerhalb der Universitäten vorhanden?
- Besteht die Gefahr, dass der Governancemechanismus Hierarchie informell durch einen weniger voraussetzungsreichen (Mehrheitsentscheidungen, Konsensverhandlungen, Einstimmigkeit) ersetzt wird?
- Gibt es auf der Ebene der Praxis dann doch ein deutsches Modell?

Fazit

- In allen Landeshochschulgesetzen finden sich Elemente des NPM-Modells.
- Der Koordinationsmechanismus der Hierarchie wird auf der Ebene der Kompetenzen in fast allen Bundesländern gestärkt, aber er ersetzt in der Regel die Kollegialität nicht (vollständig)
- Alleinentscheidungsrechte der Hochschulleitung bzw. des Hochschulrates sind die Ausnahme. Häufig werden Verhandlungsarenen mit Vetopositionen mehrerer Akteure gebildet

- Es sind erhebliche Unterschiede in den Landeshochschulgesetzen zu finden
- Ein einheitliches Organisationsmodell der deutschen Universitäten ist in den Landeshochschulgesetzen nicht mehr vorhanden

- In vielen Gesetzen finden sich Inkonsistenzen bzw. unterschiedliche Steuerungsansätze. So werden zwar die Kompetenzen der Hochschulleitungen gestärkt, deren Abhängigkeit von der akademischen Selbstverwaltung aber beibehalten bzw. erhöht (Wahl-Abwahlregelungen)
- Gleichfalls ist die Frage nach dem Sanktionspotential der Hochschulleitungen gegenüber dem operativen Kern bisher nicht beantwortet



Im Hinblick auf die Vorgaben der Landeshochschulgesetze ist zu unterscheiden zwischen Reformdiskurs, Selbstdarstellung der Politik und der technischen Umsetzung in den Landeshochschulgesetzen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Hierarchie innerhalb der Hochschulleitung

	Hierarchische Elemente der Entscheidungsverfahren				Hierarchische Elemente der Besetzungs-/Absetzungsverfahren			
	Richtlinien-kompetenz Hochschulleiter	Vetoposition des Hochschulleiters	Doppeltes Stimmengewicht des Leiters bei Stimmgleichheit	Verteilung von Ressorts	Besetzung Vizepräsidenten / Prorektoren	Absetzung Vizepräsidenten / Prorektoren	Besetzung Kanzler	Absetzung Kanzler
HRG bis 1998	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	Gesetzlich nicht geregelt	Keine Beteiligung des Leiters vorgesehen	Ausgeschlossen	Gesetzlich nicht geregelt	
Saarland	Ja	Ja	Nein	Zuteilung durch Hochschulleiter	Leiter bestimmt	Leiter bestimmt	Leiter bestimmt	Leiter bestimmt
Brandenburg	Ja	Ja	Nein	Gesetzlich nicht geregelt	Vorschlagsrecht des Leiters	Gesetzlich nicht geregelt	Leiter bestimmt	Gesetzlich nicht geregelt
Hamburg	Ja	Nein	Ja	Hochschulleiter im Benehmen mit Leitungsmitgliedern	Vorschlagsrecht des Leiters	Leiter bestimmt	Vorschlagsrecht des Leiters	Leiter ist nicht beteiligt
Thüringen	Ja	Nein	Ja	Hochschulleiter im Benehmen mit Leitungsmitgliedern	Vorschlagsrecht des Leiters über Bestellungsrecht	Leiter beruft ab; Zustimmung des Hochschulrates	Vorschlagsrecht des Leiters	Leiter ist nicht beteiligt
Schleswig-Holstein	Ja	Nein	Ja	Vorschlagsrecht des Hochschulleiters	Vorschlagsrecht des Leiters	Leiter ist nicht beteiligt	Vorschlagsrecht des Leiters	Leiter ist nicht beteiligt
Hessen	Ja	Nein	Ja	Vorschlagsrecht des Hochschulleiters	Vorschlagsrecht des Leiters	Gesetzlich nicht geregelt	Vorschlagsrecht des Leiters	Gesetzlich nicht geregelt
Bayern	Ja	Nein	Nein	Hochschulleiter im Benehmen mit Leitungsmitgliedern	Vorschlagsrecht des Leiters	Leiter ist nicht beteiligt	Leiter ernannt auf Vorschlag des Hochschulrates	Leiter beruft ab; benötigt Zustimmung des Ministeriums
Baden-Württemberg	Ja	Nein	Nein	Vorschlagsrecht des Hochschulleiters	Vorschlagsrecht des Leiters	Vorschlagsrecht des Leiters	Leiter ist nicht beteiligt	Leiter ist nicht beteiligt
Bremen	Ja	Nein	Nein	Gesetzlich nicht geregelt	Vorschlagsrecht des Leiters über Bestellungsrecht	Leiter beruft ab; Neuberufung durch Senat muss erfolgen	Vorschlagsrecht des Leiters	Gesetzlich nicht geregelt
Mecklenburg-Vorp.	Ja	Nein	Nein	Zuteilung durch Hochschulleiter	Leiter ist nicht beteiligt	Leiter ist nicht beteiligt	Vorschlagsrecht des Leiters	Gesetzlich nicht geregelt
Sachsen-Anhalt	Ja	Nein	Ja	Gesetzlich nicht geregelt	Vorschlagsrecht des Leiters	Gesetzlich nicht geregelt	Leiter ist nicht beteiligt	Gesetzlich nicht geregelt
Niedersachsen	Ja	Nein	Nein	Gesetzlich nicht geregelt	Vorschlagsrecht des Leiters	Leiter ist nicht beteiligt	Leiter nur geringfügig beteiligt	Leiter ist nicht beteiligt
Sachsen	Nein	Nein	Nein	Gesetzlich nicht geregelt	Vorschlagsrecht des Leiters	Leiter ist nicht beteiligt	Leiter bestimmt	Leiter nur geringfügig beteiligt
Nordrhein-Westf.	Kann in GO vorgesehen werden	Kann in GO vorgesehen werden	Nein	Zuständigkeit Hochschulleiter kann in GO vorgesehen werden	Vorschlagsrecht des Leiters	Leiter ist nicht beteiligt	Vorschlagsrecht des Leiters	Leiter ist nicht beteiligt

- Starke hierarchische Elemente
- Mittlere hierarchische Elemente
- Kaum hierarchische Elemente

Leitungsmodelle

	Bezeichnung	Standardmodell	Weitere im Gesetz beschriebene Modelle	Minimale Größe des Leitungsgremiums	Maximale Größe des Leitungsgremiums
HRG bis 1998	Präsident, Rektor, Präsidium, Rektorat	Kein Standardmodell	Monokratisch/Kollegial	4	Offen (keine Vorgabe für Anzahl der Vizepräsidenten)
Baden-Württemberg	Vorstand (Präsidium, Rektorat möglich)	Kollegial		2	6
Bayern	Präsidium (Rektorat möglich)	Kollegial		2	6
Bremen	Rektorat	Kollegial		3	5
Hamburg	Präsidium	Kollegial		4	7
Hessen	Präsidium	Kollegial		4	Offen (keine Vorgabe für Anzahl der Vizepräsidenten)
Mecklenburg-Vorpommern	Hochschulleitung	Kollegial	Monokratisch	2	6
Niedersachsen	Präsidium	Kollegial		2	6
Nordrhein-Westfalen	Präsidium	Kollegial		2	Offen (keine Vorgabe für Anzahl der Vizepräsidenten)
Saarland	Präsidium	Kollegial		4	6
Sachsen	Rektorat	Kollegial		2	5
Sachsen-Anhalt	Rektorat (Präsidium möglich)	Kollegial	Monokratisch	2	5
Schleswig-Holstein	Präsidium	Kollegial		3	5
Thüringen	Präsidium (Rektorat möglich)	Kollegial		4	Offen (keine Vorgabe für Anzahl der Vizepräsidenten)
Berlin	Präsident (Rektor möglich)	Monokratisch		Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen
Brandenburg	Präsident (Rektor möglich)	Monokratisch	Kollegial	2	Offen (keine Vorgabe für Anzahl der Vizepräsidenten)
Rheinland-Pfalz	Präsident	Monokratisch	Kollegial	4	4

Amtsdauer

	Leiter	Kanzler	Vizepräsidenten/Prorektoren
HRG bis 1998	Rektor: mindestens 2 Jahre Präsident: mindestens 4 Jahre		Prorektoren: mindestens 2 Jahre Vizepräsidenten: keine Vorgaben
Niedersachsen	6 Jahre	Wird in GO geregelt; endet mit Amtszeit des Präs.	Wird in GO geregelt; endet mit Amtszeit Präsident
Baden-Württemberg	6-8 Jahre	6-8 Jahre	Hauptamtlich: 6-8 Jahre; Nebenamtl.: 3-4 Jahre; endet mit Amtszeit des Vorsitz.
Sachsen-Anhalt	4-6 Jahre	8 Jahre	4-6 Jahre; endet in der Regel mit der Amtszeit des Rektors
Nordrhein-Westfalen	Mindestens 6 Jahre	Mindestens 6 Jahre	Mindestens 6 Jahre
Hessen	6 Jahre	8 Jahre	Mindestens 3 Jahre; hauptamtlich 5 Jahre
Hamburg	6 Jahre	6 Jahre	3-6 Jahre
Schleswig-Holstein	6 Jahre	6 Jahre	3 Jahre
Thüringen	6-8 Jahre	8 Jahre	3-4 Jahre
Bayern	bis 6 Jahre	Keine gesetzlichen Vorgaben	Bis zu 3 Jahre
Mecklenburg-Vorp	4-8 Jahre	8 Jahre	2-4 Jahre; Begrenzung auf 1 Jahr bei Studenten möglich
Sachsen	3 Jahre	8 Jahre	3 Jahre
Bremen	5 Jahre	8 Jahre	Nicht gesetzlich geregelt
Saarland	4-6 Jahre	4-6 Jahre	Nicht gesetzlich geregelt
Berlin	4 Jahre	5 oder 10 Jahre	2 Jahre; endet mit der Amtszeit des Präsidenten
Brandenburg	6 Jahre	6 Jahre	Wird in GO geregelt; endet mit der Amtszeit des Präsidenten
Rheinland-Pfalz	6 Jahre	8 Jahre	4 Jahre