



Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis

Eine Umsetzungsanalyse vor dem Hintergrund der
Förderprogramme des Stifterverbandes und der
Heinz Nixdorf Stiftung

Otto Hüther

Anna Katharina Jacob

Hanns H. Seidler

Karsten Wilke

Kurzbericht

Speyer, Mai 2011

Analyse der Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis vor dem Hintergrund der Stifterverbandsprogramme

Hintergrund	Das Gutachten wurde vom Stifterverband und der Heinz Nixdorf Stiftung in Auftrag gegeben.
Gutachter	Prof. Dr. Hanns H. Seidler (Vorstand des Zentrums für Wissenschaftsmanagement e.V. (ZWM) Speyer) zusammen mit Dr. Otto Hüther (Universität Hamburg), Anna-Katharina Jacob (Universität Duisburg-Essen) und Karsten Wilke (vormals TU Darmstadt)
Durchführung	Januar 2011 bis Mai 2011
Ziel	Analyse des Status quo der Hochschulautonomie anhand der vom Stifterverband und von der Heinz Nixdorf Stiftung ausgesprochenen Empfehlungen an Politik und Hochschulen (Programm „Deregulierte Hochschule“)
Vorgehen	1. Untersuchung der gesetzlichen Grundlagen der Hochschulautonomie 2. Befragung von Hochschulleitern der fünf im Programm geförderten Hochschulen und von fünf weiteren Hochschulen aus anderen Bundesländern
Analyse	„Setzt man die Befunde in Beziehung zu den Leitlinien des Stifterverbands und der Heinz Nixdorf Stiftung 2008/2011, so zeigt sich als Ergebnis, dass in den untersuchten Gesetzen und Universitäten die dort genannten Kriterien nicht vollständig, aber doch überwiegend erfüllt sind.“ „Die Gesetzeslage, die Praxis in den Universitäten und nicht zuletzt die Bewertung und die Akzeptanz innerhalb der Universitäten führen zu dem Gesamturteil: es hat sich sehr viel Positives bewegt, aber es gibt noch Einiges weiter zu verbessern, etwa im Bereich des Liegenschaftsmanagements. Die Universitäten selbst haben sich entgegen manchem Zweifel als autonomiefähig erwiesen, sie haben die mit der Systemveränderung verbundenen Schwierigkeiten überwiegend gemeistert und die Bereitschaft gezeigt, die neue Verantwortung anzunehmen.“
Gesamturteil	„Das Projekt des Stifterverbands ‚Deregulierte Hochschule‘ wird sowohl von den seinerzeit beteiligten Universitäten wie von den zusätzlich befragten sehr positiv bewertet. Es habe die richtigen Themen zur richtigen Zeit auf die Agenda gesetzt, zu einer Selbstreflektion und guten Vernetzung zwischen den Universitäten geführt und eine hohe Signalwirkung gehabt. Innerhalb der beteiligten Universitäten hätten die bearbeiteten Projekte Tragfähigkeit und Langzeitwirkung und zu einer Dynamisierung der Veränderungsprozesse beigetragen. Gleichzeitig habe es den richtigen Einfluss auf die Politik gehabt, auch wenn man Kausalität zwischen dem Programm und einzelnen Gesetzesvorhaben jedenfalls nicht mit Sicherheit erkennen könne.“ „Deshalb besteht vielfach der Wunsch, das Thema im Fokus und auf der Agenda zu belassen, um auch in weiteren Bundesländern und in weiteren Themenfeldern Fortschritte zu ermöglichen.“

Inhaltsverzeichnis

0.	Management Summary	04
I.	Der Programmschwerpunkt „Hochschulen im Wettbewerb“ – Ziele, Aktivitäten, Fördermaßnahmen	05
II.	Vorgehen	07
III.	Die Einordnung des Programms in die Hochschulentwicklung	08
IV.	Umsetzungsanalyse der sieben Themenfelder Hochschulautonomie	14
	1. Zusammenwirken Staat – Hochschule	14
	2. Organisations-, Leitungs- und Entscheidungsstrukturen	16
	3. Lehre und Studium, Qualitätsentwicklung	18
	4. Personalmanagement	20
	5. Finanzmanagement	21
	6. Erschließung externer Finanzquellen und Studienbeiträge	23
	7. Bau und Immobilien	25
V.	Zusammenfassung	26
	1. Allgemeine Einschätzung	26
	2. Rolle des Stifterverbandes und der Heinz Nixdorf Stiftung	29
VI.	Autorenverzeichnis Zentrum für Wissenschaftsmanagement e.V. (ZWM) Speyer	30

Die Langfassung der Studie ist beim Stifterverband auf Anfrage erhältlich. Sie enthält den Interviewleitfaden und die Gesetzesanalysen.

Anmerkung: Mit dem Ziel der besseren Lesbarkeit wird grundsätzlich für alle Begriffe nur die männliche Form verwandt.

0. Management Summary

Der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und die Heinz Nixdorf Stiftung haben im Laufe des letzten Jahrzehnts mit dem Ziel der Leistungssteigerung des deutschen Hochschulsystems Programme initiiert, die u.a. Wettbewerb, Autonomie und Professionalisierung im Blick hatten. In diesen Kontext fügt sich der hier vorliegende Bericht „Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis“ ein, der eine Umsetzungsanalyse des Programms „Deregulierte Hochschule“ des Stifterverbands und der Heinz Nixdorf Stiftung zum Gegenstand hat.

Der Bericht befasst sich mit den Auswirkungen dieses Programms in den neueren Gesetzgebungen der Bundesländer und in der Praxis der Hochschulen, insbesondere der Universitäten. Grundlage ist die Verwandlung der Hochschullandschaft unter dem Einfluss des New Public Management, welches national wie international als Leitmodell für die Gestaltung der Reformprozesse im Hochschulbereich fungiert.

Hochschulautonomie ist dabei jenseits aller Differenzierung in den einzelnen Bundesländern ein entscheidendes Charakteristikum. Es kennzeichnet eine Verschiebung der Handlungskompetenz und der Handlungsverantwortung weg von der ministeriellen Seite in die Hände der Hochschulen. Und diese sind mittlerweile gesetzlich und real in der Lage und auch bereit, diese neu gewonnene Kompetenz und die entsprechende Verantwortung wahrzunehmen.

In den sieben Handlungsfeldern, die in der vorliegenden Untersuchung als Kriterien für hochschulische Autonomie herangezogen wurden, ist inzwischen ein deutlicher Kompetenzzuwachs der Hochschulen zu verzeichnen. Dies lässt sich anhand eines Vergleichs mit der 2002 erstellten Analyse des Stifterverbands „Qualität durch Wettbewerb und Autonomie“ gut nachvollziehen. Globalhaushalte, eigenes Berufsrecht, Zielvereinbarungen statt ministerieller Erlasse, eigenes Qualitätsmanagement und eigenständige Einführung von Studiengängen sind Elemente, die nicht überall, aber zunehmend als „State of the Art“ gelten. Auch wurden Hochschulräte mit dem Ziel der Berücksichtigung außerhochschulischer gesellschaftlicher Interessen weitgehend etabliert, freilich mit unterschiedlichen Funktionen.

Noch abzuwarten bleibt allerdings die Antwort auf die Frage, ob Autonomie und eigene Handlungsfähigkeit auch die Leistungsfähigkeit in Forschung und Lehre steigern können oder gesteigert haben. Doch sind Autonomie, Deregulierung und Wettbewerb sicher notwendige, nicht aber allein hinreichende Voraussetzungen für guten wissenschaftlichen Output. Das kann aber insbesondere dann gelingen, wenn individuelle Motivation und institutionelle Motivation sich zu einem neuen „Spirit“ verbinden.

Der geschilderte Systemwechsel ist nach den Ergebnissen dieser Untersuchung auch dem Stifterverband und der Heinz Nixdorf Stiftung zu verdanken. Die Programme haben zu einer wesentlichen Dynamisierung der Veränderungsprozesse beigetragen auf der Grundlage einer Selbstreflexion innerhalb der Universitäten. Deshalb ergeht hier die Anregung an den Stifterverband und die Heinz Nixdorf Stiftung, diese Themen ebenso wie Fragen nach der Reform der Bologna-Reform, dem Qualitätsmanagement, der Personalentwicklung und einem Wissenschaftstarifvertrag im Auge zu behalten.

I. Der Programmschwerpunkt „Hochschulen im Wettbewerb“ – Ziele, Aktivitäten, Fördermaßnahmen

Der Programmschwerpunkt „Hochschulen im Wettbewerb“ 2000 – 2011

Der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und die Heinz Nixdorf Stiftung verfolgen bereits seit Beginn der 1990er Jahre gemeinsam das Ziel der Erhöhung der Autonomiefähigkeit der deutschen Hochschulen. Mit jeweils eigenen Projekten, aber noch häufiger in Kooperationsprogrammen haben sie seitdem veränderungswillige Hochschulen dabei unterstützt, mehr Selbstverantwortung von den Ministerien einzufordern und diese dann in den Hochschulen leistungsverbessernd einzusetzen.

Ausgangspunkt der programmatischen Arbeit in der letzten Dekade war die im Jahr 2000 vom Stifterverband initiierte Untersuchung „Qualität durch Wettbewerb und Autonomie“. Ein hochrangig besetztes Expertengremium wurde einberufen, um herauszuarbeiten, welche Landeshochschulgesetze die Leitlinie einer Qualitäts- und Leistungssteigerung durch mehr Wettbewerb und Autonomie besonders vorbildlich verwirklicht hatten und welche dieser Linie weniger entsprachen. Das im Jahr 2002 veröffentlichte Ergebnis löste auf der politischen Ebene wie in den Hochschulen ein großes Echo aus und war die Basis für eine ganze Reihe weiterer Programme von Stifterverband und Heinz Nixdorf Stiftung in der zweiten Hälfte der Dekade.

Im Jahr 2005 starteten die beiden Organisationen das mit 2,85 Mio. Euro dotierte Förderprogramm „Die deregulierte Hochschule“, das Kernstück der vorliegenden Untersuchung ist. Begleitend und vertiefend zu diesem Programm wurde eine ganze Reihe von Aspekten der Themen „Wettbewerb und Autonomie“ in weiteren Förderprogrammen aufgegriffen (siehe obenstehenden Kasten). Die Förderprogramme hatten das Ziel, mit Hilfe von Förderprojekten das reale Handeln in den Hochschulen zu verändern. Hochschulen wurden Projekte bewilligt, die ihre Fähigkeit, autonom zu agieren, steigern sollten. Schwerpunkte der Programme waren Personalmanagement, Qualitätsmanagement, Change Management und Strategieentwicklung.

Programmschwerpunkt „Hochschulen im Wettbewerb“ 2000 – 2011

Qualität durch Wettbewerb und Autonomie
2000 – 2002

Deregulierte Hochschule
2005 – 2008

Akademisches Personalmanagement
2006 – 2009

Profil und Kooperation
2007 – 2009

Qualitätsmanagement an Hochschulen
2007 – 2010

Career Services
2007 – 2009

Hochschulleitung als Profession
2008 – 2011

Wandel gestalten!
2010 – 2012

Hochschulstrukturen 2020 –
Form folgt Funktion
2011 – 2014

Ein Schwerpunkt wurde auf die Professionalisierung des Hochschulpersonals auf allen Managementstufen gelegt. Unter dem Titel „Hochschulleitung als Profession“ werden Veranstaltungsreihen zur Professionalisierung der Hochschulleitungen durchgeführt, unter anderem das „Genshagener Führungskolleg“ für Hochschulrektoren und das „Forum Hochschulräte“, insbesondere für hochschulexterne Hochschulräte. Die „Fellowships Wissenschaftsmanagement“ förderten die Qualifizierung des ‚middle management‘ für die neue, wettbewerbliche Hochschulsteuerung.

Das Programm „Die deregulierte Hochschule“

Schwerpunkt der programmatischen Arbeit im Zeitraum 2000 bis 2010 war das im Jahr 2005 gestartete Programm „Die deregulierte Hochschule“, mit dem in Anbetracht der z.T. tiefgreifenden Umwälzungen im deutschen Hochschulsystem untersucht werden sollte, ob und wie die deutschen Hochschulen unter weitergehender Befreiung von normativen staatlichen Vorgaben und anderer staatlicher Regulierungen eine verbesserte Erfüllung ihrer Aufgaben erreichen könnten. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass ein verschärfter internationaler Wettbewerb um Innovation, Forscher, Lehrer und Studierende den Hochschulen mehr Produktivität und Qualität abverlangen.

Zur Teilnahme an diesem Projekt wurden 5 Universitäten eingeladen, die bereits zuvor in unterschiedlicher Weise Freiheiten durch Deregulierung oder andere Maßnahmen hatten erzielen können. Es handelte sich dabei um die Universitäten

- Technische Universität Darmstadt
- Technische Universität Dresden
- Universität Göttingen
- Universität Heidelberg
- Technische Universität München

Die Hochschulen erhielten jeweils 500.000 Euro, um Projekte durchzuführen, die der Erhöhung ihrer Autonomiefähigkeit dienen sollten. Zum Beispiel führte eine Hochschule ein schnelleres und besser qualitätsgesichertes Berufungsverfahren ein, eine andere erweiterte und verfeinerte ihr kaufmännisches Finanzmanagement bis hin zu einem akademischen Risikomanagement. Eine dritte Hochschule stellte ihr System der Wissensverwertung neu auf, mehrere Hochschulen investierten in den Ausbau eines Qualitätsmanagements für ihre Studiengänge.

Um sich über ihre Erfahrungen in den Projekten auszutauschen und voneinander zu lernen, schlossen sich die Hochschulen in einem Benchmarking-Club mit verschiedenen Arbeitsgruppen zusammen:

1. Zusammenwirken von Staat und Hochschule
2. Organisations-, Leitungs- und Entscheidungsstrukturen
3. Qualitätsentwicklung und -sicherung
4. Gestaltung von Studien- und Lebensbedingungen der Studierenden
5. Kommunikation
6. Personal, Berufungen, Besoldung und Vergütung
7. Finanzmanagement
8. Unternehmensgründungen und externe Finanzquellen

9. Studienbeiträge und
10. Bau- und Immobilienmanagement.

In den Arbeitsgruppen wurden Wege gesucht, wie

- wissenschaftsnahe und bedarfsgerechte Entscheidungen
- Schnelligkeit der Entscheidungsprozesse
- Flexibilität
- Kosteneffizienz
- Profilentwicklung
- Marktberücksichtigung und
- Entwicklung von Wettbewerb

durch Autonomie und Deregulierung gefördert und verbessert werden könnten. Die Ergebnisse des Programms wurden im Jahr 2008 unter dem Titel „Leitlinien für die deregulierte Hochschule – Kodex guter Führung“ zusammengefasst und auf einem Symposium einer breiteren Öffentlichkeit aus Wissenschaft und Politik vorgestellt.

II. Vorgehen

Im Februar 2011 hat der Stifterverband das Zentrum für Wissenschaftsmanagement e.V. (ZWM) Speyer gebeten, unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. Seidler eine Untersuchung darüber durchzuführen, welche Folgewirkungen dieses Programm und seine Empfehlungen im Bereich der Hochschulen und der Länder auf die weitere Entwicklung der Landeshochschulgesetze und der Autonomiefähigkeit der Hochschulen gehabt hat.

Zu diesem Zweck wurden zunächst die Hochschulgesetze und –gesetzentwürfe derjenigen Länder untersucht, aus denen die im Projekt beteiligten Universitäten stammen (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen). Die Fragestellung war: Was hat sich seit 2008 in diesen Ländergesetzen verändert bzw. welche Veränderungen sind erkennbar, um die in den Leitlinien formulierten Ziele umzusetzen? Gehen diese neuen Regelungen evtl. in eine andere Richtung?

Da aber die Gesetzeslage nicht immer und überall mit der tatsächlichen Handhabung kompatibel ist und auch außergesetzliche Maßnahmen vorgenommen werden, die entweder autonomiefreundlich sind oder sich als Detailsteuerung ausweisen, wurden ergänzend leitfadengestützte Interviews von jeweils ca. 60 Minuten mit den Präsidenten/Rektoren und Kanzlern/hauptamtliche Vizepräsidenten der Universitäten durchgeführt. In diesen Interviews wurden auch die bisherigen Erfahrungen mit den Systemveränderungen und die erkennbaren hochschulpolitischen Tendenzen angesprochen.

Mit dem Ziel, eine größere Vergleichsbasis zu ermöglichen, wurden darüber hinaus weitere fünf Universitäten in jeweils verschiedenen Bundesländern identifiziert, mit denen die gleichen Erhebungen durchgeführt wurden. Es handelte sich um die Universitäten

- Technische Universität Berlin
- Ruhr-Universität Bochum (Nordrhein-Westfalen)
- Universität Erfurt (Thüringen)
- Universität Hamburg
- Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Rheinland-Pfalz).

III. Die Einordnung des Programms in die Hochschulentwicklung

Bis tief in die 70er, 80er und auch 90er Jahre des letzten Jahrhunderts hinein war das deutsche Hochschulsystem ein staatlich gesteuertes, reguliertes und stark mit bürokratischen Tendenzen durchsetztes System. Zwar garantierte das Grundgesetz von jeher die Freiheit von Forschung und Lehre, aber diese Freiheit von staatlicher Weisung und Staatsferne reduzierte sich immer auf den akademischen Bereich im engeren Sinne. Alle weiteren grundlegenden Bedingungen der Wissensproduktion im finanziellen und personellen Bereich, bei Zulassung, Studienordnungen und Prüfung, lagen – ganz in der Tradition der preußischen Wissenschaftsverwaltung – weitestgehend in staatlicher Verantwortung. Diese wurde sehr kleinteilig ausgeübt und in den Staatshaushalten und im Gesetz- und Erlassweg verbindlich definiert¹. Trotz mancher tiefgreifender Veränderungen finden sich noch heute in manchen Bundesländern Restbestände dieser Situation.

Die Veränderungen hin zu Autonomie und Deregulierung wurden initiiert etwa durch die Denkschrift von Alewell² oder durch verschiedene Villa Hügel-Gespräche des Stifterverbands in den 90er Jahren. Verschiedene Programme der Stiftung Volkswagenwerk, des Stifterverbands oder des CHE förderten die Umsetzung in die Praxis, wiederum reflektiert in den Schriften von Brinckmann³ und Müller-Böling⁴. Die staatliche Seite reagierte in einem ersten Schritt z.B. durch die Gewährung von Globalhaushalten, experimentell zunächst in Hessen und Nordrhein-Westfalen. Damit wurden erste Schritte für eine Entbürokratisierung (z.B. Novemberfieber) und für wirtschaftliche Effektivität und Effizienz ermöglicht und eine höhere Flexibilität des Mitteleinsatzes erreicht.

Neben den Forderungen nach Entbürokratisierung und größerer Freiheit der Hochschulen war der intensiverte Wettbewerb im Hochschulsystem ein weiterer Motor der Erneuerungen. Den Anfang in dieser Debatte machte der Wissenschaftsrat bereits im Jahr 1985⁵. Einen politischen Niederschlag fand der Wettbewerbsgedanke mit dem Ziel einer Differenzierung, Diversifizierung und Profilierung

¹ Vgl. Aktionsrat Bildung, Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung, Jahresgutachten 2010.

² Autonomie mit Augenmaß, Vorschläge für eine Stärkung der Eigenverantwortung der Universitäten, 1993.

³ Die neue Freiheit der Universität. Operative Autonomie für Lehre und Forschung an Hochschulen, 1998.

⁴ Die entfesselte Hochschule, 2000.

⁵ Wissenschaftsrat, Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Wissenschaftssystem, 1985.

innerhalb des Wissenschaftssystems aber zunächst nicht. Erst als der Bund 1998 das Hochschulrahmengesetz von vielen verbindlichen Vorgaben für die Länder befreite, war der Weg frei, auch den Bundesländern individuellere Gestaltungsmöglichkeiten für ihre Hochschulgesetze und damit für ihre Hochschulen einzuräumen und insoweit einen Wettbewerbsföderalismus zu ermöglichen⁶.

Es war deshalb nur folgerichtig, dass praktisch alle Bundesländer diese „Vorlage“ aufgegriffen und die Landeshochschulgesetze (zum Teil mehrfach) novelliert haben. Als Hintergrundmodell dieser Reformen diente dabei das sogenannte New-Public Management-Modell (NPM-Modell)⁷, welches sich im internationalen Kontext bereits seit Anfang der 1990er Jahre durchgesetzt hat. Dieses Modell ist dabei durchaus als neues „global model“⁸ der Hochschulgovernance zu bezeichnen, weil es nicht nur in Europa, sondern weltweit den Diskurs um Hochschulreformen dominiert.⁹ In der Umsetzung dieses Modells ist Deutschland eindeutig als „late comer“¹⁰ zu bezeichnen, und insbesondere andere westeuropäische Länder haben mit der Umsetzung deutlich früher begonnen (z.B. Großbritannien und die Niederlande). Geprägt ist das NPM-Modell durch eine Verstärkung der Konkurrenz zwischen den und innerhalb der Universitäten, eine Stärkung der internen Hierarchie, eine Schwächung des Kollegialitätsprinzips und eine verstärkte Außensteuerung gegenüber einer Detailsteuerung durch den Staat.¹¹ Trotz einer unbestreitbaren Orientierung der Landesgesetzgeber an diesem Governancemodell finden sich auf der Ebene der Bundesländer aber sehr differenzierte Umsetzungen und damit auch Unterschiede in der Intensität der Freiheitsgewährung für die Universitäten.¹² Das globale NPM-Modell wurde demnach von den Landesgesetzgebern einem differenzierten „translating-“ und „editing-“Prozess unterzogen.¹³ Es ist deshalb zutreffend, wenn konstatiert wird, „ein einheitliches Organisationsmodell der deutschen Universitäten in den Landeshochschul-

⁶ Mittlerweile ist das Hochschulrahmengesetz de facto abgeschafft, formal aber noch in Kraft, da das Aufhebungsgesetz von 2007 den Bundestag noch nicht passiert hat.

⁷ Weitere Bezeichnungen sind „New Managerialism“ (Dietmar Braun/ François-Xavier Merrien, *Governance of universities and modernisation of the state: Analytical aspects*, in: dies., *Towards a new model of governance for universities? A comparative view*, 1999) und „Entrepreneurial University“ (Burton Clark, *Creating entrepreneurial universities. Organizational pathways of transformation*, 1998).

⁸ David P Baker/Gero Lenhardt, *The institutional crisis of the German research university*, in: *Higher Education Policy* 21, 2009, S.49–64.

⁹ Vgl. für Europa z.B. die Länderstudien in Barbara M. Kehm/Ute Lanzendorf: *Reforming university governance. Changing conditions for research in four European countries*, 2006; Catherine, Paradeise u.a., *University Governance. Western European comparative Perspectives*, 2009.

¹⁰ S. Uwe Schimank/Stefan Lange, *The German University System: A Late-Comer in New Public Management*, in: Catherine Paradeise u.a., *University Governance. Western European Comparative Perspectives*, Higher Education Dynamics Series Vol. 25, 2009.

¹¹ Vgl. z.B. Harry de Boer/Jürgen Enders/Uwe Schimank, *On the way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany*, in: Dorothea Jansen, *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*, 2007.

¹² Vgl. Aktionsrat Bildung, *Expertenrating der Schul- und Hochschulgesetze der Länder zum Jahresgutachten 2010*, S. 67 ff.; Aktionsrat Bildung, *Bildungsreform 2000-2010-2020, Jahresgutachten 2011*, S. 144.

¹³ Zu den beiden grundsätzlichen theoretischen Konzepten von „translation“ und „editing“ globaler Modelle vgl. Kerstin, Sahlin-Andersson, *National, International and Transnational Constructions of new public management*, in: Tom Christensen / Per Lægveid, *New public management. The transformation of ideas and practice*, 2002.

gesetzen (sei) nicht mehr vorhanden“¹⁴. Die international vergleichende Forschung zur Implementation des neuen Governancemodells macht darüber hinaus auf den Sachverhalt aufmerksam, dass in den einzelnen Ländern gleichzeitig sich zum Teil widersprechende „narratives of public services reform“ genutzt wurden. So überlagern sich Vorstellungen von NPM, Netzwerksteuerung und Neo-Weberianismus, die sich mehr oder weniger auch in den Hochschulreformen der einzelnen Hochschulsysteme wiederfinden lassen.¹⁵ Diese Überlagerung unterschiedlicher Steuerungsvorstellungen und ein je spezifisches Mischungsverhältnis von diesen zeigen sich auch innerhalb der Landeshochschulgesetze der einzelnen Bundesländer, was zu ineffektiven Modellumsetzungen des NPM führen kann¹⁶, wie sie z.B. für Italien¹⁷ und Frankreich¹⁸ bereits nachgewiesen wurden.

Man kann die differenzierte Umsetzung beklagen, sie ist aber eine Konsequenz aus den politischen Entscheidungen der letzten Jahre, die allesamt darauf ausgerichtet waren, Wettbewerb im System zu implementieren und den Hochschulen mehr eigene Handlungsmöglichkeiten zu geben.

Gelegentlich wird bei aller grundsätzlichen Zustimmung zu diesem Systemwechsel¹⁹ übersehen, dass sich nicht nur Nebenwirkungen, sondern unvermeidliche Auswirkungen einstellen, die den Hochschulen nicht immer bewusst sind bzw. nicht in deren Interesse liegen. So bleibt die finanzielle Verantwortung für die öffentlichen Hochschulen nach wie vor im Bereich des Staates, der Regierungen und der Parlamente. Dies gilt auch dort, wo sie in Trägerschaft einer Stiftung konstituiert sind²⁰. Damit haben etwa Landesparlamente nach wie vor die unbestrittene Möglichkeit, finanzielle Restriktionen durchzusetzen, auch wenn in Form von Ziel- und Leistungsvereinbarungen Absprachen zwischen Staat und Hochschulen getroffen wurden. Dies macht deutlich, dass auch die autonomer gewordenen Hochschulen sich nur im „Schatten der Hierarchie“²¹ bewegen können, dass diese Autonomie sich nur auf den operativen Teil der Wissenschaftsorganisation bezieht. Der strategische Primat der Politik wird dadurch nicht in Frage gestellt, insbesondere nicht in budgetären Fragen.

Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen die ehemals relativ harten Grenzen zwischen staatlichen Aufgaben und akademischer Selbstverwaltung verwischt werden. So besteht zumindest die Gefahr, dass in Berei-

¹⁴ Otto Hüther, *Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen*, 2010.

¹⁵ Ewan Ferlie/Christine Musselin/Gianluca Andresani: *The steering of higher education systems: a public management perspective*, in: *Higher Education* 56, 2008, S. 325–348.

¹⁶ Vgl. Hüther a.a.O.

¹⁷ Giliberto Capano, *Looking for serendipity: the problematical reform of government within Italy's Universities*, in: *Higher Education* 55, 2008, S. 481–504.

¹⁸ Gerard Mignot, *Who are the actors in the government of French universities? The paradoxical victory of deliberative leadership*, in: *Higher Education*, Vol. 45, 2003, S. 71–89.

¹⁹ Vgl. aber als Beleg für die Fundamentalkritik besonders Richard Münch, *Die akademischen Eliten*, 2007.

²⁰ Universität Frankfurt sowie die niedersächsischen Universitäten Göttingen, Lüneburg, Hildesheim und die Hochschule Osnabrück.

²¹ Fritz W. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1991, Nr. 4, S. 621, 629.

chen, in denen traditionell verfassungsrechtlich die akademische Selbstorganisation garantiert wurde, nun zwar keine Detailregulierung, aber eine Rahmensteuerung vorgenommen wird.²²

Das gilt im Übrigen auch da, wo die staatliche Seite ihre Verantwortung und ihr Steuerungs- und Handlungspotenzial nicht restriktiv, sondern durch Anreize ausübt. In jüngerer Zeit erfolgt dies fast regelmäßig durch Angebote und Programme im kompetitiven Verfahren, eine Art der Anreizsetzung, die durch die Förderprogramme des Stifterverbandes seit Anfang der 90er Jahre vorexerziert worden ist. Für dieses neue staatliche Handeln ist die Exzellenzinitiative von Bund und Ländern das bei weitem prominenteste Beispiel, aber auch auf der Ebene der Länder finden sich – wenn auch quantitativ deutlich geringer – genügend Beispiele für Förderprogramme, mit denen Forschung und Lehre ausgebaut oder in bestimmte Richtungen gelenkt werden sollen²³. Dies alles hat sicher zur Verbesserung der Infrastruktur in Forschung und Lehre geführt, aber auch dazu beigetragen, dass die staatliche Politikverantwortung in anderer, nicht weniger wirksamer Form akzentuiert wurde. In anderem Zusammenhang wurde das gelegentlich als „Angebotsdiktatur“²⁴ bezeichnet, als Konvolut von Aktionen also, derer man sich schlechterdings nicht entziehen kann.

Weiterhin sei auf eine häufig übersehene Konsequenz hingewiesen, die streng genommen nur eine Selbstverständlichkeit ist: Je größer das Maß der Freiheit für die Hochschulen ist, umso größer ist das Maß der Verantwortung. Entscheidungen und insbesondere deren finanzielle Auswirkungen sind im Rahmen der gewährten Kompetenz nur der Hochschule selbst zuzuordnen und nicht anderen, fernerer Instanzen. Wer eine Aufgabe übernimmt, hat auch in vollem Umfang die Verantwortung dafür zu tragen. Vielleicht ist dies der Grund dafür, warum die eine oder andere Hochschule sich in der Vergangenheit eher zögerlich auf die neuen Freiheiten einlassen wollte, warum hier und da gelegentlich Angst vor der Freiheit erkennbar wurde²⁵. Die Förderung einer umfassenden Autonomiefähigkeit muss den Aspekt der Verantwortungsübernahme deshalb in den Mittelpunkt stellen.

Und schließlich muss auf eine Nebenwirkung hingewiesen werden, die eher zu den unvorhergesehenen Folgen gehört, nämlich auf eine Tendenz zur Bürokratisierung durch die Zunahme der managerialen Tätigkeiten auf der Ebene der Hochschulen. Dies kann an zwei Beispielen erläutert werden, einerseits an der Realisierung von Zielvereinbarungen, andererseits am Instrument der leistungsorientierten Mittelzuweisung. In beiden Fällen handelt es sich um Instrumente der externen und internen Autonomie: Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule über Leistungen und Finanzen fördern die Mitwirkung der Hochschulen an bisher genuin staatlichen Entscheidungen (Verhandeln auf Augenhöhe) und die leistungsorientierte Mittelverteilung bindet staatliche Finanzentscheidungen an vorher vereinbarte Kriterien und Indikatoren.

In beiden Fällen aber ist mit diesen sinnvollen Instrumenten ein erhöhter Aufwand und ein erhöhter Regulierungsbedarf verbunden. Reiner Ambrosy²⁶ hat am Beispiel der Universität Essen-Duisburg den Zeitaufwand für die Entwicklung der internen Zielvereinbarungen auf allen Hierarchieebenen

²² Auf dieses Problem macht Peter M. Lynen Entwicklungen des Hochschulorganisationsrechts und rechtliche Besonderheiten der „anderen“ Hochschulen“ aufmerksam; in: Michael Hartmer/Hubert Detmer, Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis, 2004, S. 511–545.

²³ Etwa das hessische Landesprogramm LOEWE oder das Programm zum Ausbau nordrhein-westfälischer Fachhochschulen zur besonderen Förderung sog. MINT-Fächer.

²⁴ Julius Seeger, Finanzierung von Länderausgaben durch den Bund, DÖV 1968, S. 781, 787.

²⁵ Hanns Seidler, Die Angst vor der Autonomie, DUZ 1991, Heft 13, S. 18.

²⁶ Vortrag auf der Kanzlerjahrestagung 2008, <http://www.kanzlerjahrestagung2008.uni-jena.de/>

mit 1,5 Personenjahren angegeben, was eher zurückhaltend geschätzt sein dürfte. Und die mittlerweile von fast allen Hochschulen und in vielen Bundesländern praktizierte Form der Mittelverteilung nach Kriterien, die Belastung, Leistung und Zielerreichung widerspiegeln sollen, erfordern gegenüber den früheren inkrementell und ermessensgesteuerten Entscheidungen ein hohes Maß an Regelung der Kriterien. Datenerhebung, Datendefinition und Dateninterpretation binden auf allen Ebenen viele Kräfte. Hinzu kommt die Aufgabe, kontinuierliche Personalentwicklungsprozesse aufzubauen. Da Aufgaben dieser Art bisher nicht im Verantwortungsbereich der Hochschulen lagen, ist das vorhandene Personal darauf nur unzulänglich vorbereitet²⁷.

Damit soll nicht die Sinnhaftigkeit der genannten Instrumente in Frage gestellt, sondern lediglich darauf hingewiesen werden, dass lohnenswerte Ziele der Deregulierung oft aufwändige Maßnahmen im Inneren zur Voraussetzung haben oder nach sich ziehen.

Theoretisch sind diese Prozesse am ehesten als Konstruktion der Universitäten hin zu „complete organizations“ erfassbar.²⁸ Die lose gekoppelte, organisierte Anarchie Universität wird zur „complete organization“ und nähert sich dadurch in ihren Strukturen anderen Organisationsformen an (z.B. dem Idealtyp der formalen Organisation oder Dienstleistungsunternehmen). Im Rahmen dieses Prozesses kommt es zum Aufbau einer Gesamtidentität²⁹, von internen hierarchischen Strukturen³⁰ und einer Verstärkung der Rationalität³¹. Die Institution Universität, die als unhinterfragbare Idee nur funktionieren konnte, wenn sie hinreichend diffus und unbestimmt blieb, wird zunehmend als Organisation rekonstruiert, als eigenständiger und handlungsfähiger Organisationsakteur.³² Die Verstärkung des Wettbewerbs zwischen und innerhalb der Universitäten, die Verantwortungsverschiebung in die Universitäten und der Aufbau von Kontrollsystemen auch mit Hilfe bürokratischer Verfahren sind sowohl Ausdruck als auch Folge der Umwandlung der Universitäten in handlungsfähige oder vollständige Organisationen.

Ein gelegentlich gehörter Einwand geht dahin, die neuen Freiheiten seien lediglich ein Autonomieprivileg für die Hochschulleitungen, nicht aber für diejenigen, die in den Instituten und Fakultäten die eigentliche wissenschaftliche Arbeit in Forschung und Lehre zu leisten hätten. Dieser Einwand kann berechtigt sein, aber nur, wenn es versäumt wird, innerhalb der Hochschulen eine richtig dosierte Kompetenzverteilung zu realisieren: Während die Hochschulleitungen für die Strategie und Entwicklung insgesamt zuständig sein müssen, ist es richtig und notwendig, den Fakultäten stärkere

²⁷ Vgl. Georg Krücken u.a., Ergänzendes Gutachten zur Evaluation des TUD-Gesetzes, 2009, S. 2 (unveröffentlicht).

²⁸ Vgl. grundsätzlich zu diesem Konzept Nils Brunsson/Kerstin Sahlin-Andersson, Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, in: *Organization Studies* 24, 2000, S.721–746.

²⁹ Indikatoren hierfür sind: Autonomie, kollektiven Ressourcen, Abgrenzung zur Umwelt, Selbstwahrnehmung als Organisation.

³⁰ Indikatoren hierfür sind: Koordination und Kontrolle, internes Management.

³¹ Indikatoren hierfür sind: Eindeutige Ziele, Messung und Zurechnung von Leistungen.

³² Allgemein zu Universitäten: Georg, Krücken/Frank Meier, Turning the University into an Organizational Actor, in: Gili S. Drori/John W. Meyer/Hokyu Hwang, *Globalization and organization. World society and organizational change*, 2006, S.241–257; für Universitäten in den Niederlande: Harry de Boer/Jürgen Enders/Liudvika Leisyte, Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University, in: *Public Administration* 85, 2007, S.27–46; für deutsche Universitäten: Frank Meier, *Die Universität als Akteur. Zum institutionellen Wandel der Hochschulorganisation*, Wiesbaden, 2009.

Verantwortung und Freiheit etwa für die interne Verteilung ihrer Finanzmittel einschließlich der Personalmittel zu gewähren (Budgetierung³³). Dies gewährleistet, die Verantwortung für die Durchführung wissenschaftlicher Aufgaben dort fokussieren zu können, wo die entsprechende wissenschaftliche Kompetenz besteht. Die erforderliche Verknüpfung von zentral-strategischer und dezentraler Entscheidung erfolgt durch die Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fakultät.

Schließlich sei noch eine Frage aufgeworfen, die möglicherweise den entscheidenden Prüfstein dafür darstellt, ob man die beschriebenen Entwicklungen in vollem Umfang als positiv bewerten kann. Es stellt sich die Frage, ob diese Maßnahmen, die ja weitaus überwiegend organisatorisch-finanzieller Natur sind, auch einen Beitrag leisten können zu einer qualitativen Verbesserung des wissenschaftlichen Outputs, also zu einer verbesserten Leistungsfähigkeit der Hochschulen.

Die bisher in verschiedenen Beiträgen versuchten Antworten fallen unterschiedlich aus, eine verlässliche Aussage ist derzeit noch nicht möglich. Hollingsworth³⁴ hat in einem Vergleich verschiedener Hochschulen und Forschungseinrichtungen die Auffassung vertreten, wirklich wichtige wissenschaftliche Durchbrüche und Innovationen seien insbesondere in solchen Einrichtungen zu verzeichnen, die über eine hohe organisationelle Autonomie verfügen. In die gleiche Richtung tendiert eine internationale Studie³⁵, in der ein Zusammenhang von Budgets, Autonomie und wissenschaftlicher Effizienz hergestellt wird. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass sich der Effekt von Budgeterhöhungen verdopple, wenn eine Einrichtung über eine hohe Autonomie verfüge. Demgegenüber kommen Schenker-Wicki/Hürlimann bei einem Vergleich von 10 Schweizer Universitäten zum Ergebnis, „dass größere Autonomie nicht per se zu einer höheren Effizienz der Universitäten führt“³⁶.

Trotz dieser Unsicherheiten und unterschiedlichen Forschungsergebnissen sei die These gewagt, dass Autonomie und Deregulierung, verbunden mit verstärktem Wettbewerb³⁷, notwendige, aber nicht allein hinreichende Voraussetzungen für guten wissenschaftlichen Output sind. Dies kann noch optimiert werden, wenn es gelingt, mit Autonomie und Deregulierung neben der persönlichen Motivation der Hochschulmitglieder eine höhere institutionelle Motivation zu erzielen, einen institutionellen „Spirit“ mit dem Ziel, die richtigen Dinge richtig und auf eigene Verantwortung anzupacken. Dann kann eine „Good University Governance“ entstehen, die sich durch Offenheit, Verantwortlichkeit, Kohärenz und Partizipation auszeichnet³⁸.

³³ Dazu Frank Ziegele, Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen, 2008.

³⁴ J. Roger Hollingsworth, High Cognitive Complexity and the Making of Major Scientific Discoveries, in: Sales/Fournier, Knowledge, Communication and Creativity, 2007, S. 129 ff.

³⁵ Aghion, Dewatripont, Hoxby, Mas-Colell, Sapir, Higher Aspirations, An Agenda for Reforming European Universities, Bruegel Blueprint Series, Volume V, 2008.

³⁶ Wirkungssteuerung von Universitäten – Erfolg oder Misserfolg? Eine ex-post Analyse, in: Manfred Weiß (Hg.), Evidenzbasierte Bildungspolitik: Beiträge der Bildungsökonomie, 2006, S. 73 ff.; dazu auch Georg Krücken, Gutachten (FN 27), S. 3 f.; s. dazu auch Michael Jaeger, Steuerung durch Anreizsysteme an Hochschulen, in: Jörg Bogumil/Rolf G. Heinze (Hg.), Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, 2009, S. 45, 59 ff.

³⁷ Jörg Bogumil/Stephan Grohs, Von Äpfeln, Birnen und Neuer Steuerung, in: Bogumil/Heinze (FN 36), S. 139, 147.

³⁸ Zum Ganzen auch Burton Clark, Creating Entrepreneurial Universities, 1998 und J.G. Wissema, Towards the 3rd Generation University 2009, ders. Threat or Opportunity, in: Becker/Graf (Hg.), Strategien in Wissenschaftsorganisationen, 2010, S. 206.

IV. Umsetzungsanalyse der sieben Themenfelder Hochschulautonomie

Im Bericht 2008 zum Abschluss des Projekts „Deregulierte Hochschule“ wurden in 10 Bereichen Leitlinien formuliert (s. oben unter I.), die in Empfehlungen an die Politik bzw. die Hochschulen unterteilt waren. Für die Zwecke dieses Berichts 2011, der sich mehr mit dem Ist-Zustand von Deregulierung und Hochschulautonomie befasst, wurden diese Leitlinien komprimiert und z.T. zusammengefasst. Sie orientieren sich aber im Wesentlichen an den Leitlinien von 2008. Im Folgenden werden diese jetzt 7 Leitlinien

- a) als Leitbilder komprimiert dargestellt³⁹,
- b) auf ihre gesetzliche Verankerung hin analysiert und
- c) auf ihre Umsetzung in der Praxis hin untersucht.

Diese Analysen basieren auf detaillierten Einzelauswertungen der Landeshochschulgesetze und -verordnungen sowie Hochschulsatzungen und auf einer Auswertung der 20 geführten Interviews. Sie ermitteln, inwieweit die gesetzliche Lage gegebenenfalls von der tatsächlich geübten Praxis abweicht und welches die wichtigsten Erfahrungen mit den neuen Instrumenten sind.

Die Einzelauswertungen der Rechtsgrundlagen sowie die Zusammenfassungen der geführten Interviews sind Teil des Langberichts dieser Studie.

1. Zusammenwirken Staat – Hochschule

- a) die Leitlinien des Stifterverbands

Die staatliche Seite verzichtet auf Fachaufsicht und reduziert sich auf Rechtsaufsicht.

Die staatliche Seite schließt mit den Hochschulen Pakte und Zielvereinbarungen; in diese werden Leistungsindikatoren, Finanzierungsgrundsätze und ein entsprechendes Berichtswesen der Hochschulen integriert.

Die Hochschulen haben in den Zielvereinbarungen ein fachlich und quantitativ ausgewogenes Ausbildungsangebot sicherzustellen und die Zielsetzungen der Landesplanung zu beachten.

- b) die Gesetzeslage

Ein wesentliches Element der neuen Hochschulsteuerung ist der Einsatz von Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die in fast allen Bundesländern an die Stelle von einseitig-hierarchischen Mittel- und Leitungszuweisungen getreten sind. In den meisten Bundesländern geschieht dies in einem zweistufigen Verfahren: auf der ersten Stufe schließen die Fachministerien mit allen Hochschulen des Landes sog. Hochschulverträge mit längerer Laufzeit ab, mit denen die Gesamtprinzipien der

³⁹ S. auch Aktionsrat Bildung (FN 12), S. 67 ff.

Hochschulpolitik des Landes sowie die jeweiligen Verpflichtungen des Landes einerseits und der Hochschulen andererseits definiert werden. Dies betrifft beim Land insbesondere den Gesamtumfang der Finanzierung, bei den Hochschulen etwa die Zahl der Studienplätze, die Einrichtung und Fortsetzung von Studiengängen und die Qualitätssicherung. Diese werden durch individuell-konkrete Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den einzelnen Hochschulen ergänzt.

Die Hochschulen ihrerseits sind überwiegend gesetzlich gehalten, Struktur- und Entwicklungspläne aufzustellen, die in der Regel der Genehmigung des Fachministeriums bedürfen. Dieses übt auch in allen Ländern die Rechtsaufsicht aus. In einigen Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg, Bayern) gibt es darüber hinaus ein fachliches Weisungsrecht (Fachaufsicht), insbesondere in finanziell relevanten Angelegenheiten.

Hinsichtlich der Rechtsform ist die Körperschaft des öffentlichen Rechts der Regelfall, allerdings gleichzeitig auch staatliche Einrichtung. Dieser Zusatz, der stärkere staatliche Durchgriffsmöglichkeiten eröffnet, ist in einigen Bundesländern (z.B. NRW) entfallen. Darauf haben sich der Bund und das Land Baden-Württemberg in einem Eckpunktepapier vom 12.4.2011 auch hinsichtlich des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) verständigt.

Niedersachsen weist insoweit eine Besonderheit auf, als die Universitäten Göttingen, Lüneburg, Hildesheim und die Hochschule Osnabrück seit 1.1.2003 auf ihren Antrag hin keine staatlichen Einrichtungen mehr sind, sondern in der Trägerschaft einer Stiftung des öffentlichen Rechts geführt werden. Die Besonderheit in Hessen liegt darin, dass diese Rechtsform auch für die Universität Frankfurt gewählt wurde, während für die TU Darmstadt als einzige deutsche Universität ein Gesetz gilt, das ein besonders hohes Maß an Autonomie für die Universität aufweist⁴⁰.

In vielen Bundesländern werden den Universitäten ebenfalls Optionen für die Umwandlung durch Gesetz in eine andere Rechtsform eröffnet, in Hessen, NRW und Rheinland-Pfalz auch solche privatrechtlicher Natur.

c) die Interviews

Ziel- und Leistungsvereinbarungen und deren Praxis werden überwiegend sehr positiv eingeschätzt, wenn auch die häufig komplizierten Berechnungsmethoden und Formeln zur belastungs- und leistungsorientierten Mittelverteilung gelegentlich als tendenzielle Detailsteuerung beurteilt werden. Dies sei überdies anfällig für bürokratisches Verhalten. Zielvereinbarungen führten auch grundsätzlich zu Planungssicherheit, die aber leider gelegentlich durch finanzielle Notentscheidungen (so in Thüringen 2010) durchbrochen werde. Von anderen Universitäten wird indessen berichtet, die Zielvereinbarungen seien im Wesentlichen eingehalten worden. Es gibt Einschätzungen, wonach diese Vereinbarungen in einem partnerschaftlichen und vertrauensvollen Verhältnis getroffen und umgesetzt würden, während andernorts durchaus auch der Eindruck besteht, sie hätten vor allem beschreibenden Charakter und die einzelne Festlegungen (z.B. Zahl der Studienplätze) würden von ministerieller Seite einseitig entschieden. Wichtig ist auch die Einschätzung, Zielvereinbarungen hätten wenig innovativen Wert, weil häufig nur das vereinbart werde, was ohnehin schon angesto-

⁴⁰ Hierzu Krücken u.a. (FN 27). Im Falle des KIT-Gesetzes handelt es sich demgegenüber in erster Linie um die Zusammenführung einer Universität und einer Forschungseinrichtung.

Ben oder realisiert sei. Andererseits wird aber auch betont, dass durch Zielvereinbarungen innovative Ansätze, wie z.B. Lehrkollegs, realisiert werden konnten.

Einige Universitäten monieren auch, dass in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen keine negativen Sanktionen festgeschrieben sind, was zumindest mittelfristig aber wünschenswert wäre.

Die Frage der alternativen Rechtsformen wird jedenfalls da, wo es keine Universitäten in Trägerschaft einer Stiftung gibt, als nachrangig angesehen, vor allem im Verhältnis zum wirklich entscheidenden Problem einer bedarfsgerechten Finanzierung. Die im Fall einer Stiftung notwendige Übertragung der Immobilien vom Staat auf die Stiftung sei angesichts des häufig maroden Zustands eher Belastung als Fortschritt. In Dresden scheiterte die Änderung der Rechtsform am Widerstand der Landesregierung, die genau diese Übertragung der Liegenschaften nicht akzeptieren mochte.

2. Organisations-, Leitungs- und Entscheidungsstrukturen

a) die Leitlinien des Stifterverbands

Die Hochschulen sind grundsätzlich in der Lage, ihre Organisation, ihre Leitungs- und Entscheidungsstrukturen selbst zu definieren.

Sollten dem gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen, werden den Hochschulen per Experimentierklauseln Abweichungen durch Satzungsgebung erlaubt.

Hochschulen räumen den Fachbereichen/Fakultäten zusätzliche Kompetenzen ein, insbesondere bei Personal und Finanzen.

Durch Hochschulräte werden auch außerhochschulische Belange in die Entscheidungen der Hochschule implementiert.

b) die Gesetzeslage

In allen untersuchten Landesgesetzen finden sich Regelungen zu Hochschulräten, Universitätsräten oder Hochschulkuratorien, mit denen in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichen Befugnissen die Verbindungen zwischen Universität und Gesellschaft gestärkt werden sollen. Hinzu kommt das Motiv der erweiterten Kontrolle und Aufsicht: Je mehr durch die eingeräumte Autonomie und Deregulierung die Aufsichtskompetenz der Ministerien reduziert wird, umso mehr bedarf es einer wissenschaftsnahen Beratungs-, Aufsichts- und Kontrollinstanz. Insofern ist es auch konsequent, wenn in den meisten Gesetzen die Hochschulräte an der Wahl der Mitglieder der Hochschulleitungen beteiligt sind, sei es direkt durch Wahl (Baden-Württemberg), durch Vorschlagsrecht (Hessen) oder andere Beteiligungsformen. Gemeinsam ist aber allen gesetzlichen Regelungen, dass strategisch relevante Entscheidungen (Entwicklungspläne, Zielvereinbarungen etc.) in landesspezifisch differenzierter Form unter Beteiligung der Hochschulräte getroffen werden.

Für die Leitungsebene der Hochschulen gibt es in den meisten untersuchten Landesgesetzen neben dem Hochschulrat die Hochschulleitung in der Form Präsidium/Rektorat, bestehend aus Präsident/Rektor, Vizepräsident/Prorektor, Kanzler bzw. Vizepräsident für administrative Angelegenheiten.

Gegenüber den Hochschulleitungen haben die Senate der Hochschulen überall deutlich an Kompetenz und Einfluss verloren. Das lässt sich am Beispiel der internen Mittelverteilung erkennen, die überwiegend in der Kompetenz der Hochschulleitungen liegt.

Auf der dezentralen Ebene (Fakultäten, Fachbereiche) hat eine analoge Entwicklung stattgefunden. Dekane haben mittlerweile zunehmend stärkere Kompetenzen als Fakultäts- oder Fachbereichsräte. Sowohl auf der Leitungsebene wie auf der Fachbereichsebene zeigt sich also die Zurückdrängung der akademisch-kollegialen Selbstverwaltungskompetenzen zugunsten Managementkompetenzen von Hochschul- und Fachbereichsleitung.

Dies gilt auch bei der Wahl des Dekans, der zwar weiterhin von den Fachbereichsräten gewählt wird, dessen Wahl aber häufig auf Vorschlag der Hochschulleitung erfolgt oder zumindest deren Bestätigung bedarf (doppelte Legitimation). Diese Systematik hat den Vorteil der Verkoppelung von dezentraler Entscheidung mit zentralen Strategien.

Ebenfalls in der Mehrzahl der Landesgesetze finden sich Experimentierklauseln, mit denen eine (partielle) Abweichung vom Landesrecht ermöglicht wird. In Niedersachsen gilt dies nur für Universitäten, die im Rahmen der Exzellenzinitiative gefördert werden. Die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Möglichkeit, meist durch Satzung der Hochschule, ist eher zurückhaltend (vgl. aber Grundordnung der TU Berlin).

c) die Interviews

Fast alle der befragten Universitäten sind in den letzten Jahren dazu übergegangen, auch für die Ebene der Fakultäten Globalhaushalte zu schaffen. Dafür wurden durch Budgetierungsmaßnahmen deutlich erweiterte Handlungsspielräume an die Fachbereiche übertragen. Diese umfassen gezielt auch die Personalkosten, über die die Fachbereiche nach eigenem Ermessen verfügen können. Die Erfahrungen damit sind weitgehend gut, weil auf diese Weise eine rationalere und auch wirtschaftlich sinnvollere Mittelverwendung erzielt werden könne. Allerdings bedürfe es einer Ausweitung und Verbesserung der Managementkompetenz auf der dezentralen Ebene. Dennoch gibt es für diesen dezentralen Ansatz im Wesentlichen nur positive Erfahrungsberichte, wenn man einmal davon absieht, dass sich bei dieser Form der Fakultätsbudgetierung und dem dadurch ermöglichten flexiblen Wirtschaften hohe Rückstellungen auf der Fakultätsebene ergeben. Diese seien einerseits grundsätzlich sinnvoll, stünden aber andererseits dann dem laufenden Studienbetrieb nicht zur Verfügung.

In anderen Universitäten wird diese Dezentralisierung nicht angestrebt, insbesondere da, wo das Finanzvolumen insgesamt geringer ist. Betont wird, dass Dezentralisierung nur sinnvoll sei, wenn bei allem Bekenntnis zum Prinzip der Subsidiarität nach wie vor eine Interventionsmöglichkeit der Hochschulleitungen bestehe. Dies sei insbesondere da erforderlich, wo Fakultäten aus historischen Gründen eine starke Stellung hätten und damit eher die Gefahr bestehe, dass Partikularinteressen durchgesetzt werden könnten. Somit könnten Zielkonflikte zwischen zentralen und dezentralen Ent-

scheidungen entstehen. Diese Dezentralisierung müsse durch eine stärkere Professionalisierung auf der Ebene der Fachbereichsleitungen, durch Personalentwicklung und hauptamtliche Dekane begleitet werden.

Erkennbar ist, dass gerade diese Frage von erheblicher strategischer Bedeutung ist, weshalb die entsprechenden Strategiewechsel gelegentlich nach einem Wechsel in der Hochschulleitung stattfinden. Die Gewährleistung und Wahrnehmung gemeinsamer Verantwortung wird aber in allen Aussagen eingefordert.

Die Universität Heidelberg hat die Experimentierklausel dazu genutzt, in einer Fakultät die Lehrverpflichtung als Fakultätsdeputat auszuweisen. Dies bringe erhebliche Flexibilitätsgewinne mit sich, weil z.B. neu berufenen Professoren für den Anfang eine geringere Lehrverpflichtung zugewiesen oder längere Forschungsaufenthalte kompensiert und ausgeglichen werden können. Es wird auch betont, dass eine erfolgreiche Inanspruchnahme der Experimentierklausel in der Hochschule dazu führen könne, die entsprechenden Regelungen bei späteren Novellierungen generell in das Landesrecht umzusetzen. Dies gilt auch für Hessen, wo verschiedene Elemente des als Experiment gedachten TUD-Gesetzes in das Landeshochschulgesetz eingeflossen sind.

3. Lehre und Studium, Qualitätsentwicklung

a) die Leitlinien des Stifterverbands

Die Hochschulen entscheiden eigenständig und ohne staatliche Genehmigung über die Einführung von Studiengängen und die Studien- und Prüfungsordnungen; die Qualitätssicherung erfolgt durch geeignete Akkreditierungsmaßnahmen, wobei tendenziell Systemakkreditierung an die Stelle der bisher vorherrschenden Akkreditierung einzelner Studienprogramme treten sollte.

Die Hochschulen entwickeln eigene Zulassungssysteme und können eine Auswahl der Studierenden bei strikter Beachtung der Art. 3 und 12 GG vornehmen.

Qualitätssicherungsverfahren für die Lehre werden in geeigneter Form regelmäßig durch die Hochschulen durchgeführt.

Kapazitätsverordnung und Lehrverpflichtungsverordnungen werden abgeschafft, um den Hochschulen eigene Profilierungen und Zielsetzungen zu ermöglichen und entsprechende Steuerungsmodelle zu entwickeln.

b) die Gesetzeslage

Für die Einrichtung neuer und die Änderung bzw. Aufhebung bestehender Studiengänge sind zunächst auf der Ebene der Hochschulen die Präsidien bzw. die Senate zuständig. Was die Kompetenzen und die Verantwortung der staatlichen Seite angeht, zeigt sich ein differenziertes Bild: Weil dies in Baden-Württemberg, Bayern und Berlin als staatliche Angelegenheit angesehen wird, ist hier ein Einvernehmen mit dem Fachministerium bzw. der Senatsverwaltung erforderlich, das aber

in Bayern (ebenso Sachsen) entfallen kann, sofern diese Maßnahme schon in einer Zielvereinbarung enthalten ist. In den meisten anderen Bundesländern besteht der staatlichen Seite gegenüber eine Anzeigepflicht oder es gibt – in der Mehrzahl der Fälle – keine staatliche Mitwirkung, insbesondere auch dann, wenn eine Zielvereinbarung den Sachverhalt bereits geregelt hat.

In verschiedenen Bundesländern wird den Hochschulen das Recht eingeräumt, Studierende selbst auszuwählen.

Diese stark zurückgenommene staatliche Mitwirkung wird in einigen Bundesländern dadurch kompensiert, dass eine Akkreditierung eines neuen Studiengangs durch eine ihrerseits akkreditierte Kommission erfolgt. Im Übrigen fordern die meisten Landesgesetze die Etablierung eines geeigneten Qualitätsmanagements durch geeignete Maßnahmen – insbesondere Evaluationen – auf allen Ebenen.

c) die Interviews

In der Mehrzahl der Universitäten liegt die Entscheidung über Einrichtung und/oder Schließung eines Studiengangs bei der Universität selbst. Dort, wo das nicht der Fall ist, wird dafür ein gewisses Verständnis geäußert, weil ein Mindestmaß an Kontrolle und die Aufrechterhaltung einer Vielfalt gewährleistet sein müsse. Überdies seien abweichende Entscheidungen des Ministeriums die Ausnahme. In Universitäten, die ein alleiniges Entscheidungsrecht besitzen, kann es in diesen Fällen zu Detailsteuerungen kommen, wenn in den Zielvereinbarungen neue Studiengänge nicht dotiert werden oder die festgelegte Zahl von Studienplätzen eine an sich in den Augen der Universität notwendige Schließung eines Studiengangs verhindert.

Die eigenständige Auswahl von Studierenden wird selbst in denjenigen Bundesländern, die diese Möglichkeit durch Gesetz eröffnen, nicht oder allenfalls sehr defensiv ausgeübt. Die Begründungen dafür sind unterschiedlich. Neben rechtlichen und bürokratischen Hemmnissen werden auch Wettbewerbsverzerrungen befürchtet, weil unterfinanzierte oder Universitäten in weniger attraktiven Gebieten erhebliche Nachteile hätten. Auch sei nicht hinreichend sicher, dass auf diese Weise auch tatsächlich eine „Bestenauslese“ stattfindet, auch weil die Hochschulzugangsberechtigung im Allgemeinen eine gute Aussagekraft habe. Zudem sei – insbesondere bei großen Universitäten – auf Grund der hohen Bewerberzahl ein aufwendiges Auswahlverfahren von Studierenden nicht zu leisten.

Bemerkenswert ist, dass viele Universitäten sich um ein wirklich effizientes Qualitätsmanagement auf dem Gebiet der Lehre bemühen. Dies wird einerseits durch Programmakkreditierungen gewährleistet. Andererseits werden auch Systemakkreditierungen angestrebt, was bei der Universität Mainz im März 2011 realisiert worden ist.

4. Personalmanagement

a) die Leitlinien des Stifterverbands

Die Hochschulen erhalten die Dienstherrneigenschaft oder zumindest die Kompetenzübertragung für alle personalrelevanten Entscheidungen innerhalb der Hochschule, einschließlich der Berufung der Hochschulleitung und der Professoren.

Verhandlungen über Bezüge und Ausstattungen werden in der Hochschule geführt.

Die Hochschulen werden in weiterer Zukunft tariffähig, gegebenenfalls auch in Tarifgemeinschaften.

b) die Gesetzeslage

In den meisten Bundesländern liegt die Dienstherrneigenschaft für die Beamten und die Arbeitgebereigenschaft für die Beschäftigten beim Land. Ausnahmen sind Berlin (seit 2003), Nordrhein-Westfalen (seit 2007), die niedersächsischen Stiftungsuniversitäten (seit 2003) sowie die Stiftungsuniversität Frankfurt (seit 2008). Der TU Darmstadt wurden bereits mit dem eigenen Gesetz seit 2005 weitgehende Rechte im Personalbereich durch Delegation zugestanden und mit dessen Novellierung im Jahr 2010 auch die Dienstherrneigenschaft eingeräumt. Dies soll nach einer Vereinbarung zwischen Bund und Land Baden-Württemberg vom April 2011 in Zukunft auch für das KIT gelten.

Im Hinblick auf das Berufsrecht ist die seit den Humboldtschen Reformen nahezu selbstverständliche Regelung der Berufung durch das zuständige Ministerium mittlerweile weithin durchbrochen. Lediglich in Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz werden Professoren noch vom Ministerium berufen⁴¹, in allen anderen Bundesländern durch die Hochschulleitung. Das bedeutet gleichzeitig, dass alle Personalentscheidungen im Rahmen der Gesetze und Tarifvereinbarungen innerhalb der Hochschulen getroffen werden können.

c) die Interviews

Die Übertragung der Dienstherrneigenschaft wird von den Universitäten, an denen dies erfolgt ist, einhellig begrüßt. Der Vorteil liege in der Flexibilität, Beamtenstellen, namentlich für Professoren, selbst zu schaffen oder auch deren Wertigkeit zu verändern; auch eine Streichung von Beamtenstellen könne sich als sinnvolle Maßnahme erweisen⁴². Allerdings wird dies nicht immer so gesehen,

⁴¹ Dies gilt auch für das Land Berlin, obwohl dort die Hochschulen Dienstherr der Beamten sind (§ 2 Abs. 4 Berliner Hochschulgesetz).

In Bayern ist zu beachten, dass dieses Berufsrecht im Jahre 2009 im Rahmen eines auf 4 Jahre befristeten Modellversuchs durch Rechtsverordnung an eine Reihe von Universitäten und Fachhochschulen übertragen worden ist.

Zwischenzeitlich wurde auch der Universität Mainz in Rheinland-Pfalz das Berufsrecht übertragen.

⁴² Angesichts vielerorts (z.B. Bochum, Darmstadt) noch bestehender Stellenpläne im Beamtenbereich wird in diesem Zusammenhang aber auch von Schwierigkeiten berichtet.

da andere Universitäten mit der Dienstherreneigenschaft die Gefahr verbinden, es könnten damit auch Pensionslasten und Besoldungserhöhungen auf die Universitäten abgewälzt werden.

Von allen Universitäten, die das alleinige Berufungsrecht und das Recht zu den anderen Personalentscheidungen aufweisen, wird diese Möglichkeit einmütig begrüßt. Einzelne Einschränkungen ergeben sich da, wo staatliche Behörden mit weitgehenden Kompetenzen Personalentscheidungen der Universitäten zustimmen müssen. Dies führe zu Zeitverlusten und nicht immer zu wissenschaftsadäquaten Entscheidungen.

Die universitäre Entscheidungskompetenz führe zu einer deutlichen Beschleunigung der Verfahren, zu großer Flexibilität und zu raschen Entscheidungen in Konkurrenzsituationen, wenn neu zu berufende Professoren auch Angebote von anderen Seiten hätten.

In Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg gibt es Diskussionen, das Berufungsrecht an die Universitäten zu übertragen, die im Fall der Universität Mainz vor wenigen Wochen erfolgreich gewesen sind.

Mit der Übertragung des Entscheidungsrechts ist auch die Besoldungsfestsetzung im Rahmen der W-Besoldung verbunden. Hierdurch hat sich an vielen Universitäten eine deutlich größere Spreizung in der Vergütungsstruktur der Professoren ergeben.

Eine Folge aus dieser Kompetenzverlagerung ist eine weitaus größere Verantwortung für die Qualitätssicherung bei Berufungsentscheidungen und die Notwendigkeit eines Berufungscontrollings, was auch zusätzliches Personal erfordere. Diese Verantwortung werde aber von allen Beteiligten sehr offensiv angenommen.

5. Finanzmanagement

a) die Leitlinien des Stifterverbands

Die Finanzzuweisungen seitens des Landes erfolgen als Globalbudget auf Grundlage der Zielvereinbarungen ohne detaillierte Zweckvorgaben.

Die Budgets unterscheiden zwischen Grundbudget, Leistungsbudget und Investitions- /Innovationsbudget.

Die hochschulinterne Mittelverteilung folgt dieser Systematik und sieht eine dezentrale Ressourcenverantwortung vor.

Das kameralistische Rechnungswesen wird durch die Doppik ersetzt.

Verbindliche Stellenpläne in den staatlichen Haushalten entfallen.

b) die Gesetzeslage

Mit der zunächst probeweisen und experimentellen Einführung von Globalhaushalten in einigen Bundesländern und Universitäten (z.B. Darmstadt und Bochum) zu Beginn und Mitte der neunziger Jahre ist ein genereller Trend in Gang gesetzt worden, der dazu geführt hat, dass die globale Zuweisung der Haushaltsmittel an die Hochschulen mittlerweile als „State of the Art“ angesehen werden kann. Dies bedeutet, dass die frühere, sehr ins Detail und in kleinste Summen gehende und mit Zweckvorgaben versehene Mittelzuweisung an die Hochschule ihr Ende gefunden hat. Stattdessen basieren die Mittel auf Zielvereinbarungen und Hochschulpakten, die quantitative und qualitative Indikatoren festlegen, wie die Mittel zwischen den Hochschulen des Landes verteilt werden und die Höhe der einzelnen Budgets bestimmt wird. Entweder auf gesetzlicher Grundlage oder realer Praxis gliedern sich diese Budgets in Grundbudget (häufig an der Zahl der Studierenden orientiert), einem Leistungsbudget und einem Investitions- oder Innovationsbudget. Innerhalb der Hochschulen selbst werden mittlerweile nahezu flächendeckend solche Verteilungsmodelle implementiert.

Eine weitere erkennbare Tendenz in den Bundesländern besteht darin, detaillierte Stellenpläne in den staatlichen Haushalten abzuschaffen und auch die Zuweisung der Personalmittel weitgehend nicht über Stellen, sondern über Geld zu steuern. Mit Ausnahme des Landes Nordrhein-Westfalen und der Stiftungsuniversitäten finden sich noch in allen Bundesländern verbindliche Stellenpläne für Beamte⁴³. Im Bereich des Tarifrechts finden sich allerdings diese Festlegungen zunehmend weniger, so dass die Hochschulen häufiger in der Lage sind, sowohl quantitativ wie qualitativ von früheren Stellenplänen abweichen zu können. Stellenpläne im Tarifbereich finden sich noch in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen.

Ähnlich unterschiedliche Handhabungen und Regelungen finden sich im Bereich des Rechnungswesens für die Hochschulen. Einzelne Bundesländer sind dazu übergegangen, ihr gesamtes landesweites Rechnungswesen auf kaufmännisches Rechnungswesen umzustellen (Hessen), andere (Hamburg, Niedersachsen, NRW, Sachsen) haben dies nur für den Hochschulbereich realisiert und in weiteren Bundesländern sind einzelne Universitäten auf das neue System umgestellt (Erfurt, Heidelberg, Mainz, TU München, Würzburg).

Die Umstellung auf das neue Rechnungswesen brachte in allen betroffenen Universitäten auch die Einrichtung eines Controllings, einer Innenrevision, der Einschaltung von Wirtschaftsprüfern und eines Berichtswesens gegenüber der Landesregierung mit sich. Insbesondere das Berichtswesen ist zwischen Universitäten und Hochschulleitungen in seiner Gestaltung häufig kontrovers, weil von den Universitäten hier ein Einfallstor für neue Detailsteuerungen gesehen wird.

c) die Interviews

Von fast allen Interviewpartnern werden die Einführung und Umsetzung von Globalhaushalten genauso begrüßt wie die auf Zielvereinbarungen beruhenden neuen Mittelverteilungssysteme zwischen und innerhalb den Hochschulen. Dies wird als „Erfolgsmodell“ und „ausnehmend positiv“ beurteilt. Es gebe eine höhere Flexibilität, eine größere Rationalität und damit eine höhere

⁴³ Begründet wird dies mit § 28 des Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes, wonach ein Amt nur verliehen werden darf, wenn eine entsprechende Planstelle im Haushalt ausgewiesen ist.

Wirtschaftlichkeit und nicht zuletzt ein besseres Kostenbewusstsein. Soweit bereits ein kaufmännisches Rechnungswesen eingeführt ist, werde klar, dass man nicht nur in Ausgaben, sondern auch in Werteverzehr und Abschreibungen denken müsse. In diesem Zusammenhang kann man eine wachsende Tendenz zur Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens feststellen, auch wenn sich praktische Probleme dadurch ergeben, dass der Bund und die Mehrzahl der Länder am kameralistischen System noch festhalten. Gelegentlich wird aber auch die Frage nach Aufwand und Ertrag eines solchen Systemwechsels gestellt: Dieser sei nur sinnvoll, wenn er sich auf die gesamte Landesverwaltung erstrecke. Sei das nicht der Fall, könne auch eine Kosten-Leistungs-Rechnung auf kameraler Basis gute Dienste leisten.

Allerdings gibt es auch kritische Stimmen hinsichtlich der realen Praxis in einigen Bundesländern. So wird davon berichtet, dass auch im Falle von Globalhaushalten diese durch politische Entscheidungen im Einzelfall eingeschränkt würden. Das führe im Ergebnis dazu, dass die Praxis des Globalhaushalts entgegen seiner Idee eine wirkliche Flexibilisierung nicht zulasse und eine Veränderung des Status quo verhindert werde.

Soweit Stellenpläne im staatlichen Haushalt im Tarifbereich abgeschafft wurden, wird dies von den Universitäten einhellig begrüßt. Die Abschaffung dieser Form von Stellenplänen schließt natürlich nicht aus, dass sich die Hochschulen für eigene Planungszwecke adäquate Instrumente schaffen können.

6. Erschließung externer Finanzquellen und Studienbeiträge

a) die Leitlinien des Stifterverbands

Soweit nach Landesrecht Studienbeiträge erhoben werden können, erfolgt die Entscheidung darüber und deren Ausgestaltung durch die jeweilige Hochschule.

Die Hochschulen können eigenständig Unternehmen gründen, die mit ihren Aufgaben zusammenhängen oder sich an solchen Unternehmen beteiligen.

Die Nutzung des geistigen Eigentums und dessen Verwertung wird den Hochschulen eingeräumt und von diesen aktiv betrieben.

b) die Gesetzeslage

Allgemeine Studienbeiträge sind diejenigen, die in der Regel für ein Erststudium erhoben werden. Nachdem ab 2005 in verschiedenen Bundesländern allgemeine Studienbeiträge eingeführt und in manchen wieder abgeschafft wurden, werden derzeit allgemeine Studienbeiträge noch in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen erhoben. In Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen ist deren Abschaffung für 2011-2013 beschlossen bzw. geplant, so dass nach der jetzt erkennbaren Gesetzeslage ab 2013 voraussichtlich nur noch in Bayern und Niedersachsen allgemeine Studienbeiträge erhoben werden dürften.

Davon unabhängig sind wie bisher Regelungen zu anderen Formen des Studiums (Gasthörer, Weiterbildungsstudiengänge, berufsbegleitende Studiengänge, Fernstudiengänge etc.), für die in unterschiedlicher Form und unterschiedlicher Höhe in den einzelnen Bundesländern Beiträge erhoben werden oder erhoben werden können.

Neben den staatlichen Haushalten stellen die sog. Drittmittel den größten Einnahmenanteil der Hochschulen dar. Dies waren im Jahr 2008 im gesamten Hochschulbereich ca. 5 Milliarden Euro, davon ca. 25 % aus dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft. Diese Drittmittel stehen den Hochschulen in der Regel uneingeschränkt zur Verfügung.

Zunehmend sind die Hochschulen ermächtigt, eigene Unternehmen zur Gewinnerzielung zu gründen oder sich an solchen zu beteiligen. Allerdings sind die Unternehmenszwecke häufig eingeschränkt, etwa zur Förderung des Technologietransfers und der Existenzgründung oder für Weiterbildungsmaßnahmen. Mit der Ausnahme bei den Stiftungsuniversitäten und dem Land Nordrhein-Westfalen bedürfen solche Maßnahmen der Zustimmung des Ministeriums oder müssen diesem angezeigt werden.

c) die Interviews

Diejenigen Universitäten, die allgemeine Studienbeiträge erheben oder bis vor kurzem erhoben haben, sind oder waren – jenseits der gesellschaftspolitischen Diskussion über deren Berechtigung – mit dieser Einnahmequelle (natürlich) sehr zufrieden. Diese bewegte sich abhängig von der Studierendenzahl im ein- bis zweistelligen Millionenbereich. Es gehe dabei nicht allein um die zusätzlichen Einnahmen, sondern vor allem auch um die damit verbundenen Effekte. Diese hätten die Identifikation der Studierenden mit der Universität und das Engagement der Professoren für die Lehre deutlich erhöht. Auch habe die Partizipation der Studierenden bei der Verteilung dieser Mittel zu interessanten Projekten geführt. Dadurch hätten sich die Studienbedingungen spürbar verbessert. Dies sei wahrscheinlich der entscheidende Grund dafür, dass auch bei den Studierenden eine Akzeptanz für allgemeine Studienbeiträge festgestellt werden könne. Auch im Zusammenhang mit der Bologna-Reform seien diese Mittel hilfreich gewesen. Es wird allerdings gelegentlich bezweifelt, ob wirklich eine messbare Verbesserung der Studienbedingungen eingetreten sei.

Bei denjenigen Bundesländern, in denen allgemeine Studienbeiträge abgeschafft werden sollen, besteht die Sorge, ob diese in Zukunft tatsächlich und dauerhaft durch staatliche Haushaltsmittel kompensiert werden. Zudem stelle sich die Frage, welche Grundlage der Kompensation gewählt werde. So wären die Kompensationssummen je nachdem, ob die letzten Gebühreneinnahmen, die Anzahl der tatsächlich Studierenden zu einem bestimmten Zeitpunkt oder aber die Studierendenzahl im zeitlichen Verlauf genutzt werden sehr unterschiedlich. Gerade vor dem Hintergrund des Ausbaus der Studienplätze im Rahmen des Hochschulpaktes wären dies aber wichtige Fragen.

Bei Unternehmensgründungen und –beteiligungen besteht zwar eine große Offenheit der Universitäten, wenn auch Skepsis formuliert wird im Hinblick auf relevante Einnahmen. Die Zahl der entsprechenden Gründungen und Beteiligungen sei bisher eher marginal.

Bei Weiterbildungsmaßnahmen wird zwar ein aktueller und potenzieller Markt für die Universitäten gesehen, verbunden allerdings mit dem Eingeständnis, dass aus solchen Aktivitäten, wenn über-

haupt, nur ein geringer Deckungsbeitrag für das universitäre Budget erzielt werden könne. Andere Universitäten wollen sich auf diesem Feld überhaupt nicht engagieren, weil es wichtigere „Baustellen“ gebe.

7. Bau und Immobilien

a) die Leitlinien des Stifterverbands

Eigentümer- oder Verfügungspositionen an Immobilien werden den Universitäten übertragen.

Die Hochschulen tragen die Verantwortung für den gesamten Bauprozess.

Die Hochschulen haben die Möglichkeit, Immobilien zu veräußern und im Rahmen des Budgets neue Immobilien zu erwerben.

Gebäudemanagementsysteme und Raumbewertungsmodelle werden durch die Hochschulen realisiert.

b) die Gesetzeslage

Im Bereich des Immobilienmanagements gibt es in den meisten Bundesländern nur sehr geringe Fortschritte im Hinblick auf Autonomisierung und Deregulierung. Dementsprechend gering ist der Regelungsumfang in den Hochschulgesetzen.

Eindeutig ist die Rechtslage vor allem in den niedersächsischen Stiftungsuniversitäten, der Stiftungsuniversität Frankfurt und der TU Darmstadt. Diese Institutionen haben – in leicht unterschiedlicher Form – die Bauherrenverantwortung. In Niedersachsen und Frankfurt ist die Stiftung Eigentümerin fast aller Immobilien und ist für alle Bereiche zuständig und verantwortlich. An der TU Darmstadt ist das Land nach wie vor Eigentümer der Immobilien, die Universität hat aber weitgehende wirtschaftliche Verfügungsrechte, überdies könnte das Eigentum durch Rechtsverordnung übertragen werden.

In allen anderen Bundesländern folgt die Situation für die Universitäten konventionellen Standards, innerhalb derer sie nur sehr eingeschränkte Befugnisse haben. Diese werden z.B. in Nordrhein-Westfalen durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb wahrgenommen, von dem die Universitäten ihre Immobilien mieten (in ähnlicher Weise in Rheinland-Pfalz). In einem Modellversuch wurden lediglich der Universität Köln und der Hochschule Rhein-Sieg die Immobilien übertragen. In anderen Bundesländern können die Hochschulen lediglich kleinere Maßnahmen eigenverantwortlich durchführen, in Berlin bis zu einer Grenze von 4,0 Mio. Euro Immobilien veräußern und den Erlös verwenden. In Thüringen besteht per Erprobungsklausel die Ermächtigung, den Hochschulen die Zuständigkeit für Grundstücks- und Bauangelegenheiten zu übertragen.

c) die Interviews

Angesichts des geringen Autonomiegrades im Bereich des Immobilienmanagements ist es nur zu verständlich, dass fast alle Hochschulleitungen in diesem Sektor mehr Kompetenzen einfordern, um schnellere Entscheidungen und kürzere Wege zu erreichen, die Nutzer enger in die Planungen einzubinden und damit eine höhere Bauqualität zu erreichen, die auch die Folgekosten berücksichtigt. Stattdessen sind in einigen Ländern selbst kleine Baumaßnahmen nicht ohne Einschaltung der staatlichen Bauverwaltungen zu realisieren.

Die Stiftungsuniversität Göttingen schätzt die Eigenverantwortung im Bereich des Immobilienmanagements auf Grund ihrer Erfahrungen für das praktische Leben am wichtigsten ein, ebenso wichtig wie das Berufsrecht für die Identität der Hochschule.

Gelegentlich wird aber auch die Sorge geäußert, mehr Verantwortung im Immobilienbereich könne dazu führen, dass sich die Universität ohne entsprechende finanzielle Kompensation um marode Gebäude kümmern müsse. Ein Indiz dafür könnte sein, dass drei weitere hessische Universitäten durch Zielvereinbarung analog zu Darmstadt und Frankfurt die Bauherreneigenschaft erlangen könnten, es hierfür aber keine konkreten Initiativen gebe.

Von fast allen Universitäten wird darauf hingewiesen, dass die Unterfinanzierung der Universitäten im Immobiliensektor am deutlichsten werde. Neben mehr Autonomie stelle sich hier dann die Kernfrage nach der Finanzierung als besonders dringlich.

V. Zusammenfassung

1. Allgemeine Einschätzung

Es dürfte nicht besonders überraschen, dass insbesondere in denjenigen Bundesländern, die über einen relativ hohen Autonomie- und Deregulierungsgrad verfügen, die Zufriedenheit mit dem Ist-Zustand groß ist. Das gilt neben den Stiftungsuniversitäten für eine Mehrheit der Bundesländer⁴⁴, während in einigen Ländern eher Unzufriedenheit artikuliert wird. In einigen Universitäten wird beklagt, die Hochschulen würden nach wie vor als „nachgeordnete Behörden“ behandelt und der Glaube an die Wirksamkeit rechtlicher Regelungen sei übermächtig. Auch wird betont, es gebe gelegentlich ein gewisses Misstrauen zwischen Hochschule und Politik. Dies komme auch in politischen Absichtserklärungen für neue Hochschulgesetze zum Ausdruck, werde aber – so wird einheitlich betont – auf heftige Widerstände der Hochschulen stoßen. Im Übrigen ist die Befürchtung, es

⁴⁴ Bei dieser Einschätzung ergeben sich einige bemerkenswerte Differenzen zu dem Expertenrating des Aktionsrats Bildung aus dem Jahr 2010 mit Stand der Gesetzgebung v. 1.10.2009 (Fußnote 7). Dies ist zum Teil auf neue Landesgesetze zurückzuführen, zum Teil aber auch auf die Ergebnisse der Interviews. Solche wurden bei dem Expertenrating nicht durchgeführt.

könne eine Tendenz zur De-Deregulierung um sich greifen, insgesamt eher gering⁴⁵. Vielmehr besteht die Hoffnung, dass erfolgreiche Modelle und Experimente stilbildend für die Gesetzgebung wirken könnten.

Bei der zuweilen durchaus differenzierten Einschätzung gibt es einen Punkt, über den in allen Interviews Übereinstimmung bestand: Autonomie und Deregulierung können nicht gedacht und nicht realisiert werden ohne eine gesteigerte Verantwortung gegenüber dem Status quo ante als Konsequenz. Dabei gibt es einen deutlichen Unterschied zu den Anfangszeiten der einschlägigen Diskussion. Während seinerzeit in vielen Hochschulen durchaus Bedenken dagegen bestanden, diese Verantwortung zu übernehmen, weil es so etwas wie Angst vor der Freiheit gab, ist diese Befürchtung nahezu verschwunden. Alle Hochschulen stellen sich mittlerweile dieser Verantwortung und, wo es diese noch nicht gibt, wird sie eingefordert. Dies kommt vielleicht am treffendsten in der Bemerkung zum Ausdruck, Autonomie schaffe die Möglichkeit, „die eigene Uni zu bauen“. Wenn Wettbewerb, Profilierung und Diversität wirklich gefragt sind, dann bringt dies die notwendige Mentalität gut zum Ausdruck.

Zwei weitere Konsequenzen werden immer wieder erwähnt: zum einen die Professionalisierung des Personals. Auf der Ebene der Hochschulleitungen und der Hochschulverwaltungen gebe es mittlerweile mit den Elementen der neuen Steuerung durchaus Kompetenz und Erfahrungen, nicht aber auf der Ebene der Dekane und der Institute. Dort gebe es Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die sich Mühe geben, aber es gebe kein geschultes Managementpersonal. Das bedeutet, dass entsprechende Personalentwicklungsprogramme für autonome Hochschulen unerlässlich sind. Die zweite Konsequenz besteht in der Bürokratiefalle: Der Abbau staatlicher Regulierungen bedeutet nicht automatisch den Abbau von Regulierung schlechthin. Er bedeutet aber die Verlagerung aus den Ministerien in die Hochschulen, so dass der Bürokratievorwurf und die Bürokratieaversion nun voll im Innern der Hochschulen greifen. Eine ganz entscheidende Aufgabe der Hochschulleitungen wird es daher im Rahmen der neuen Steuerung sein, hier eine richtige Dosierung zu finden. Das Bewusstsein dafür, so legen es die Interviews nahe, scheint vorhanden zu sein. Unterstützend kann dabei wirken, dass viele Stellungnahmen auf einen kulturellen Wandel in der Universität, eine neue Identifikation und ein größeres Engagement für die eigene Sache hinweisen.

Als großer Erfolg wird immer wieder das eigene Berufungsrecht herausgestellt, das Fehlen wird entsprechend bedauert. Auch hier zeigt sich der Zusammenhang von Freiheit und Verantwortung: Wenn die Kontrolle durch das Ministerium entfällt, ist es umso wichtiger, dass wissenschaftsadäquate Kontroll- und Qualitätsmechanismen innerhalb der Hochschulen nicht nur aufgebaut, sondern auch umgesetzt werden.

Ein wesentliches Desiderat im vorliegenden Kontext ist das Liegenschaftsmanagement, bei dem sich die meisten der befragten Universitäten mehr Einfluss und Verantwortung wünschen, bis hin zur Ermöglichung einer eigenständigen Kreditaufnahme. Auch dies zeigt sehr überzeugend die Verantwortungsbereitschaft der Universitäten, handelt es sich doch um ein Thema, bei dem es nicht nur

⁴⁵ Erwähnt werden sollte aber das im Februar verabschiedete Universitätsmedizingesetz in Baden-Württemberg, das durch eine „Gewährträgerversammlung“ den staatlichen Einfluss auf die Universitätsmedizin erheblich verschärft. Durch die Koalitionsvereinbarung der neuen Landesregierung sind hier aber wieder Korrekturen geplant.

um viel Geld geht, sondern bei dem auch die Risiken und der Neuorganisationsbedarf innerhalb der Hochschulen erheblich sind.

Setzt man abschließend die hier wiedergegeben Befunde in Beziehung zu den Leitlinien des Stifterverbands und der Heinz Nixdorf Stiftung 2008/2011, so zeigt sich als Ergebnis, dass in den untersuchten Gesetzen und Universitäten die dort genannten Kriterien nicht vollständig, aber doch überwiegend erfüllt sind. Dennoch sollen diejenigen Aspekte benannt werden, bei denen dies noch nicht oder nicht in allen Bundesländern gegeben ist:

- Fachaufsicht ist nicht in vollem Umfang abgeschafft
- Einführung von Studiengängen bedarf in einigen Bundesländern der Genehmigung
- Eigene Zulassungssysteme bergen erhebliche rechtliche Risiken
- Kapazitäts- und Lehrverpflichtungsverordnungen sind nach wie vor geltendes Recht
- Personalentscheidungen sind nicht in allen Ländern Sache der Hochschulen
- Das kameralistische Rechnungswesen ist nur in Ausnahmefällen vollständig durch die Doppik ersetzt
- Staatliche Stellenpläne sind teilweise noch verbindlich
- Studienbeiträge unterliegen dem Landesrecht
- Im Liegenschaftsmanagement gibt es vergleichsweise den größten Nachholbedarf.

Diese „Defizitliste“ erscheint auf den ersten Blick umfangreich. Das sollte aber nicht den Blick darauf verstellen, dass die Gesetzeslage, die Praxis in den Universitäten und nicht zuletzt die Bewertung und die Akzeptanz innerhalb der Universitäten zu dem Gesamturteil führt: es hat sich sehr viel Positives bewegt, aber es gibt noch Einiges weiter zu verbessern, etwa im Bereich des Liegenschaftsmanagements.

Die Universitäten selbst haben sich entgegen manchem Zweifel als autonomiefähig erwiesen, sie haben die mit der Systemveränderung verbundenen Schwierigkeiten überwiegend gemeistert und die Bereitschaft gezeigt, die neue Verantwortung anzunehmen.

Deshalb ist auch wesentlich, dass nur in wenigen Bundesländern von der realen Gefahr einer „Rückwärtsbewegung“ berichtet wird. Und da, wo auf Grund gelegentlicher politischer Verlautbarungen oder anstehender Koalitionsvereinbarungen diese Gefahr bestehen könnte, wird sie mit großer Sicherheit auf den Widerstand der Universitäten stoßen. Denn insgesamt sind die Erfahrungen so gut, dass eine Abkehr von diesem Kurs rational nicht erklärbar wäre. Allerdings erwartet auch die Mehrzahl der Interviewpartner nicht, dass es in naher Zukunft zu weiteren „Quantensprüngen“ bei der Autonomie und Deregulierung kommen werde.

Das gilt noch mehr, wenn man als Bezugspunkt die Analyse des Stifterverbands „Qualität durch Wettbewerb“ aus dem Jahr 2002 heranzieht. In den meisten Regelungsbereichen hat sich seitdem ein signifikanter Wechsel vollzogen, so dass die Aussage erlaubt ist: Deregulierung, Autonomisierung und Wettbewerb waren die beherrschenden Stichworte der Hochschulgesetzgebung und der Hochschulentwicklung in den letzten 10 Jahren.

Eine einschränkende Bemerkung erscheint allerdings notwendig: die Interviews, die eine Stimmungslage wiedergeben, wurden ausnahmslos mit Vertretern der Universitätsleitungen geführt.

Würde man dieselben Interviews führen mit Dekanen, Institutsleitern oder Studierenden, so würde dies möglicherweise eine Differenzierung des Bildes ergeben. Das Gleiche könnte gelten, wenn man die Positionen der Landesministerien ermitteln würde⁴⁶. Und schließlich sei darauf hingewiesen, dass auch in der außeruniversitären Forschung ähnliche Probleme bestehen und Diskussionen geführt werden, die im Zusammenhang mit dem KIT eine neue Dynamik erhalten könnten.

2. Die Rolle des Stifterverbands und der Heinz Nixdorf Stiftung

Das Projekt des Stifterverbands und der Heinz Nixdorf Stiftung „Deregulierte Hochschule“ wird sowohl von den seinerzeit beteiligten Universitäten wie von den zusätzlich befragten sehr positiv bewertet. Es habe die richtigen Themen zur richtigen Zeit auf die Agenda gesetzt, zu einer Selbstreflexion und guten Vernetzung zwischen den Universitäten geführt und eine hohe Signalwirkung gehabt. Innerhalb der beteiligten Universitäten hätten die bearbeiteten Projekte Tragfähigkeit und Langzeitwirkung und zu einer Dynamisierung der Veränderungsprozesse beigetragen. Gleichzeitig habe es den richtigen Einfluss auf die Politik gehabt, auch wenn man Kausalität zwischen dem Programm und einzelnen Gesetzesvorhaben jedenfalls nicht mit Sicherheit erkennen könne. Deshalb besteht vielfach der Wunsch, das Thema im Fokus und auf der Agenda zu belassen, um auch in weiteren Bundesländern und in weiteren Themenfeldern Fortschritte zu ermöglichen.

Daneben wurden aber auch andere Themen genannt, die in Anbetracht der aktuellen Diskussionen in der Hochschulpolitik vom Stifterverband und der Heinz Nixdorf Stiftung bearbeitet werden könnten: so das Thema der Reform der Bologna-Reform („Bologna 2.0“), Qualitätsmanagement, Benchmarking, Personalentwicklung und –rekrutierung, Wissenschaftstarifvertrag.

⁴⁶ Dazu Ziegele u.a., Was macht eigentlich das Ministerium. Überlegungen zu Wissenschaftsministerien von morgen, CHE-Arbeitspapier Nr. 132, 2010.

VI. Autorenverzeichnis | Zentrum für Wissenschaftsmanagement e.V. (ZWM) Speyer

Autoren

Dr. Otto Hüther

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie an der Universität Hamburg

Anna Katharina Jacob, MBA

Akademische Rätin am Zentrum für Hochschul- und Qualitätsentwicklung der Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Hanns H. Seidler

Jahrzehntelang Kanzler der Technischen Universität Darmstadt, sechs Jahre Sprecher der Deutschen Universitätskanzler, Honorarprofessor der Technischen Universität Darmstadt, derzeit Geschäftsführender Vorstand des Zentrums für Wissenschaftsmanagement e.V. (ZWM) Speyer

Karsten Wilke, Ass. jur.

Leitender Regierungsdirektor a.D., ehemaliger stellvertretender Kanzler und Dezernent für Personal- und Wirtschaftsangelegenheiten der Technischen Universität Darmstadt

Zentrum für Wissenschaftsmanagement e.V. (ZWM) Speyer

Das Zentrum für Wissenschaftsmanagement e.V. (ZWM) Speyer hat das Ziel, Management-Kompetenzen und -Aufgaben im Wissenschaftsbetrieb zu professionalisieren und die Netzwerkbildung voranzutreiben. Dafür bietet das ZWM Weiterbildungsprogramme für MitarbeiterInnen von Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Forschungsförderorganisationen an und berät wissenschaftliche Einrichtungen, etwa bei der Strategieentwicklung. Zudem betreibt das ZWM das Netzwerk- und Bibliotheksportal »wissenschaftsmanagement-online«. Als Einrichtung, die von ihren Mitgliedern – den Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Forschungsförderorganisationen – getragen wird, gestaltet das ZWM das System aus dem System selbst heraus. Ein hochkarätiges Netzwerk an SpezialistInnen erlaubt es, Know-how passgenau zu mobilisieren.