

Hüther, Otto

New Managerialism? Gemeinsamkeiten und Differenzen der Leitungsmodelle in den Landeshochschulgesetzen

Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 20 (2011) 1, S. 50-72



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Hüther, Otto: New Managerialism? Gemeinsamkeiten und Differenzen der Leitungsmodelle in den Landeshochschulgesetzen - In: Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 20 (2011) 1, S. 50-72 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-163205

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0111-pedocs-163205>

in Kooperation mit / in cooperation with:



Institut für Hochschulforschung (HoF)
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

<https://www.hof.uni-halle.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

New Managerialism?

Gemeinsamkeiten und Differenzen der Leitungsmodelle in den Landeshochschulgesetzen

Otto Hüther
Hamburg

In England beginnt ab den 1980er Jahren eine Entwicklung, die die traditionellen Governancestrukturen der europäischen Universitäten grundlegend umgestaltet (vgl. z.B. Leisyte et al. 2006; Risser 2003; McNay 1999; Henkel 1999). Auch die Niederlande werden relativ früh von dieser Entwicklung erfasst (vgl. z.B. de Boer et al. 2006; de Boer/Huisman 1999). Ab den 1990er Jahren ist dann in fast allen westlichen Hochschulsystemen eine Veränderung der traditionellen Governancestrukturen zu bemerken (Braun et al. 1999; Paradeise et al. 2009). Es bildet sich ein „global model“ (Baker/Lenhardt 2008) der Hochschulgovernance heraus, das nicht nur in Europa, sondern weltweit den Diskurs um Hochschulreformen dominiert.

Geprägt ist dieses globale 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 (de Boer et al. 2007; Kehm/Lanzendorf 2006a). Bezeichnet wird das neue Governancemodell als „New Public Management“ (vgl. Schimank 2005), „New Managerialism“ (Braun/Merrien 1999) oder „Entrepreneurial University“ (Clark 1998).

Deutschland hat sich den internationalen Reformtrends bis 1998 fast gänzlich entzogen und kann deshalb als „latecomer“ (Kehm/Lanzendorf 2006: 190) bei der Umsetzung des New Public Management-Modells (NPM-Modell) bezeichnet werden. Bis 1998 war deshalb auch die Stellung der Hochschulleitung – anders als z.B. in den USA – sehr schwach und beschränkte sich primär auf Repräsentation der Gesamtuniversität. Vielmehr waren im deutschen Selbstverwaltungsmodell der Staat und die akademischen Gremien die zentralen Akteure der universitären Governance (vgl. Clark 1983; Schimank et al. 1999).

Mittlerweile wird in der Literatur – bei Interpretationsunterschieden im Detail – ziemlich einheitlich davon ausgegangen, dass das deutsche Universitätssystem sich von einem Selbstverwaltungsmodell in Richtung des NPM-Modells verändert, wobei im internationalen Vergleich die Annäherung an das NPM-Modell moderat bleibt (z.B. de Boer et al. 2007b; Schimank 2005b). Häufig nicht beachtet wird allerdings,¹ dass bereits der Startschuss zu den Reformen in Deutschland, die 4. HRG Novellierung von 1998, insbesondere dadurch geprägt war, dass bundesstaatliche Vorgaben ersatzlos gestrichen wurden und die einzelnen Bundesländer eigenständige Wege der (internen) Hochschulgovernance gehen konnten. Hinzu kamen dann noch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Juniorprofessur (vgl. BVerfG, Urteil vom 27.7.2004) sowie die Föderalismusreform. Dies führte dazu, dass der Einfluss des Bundes auf die Hochschulgovernance weitgehend eingeschränkt wurde. Im Gegensatz zu andern Ländern (z.B. Niederlande, Schweden, Österreich) und den deutschen Universitätsreformen der 1970er Jahren sind die neuerlichen Reformbestrebungen deshalb nicht zentral vorgegeben worden, sondern wurden primär auf der Länderebene entworfen und umgesetzt. Es stellt sich somit die Frage nach der Umsetzung des New Managerialism in den einzelnen Landeshochschulgesetzen.

Ausgehend von dieser Frage gibt der Artikel einen Überblick über gemeinsame Tendenzen aber auch zentrale Unterschiede im Hinblick auf die aktuellen gesetzlichen Regelungen in Bezug auf die Hochschulleitungen. Hierbei werden zunächst die Kompetenzen des Ministeriums, der Hochschulräte, der Hochschulleitungen und der akademischen Selbstverwaltung (Senat/Konzil) bei zentralen Sach- und Personalentscheidungen analysiert, um so zu prüfen, ob die Kompetenzen der Hochschulleitungen ausgebaut wurden und welche Relationen zu den anderen Entscheidungsträgern dabei entstanden sind. In einem zweiten Schritt stellt der Artikel ausgewählte organisatorisch-strukturelle Festlegungen der Landeshochschulgesetze vor, um so weitere Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Bundesländern zu erfassen.

1. Kompetenzrelationen in den Landeshochschulgesetzen

Ein zentraler Indikator für die Umsetzung des NPM-Modells, aber auch für Gemeinsamkeiten und Differenzierungen im deutschen Universitätssystem sind die gesetzlich vorgesehenen Entscheidungsbeteiligungen von

¹ Ausnahmen bilden z.B. Kehm/Lanzendorf 2006b; Lanzendorf/Pasternack 2008.

Hochschulrat,² Hochschulleitung, akademischer Selbstverwaltung und Ministerien bei zentralen Sach- und Personalentscheidungen. Wenn es zu einer Umsetzung des NPM-Modells seit 1998 gekommen ist, so müssten die Kompetenzen des Hochschulrates und der Hochschulleitung gestiegen sein, während die Kompetenzen der akademischen Selbstverwaltung zurückgegangen sein müssten.

Zur Analyse dieses Sachverhaltes wurden die Entscheidungsverfahren der aktuellen Landeshochschulgesetze in 15 Bundesländern³ in den Sachbereichen Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Struktur- und Entwicklungsplan, Budgetverteilung-/kriterien, Einrichtung, Änderung, Schließung von Fakultäten und Studiengängen, Verabschiedung und Änderung der Grundordnung sowie den Personalbereichen Besetzung des Hochschulrates, Wahl- und Abwahl des Hochschulleiters, der Vizepräsidenten, des Kanzlers und der Dekane betrachtet.⁴ Die Ergebnisse dieser Analyse finden sich in Abbildung 1.

Eine gemeinsame Tendenz in den Landeshochschulgesetzen ist darin zu sehen, dass es eine Kompetenzverschiebung zu Ungunsten der akademischen Selbstverwaltungsgremien gegeben hat. Die traditionell dominante Stellung der akademischen Selbstverwaltung im universitären Governanceregime bröckelt fast in allen Bundesländern. Gleichzeitig findet sich in nahezu allen Bundesländern eine Stärkung der Hochschulleitungen. Dies weist darauf hin, dass „das tradierte Paradigma des Rektors als Primus inter Pares (...) von der Hochschulreform und der Gesetzgebung kassiert worden“ (Hartmer 2004: 196) ist. Anzumerken ist aber, dass diese beiden Entwicklungen bisher nicht dazu geführt haben, dass es zu einer umfassenden Umstellung in Richtung NPM-Modell gekommen ist. Im Durchschnitt der Bundesländer gibt es zwar eine Richtung zum NPM-

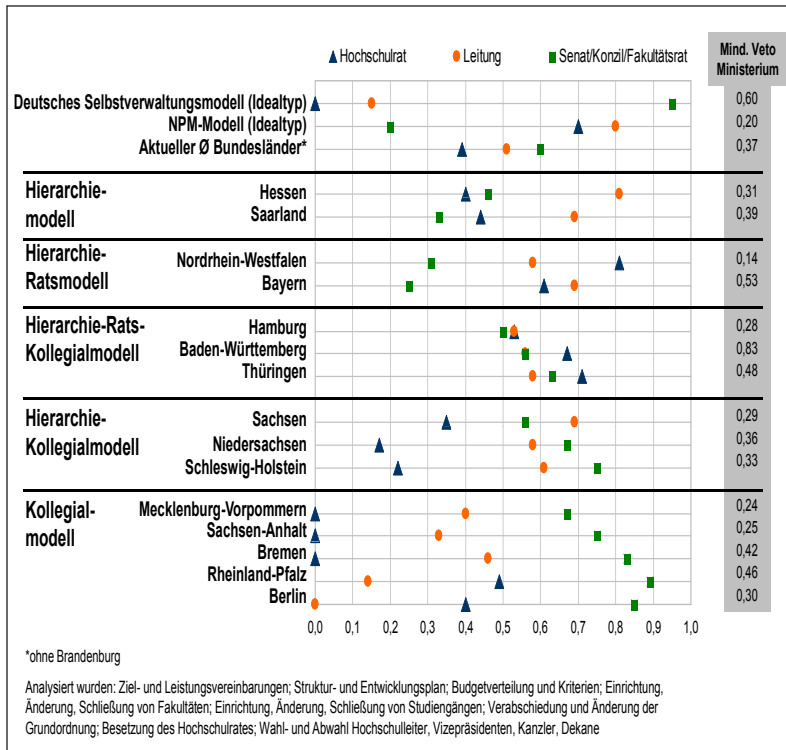
² Die Terminologie der Landeshochschulgesetze ist nicht einheitlich. So lassen sich finden: Hochschulrat, Aufsichtsrat, Kuratorium, Universitätsrat, Landeshochschulrat. Im Folgenden werden diese Gremien als Hochschulrat bezeichnet.

³ Brandenburg wurde aus der Analyse ausgeschlossen, da das Gesetz von Dezember 2008 in einer Reihe von betrachteten Entscheidungen keine eindeutigen Festlegungen trifft, sondern diese den Universitäten überlässt.

⁴ Für jeden Entscheidungsbereich wurde ausgewertet, ob ein Akteur mindestens eine Vetoposition besitzt. War dies der Fall, so erhielt er einen Wert von 1. Aus den einzelnen Werten wurde dann für die Sach- und Personalentscheidungen jeweils ein Kompetenzindex gebildet. Die Summe der Vetopositionen wurde dabei durch die Anzahl der jeweiligen Entscheidungsbereiche geteilt. Jeder Akteur erhält so für Sach- und Personalentscheidungen je einen Wert zwischen 0 und 1 zugeordnet, wobei 0 für keine maßgebliche Beteiligung steht und 1 die Beteiligung an jeder betrachteten Entscheidungen. Die beiden Indizes wurden dann addiert und durch 2 dividiert, um so die unterschiedliche Anzahl von betrachteten Sach- und Personalentscheidungen nicht in den Gesamtindex einfließen zu lassen.

Modell, die Unterschiede in den Bundesländern sprechen aber eher dafür, fünf unterschiedliche Modelle anzunehmen (vgl. Abbildung 1):

Abbildung 1: Kompetenzmodelle der Landeshochschulgesetze



- **Hierarchiemodell** (Hessen, Saarland): Dieses Modell ist dadurch geprägt, dass die Hochschulleitung bei den betrachteten Kompetenzen am häufigsten mindestens über eine Vetoposition verfügt. Sowohl der Senat als auch der Hochschulrat haben gegenüber der Leitung deutlich geringere Kompetenzen. In diesen beiden Ländern finden sich demnach am deutlichsten Hierarchisierungstendenzen in den Landeshochschulgesetzen.
- **Hierarchie-Ratsmodell** (Nordrhein-Westfalen, Bayern): Dieses Modell kombiniert kompetenzstarke Hochschulräte und Hochschulleitungen. Da sich hier sowohl ein großes Gewicht der internen Hierarchie als auch der Außensteuerung feststellen lässt, entspricht dieses Modell

dann auch am ehesten den idealtypischen Ausprägungen des New Managerialism. Dies trifft insbesondere auf Nordrhein-Westfalen zu, wo eine Kombination von hoher Kompetenzdichte des Hochschulrates und geringer Anzahl von Vetopositionen des Ministeriums vorhanden ist. Für Nordrhein-Westfalen kann deshalb festgestellt werden, dass hier am deutlichsten zu erkennen ist, dass das Ministerium sich zugunsten eines starken Hochschulrates zurückgezogen hat.⁵

- *Hierarchie-Rats-Kollegialmodell* (Hamburg, Baden-Württemberg, Thüringen): Das dritte Kompetenzmodell ist geprägt durch relativ ausgeglichene Kompetenzen des Hochschulrats, der Hochschulleitung und der akademischen Selbstverwaltungsgremien. Während die Kompetenzdichte von Leitung und Hochschulrat deutlich in Richtung NPM-Modell weist, ist die Stellung der akademischen Selbstverwaltung hier allerdings noch deutlich zu hoch. Gleichfalls ist für Baden-Württemberg festzustellen, dass das Ministerium über eine Vielzahl von Vetopositionen verfügt und deshalb eine „doppelte Außensteuerung“ droht, was ebenfalls nicht dem NPM-Modell entspricht.
- *Hierarchie-Kollegialmodell* (Sachsen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein): Hier spielt der Hochschulrat eine untergeordnete Rolle. Die Entscheidungen sind intern durch die Leitung und die akademische Selbstverwaltung geprägt. Beide Akteure verfügen dabei über relativ ausgeglichene Kompetenzen. Gegen das NPM-Modell spricht auch hier wiederum die noch starke Stellung der akademischen Selbstverwaltung. Die geringen Kompetenzen des Hochschulrates könnten hingegen auch durch die Verwirklichung der Außensteuerung durch das Ministerium verwirklicht werden. Ob dies so ist, kann allerdings aufgrund der Analyse der Landeshochschulgesetze nicht abschließend geklärt werden. Festzustellen ist aber, dass sich in allen vier Bundesländern zwar Vetopositionen des Ministeriums finden lassen, die Anzahl im Vergleich zu den anderen Bundesländern aber relativ moderat erscheint.
- *Kollegialmodell* (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Bremen, Rheinland-Pfalz, Berlin): Dieses Modell bleibt am deutlichsten

⁵ In Bezug auf Bayern muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die akademischen Selbstverwaltungsgremien zwar die geringsten Kompetenzen besitzen, innerhalb des Hochschulrates aber die Hälfte der Sitze durch den Senat eingenommen wird. Der Einfluss des Senats wird deshalb bei der Darstellung unterschätzt und es ist fraglich, ob eine Gleichsetzung von Hochschulrat und Außensteuerung bei dieser Besetzung sinnvoll ist (vgl. speziell zu dieser Frage Hüther 2009).

dem traditionellen deutschen System verhaftet. In allen Landeshochschulgesetzen findet sich hierbei im Vergleich zum Hochschulrat und der Hochschulleitung eine starke Stellung der akademischen Selbstverwaltung. Zudem fällt auf, dass entweder der Hochschulrat oder die Hochschulleitung ein Gegengewicht zur akademischen Selbstverwaltung bilden. In diesen Ländern ist demnach entweder der Hochschulrat oder die Hochschulleitung besonders kompetenzschwach. Tendenzen in Richtung New Managerialism sind zwar vorhanden, aber nicht besonders ausgeprägt.

Neben der Differenzierung der Kompetenzen fallen in der Analyse weitere Sachverhalte ins Auge. Zunächst lässt sich feststellen, dass der Einfluss des Ministeriums bei den betrachteten Entscheidungsbereichen in den Bundesländern sehr unterschiedlich ist. Während in Nordrhein-Westfalen ein deutlicher Rückzug des Ministeriums zu verzeichnen ist, hat Baden-Württemberg den Einfluss im Vergleich zum traditionellen deutschen System eher ausgeweitet. Insgesamt kann festgestellt werden, dass in vielen Bundesländern die deutsche Tradition einer starken Stellung des Staates – insbesondere in Bezug auf die Sachentscheidungen – beibehalten wird, und dies trotz der flächendeckenden Einführung von Hochschulräten (vgl. so z.B. auch Kahl 2004: 104f.). Ob es zu einer Umstellung von Detailsteuerung auf „steering from a distance“ (van Vught 1989) gekommen ist, kann allerdings anhand der betrachteten Entscheidungsbereiche nicht abschließend geklärt werden, da zumindest argumentiert werden könnte, dass die betrachteten Entscheidungsbereiche nicht als Detailsteuerung anzusehen sind.

Ein weiterer Sachverhalt, der sich in einer Vielzahl von Landeshochschulgesetzen wiederfindet, ist, dass bei vielen Entscheidungen Verhandlungsarenen zwischen dem Hochschulrat, der Hochschulleitung und/oder dem Senat gebildet werden (vgl. ausführlich Hüther 2010). Entscheidungen werden demnach nicht einem Gremium/Organ alleine zugewiesen, sondern meist gibt es eine Beteiligung mehrerer Gremien/Organe. Ob diese Vielzahl von Verhandlungen – der Einfluss des Ministeriums kommt noch hinzu – tatsächlich die Entscheidungsfähigkeit der deutschen Universitäten erhöht, bleibt abzuwarten. Es kann hier zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass es zu negativer Koordination (vgl. Scharpf 1996) kommt und die jeweiligen Vetopositionen zur Status-quo-Bewahrung genutzt werden.

Die Bundesländer, so ist zu konstatieren, haben von ihrer „Organisationsfreiheit“ seit 1998 exzessiv Gebrauch gemacht, was zur Erkenntnis

führt, dass zumindest momentan kein deutsches Kompetenzmodell auf der Ebene der Landeshochschulgesetze mehr vorhanden ist.

2. Hochschulleitungen in den Landeshochschulgesetzen

Wie soeben aufgezeigt, wurden die Hochschulleitungen im Hinblick auf Entscheidungskompetenzen in fast allen Bundesländern gestärkt. Im Folgenden wird betrachtet, ob dies auch für die organisatorisch-strukturellen Bedingungen der Leitungsebene zutrifft. Diese Analyse ist wichtig, weil Kompetenzzuschreibung noch nicht mit Kompetenzwahrnehmung gleichzusetzen ist (vgl. z.B. Altbach 1991: 262). Ob bzw. wie die Hochschulleitungen ihre Kompetenzen wahrnehmen, hängt neben situativen Faktoren unter anderem auch davon ab, ob die Hochschulleitungen über organisatorisch-strukturelle Absicherungen gegenüber den bisher vorherrschenden Kollegialorganen verfügen bzw. ob die Strukturen geeignet sind, um Entscheidungen gegebenenfalls auch gegen Widerstände durchzusetzen. Um dies zu prüfen, werden im Folgenden einige allgemeine Strukturen beschrieben, um darauf folgend die Wahl- und Abwahlregeln des Hochschulleiters näher zu betrachten.

2.1. Allgemeine organisatorisch-strukturelle Vorgaben

Kommen wir zunächst zu den grundsätzlichen Leitungsmodellen. Im HRG waren zwischen 1985 und 1998 Einzeileitungs- und kollegiale Leitungsmodelle gleichberechtigt aufgezählt, und die Länder bzw. die Universitäten konnten hier eigene Festlegungen treffen. In den aktuellen Landeshochschulgesetzen findet sich mittlerweile eine deutlich Tendenz zu einer kollegialen Hochschulleitung als Standardmodell (vgl. Tabelle 1). Dreizehn Bundesländer sehen im Regelfall eine kollegiale Hochschulleitung vor, während lediglich Rheinland-Pfalz, Berlin und Brandenburg als Standardmodell eine Einzeileitung verankert haben. Dies führt zu der Erkenntnis, dass die Stärkung der internen Hierarchie auf der zentralen Ebene in der Regel zunächst nicht zu monokratischen Strukturen führt, sondern kollegiale Leitungsgremien gebildet wurden. Auffallend ist dabei, dass in den Bundesländern mit einem Standardmodell der Einzeileitung, die Kompetenzen der Hochschulleitung vergleichsweise gering bleiben.

Wenn in der Mehrheit der Landeshochschulgesetze kollegiale Leitungen vorgesehen sind, dann stellt sich die Frage, welche Mechanismen die Landeshochschulgesetze etablieren, um zu verhindern, dass es innerhalb der Hochschulleitungen zu den Entscheidungsproblemen kommt, die für

Kollegialorgane typisch sind⁶ und in Bezug auf den akademischen Senat ein entscheidendes Argument für die neueren Hochschulreformen bildeten (vgl. z.B. Schimank 2001; von Lüde 2003; Glotz 1996). Was unterscheidet also die Kollegialität innerhalb der Hochschulleitungen und des akademischen Senats?

Die Antwort liegt in der Etablierung von mehr oder weniger starken hierarchischen Elementen innerhalb der Hochschulleitung. So ist in nahezu allen Landeshochschulgesetzen festgelegt, dass der Hochschulleiter eine Richtlinienkompetenz innerhalb des Leitungsgremiums besitzt. Er kann also die grundsätzliche Ausrichtung des Leitungshandelns bestimmen. In einer Reihe von Bundesländern finden sich weitere Regelungen, die zu einer Stärkung der Position des Hochschulleiters führen. Am weitestgehenden kann dabei die Regelung angesehen werden, nach der im Leitungsgremium kein Beschluss gegen die Stimme des Präsidenten/Rektors gefasst werden kann. Eine solche Regelung findet sich im Saarland. In Nordrhein-Westfalen kann diese Regelung in der Grundordnung festgelegt werden, ist also lediglich eine Option für die Hochschulen (vgl. Tabelle 1). Auch die Wahl- und Abwahlregeln der Mitglieder der Hochschulleitungen weisen zum Teil auf hierarchische Elemente hin. So hat der Hochschulleiter in fast allen Bundesländern ein Vorschlagsrecht für die weiteren Mitglieder der Hochschulleitung. Hinzu kommt in einigen Bundesländern, dass der Hochschulleiter an der Absetzung der anderen Leitungsmitglieder mitwirkt (z.B. Thüringen, Baden-Württemberg, Bremen) bzw. diese alleine vornehmen kann (Saarland, Hamburg).

Neben den hierarchischen Elementen innerhalb der Hochschulleitungen dürfte auch die meist geringe Anzahl von Leitungsmitgliedern die Entscheidungsprobleme kollegialer Gremien minimieren. Meist findet sich in den Landeshochschulgesetzen eine Spannweite von mindestens zwei und höchstens sechs Personen, wobei eine Zusammensetzung aus Hochschulleiter, Vizepräsidenten/Prorektoren und Kanzler typisch ist. In der Regel bleiben die Leitungsorgane demnach relativ klein, was für eine Entscheidungsfindung sicherlich vorteilhaft ist. Es finden sich allerdings auch Landeshochschulgesetze, die keine maximale Anzahl von Vizepräsidenten vorschreiben, sondern dies offen lassen. Hier bestünde zumindest theoretisch die Möglichkeit, dass es bei einer Ausweitung der Mitglieder in der Hochschulleitung zu Entscheidungseffizienzen aufgrund der Mitgliederzahl kommen kann (vgl. Tabelle 1).

⁶ „Kollegialität ... bedeutet, fast unvermeidlich, eine Hemmung präziser und eindeutiger, vor allem schneller Entschlüsse“ (Weber 1976: 162).

Tabelle 1: Allgemeine organisatorisch-strukturelle Regelungen zur Hochschulleitung

| | Standardmodell (weitere im Gesetz beschriebene Modelle) | Richtlinien- kompetenz Hochschulleiter | Vetoposition des Hochschulleiters | Größe des Lei- tungsgremiums | Rein hauptamtliche Hochschulleitung | Amtszeiten (P=Präsident/Rektor; VZ=Vizepräsidenten/ Prorektoren; K=Kanzler) |
|---------------------|--|--|--------------------------------------|--|--|--|
| HRG bis 1998 | Kein Standardmodell (Monokratisch, Kollegial) | Nicht vorgesehen | Nicht vorgesehen | 4-offen (keine Vorgabe für Anzahl der Vizepräsidenten) | Nein | P: mindestens 4 J.; R*: mindestens 2 J. VZ: keine Vorgaben im Gesetz; PR*: mindestens 2 J. K: keine Vorgaben im Gesetz |
| Saarland | Kollegial | Ja | Ja | 4-6 | Nein | P: 4-6 J. VZ: keine Vorgaben im Gesetz K: 4-6 J. |
| Hamburg | Kollegial | Ja | Nein | 4-7 | Ja | P: 6 J. VZ: 3-6 J. K: 6 J. |
| Bremen | Kollegial | Ja | Nein | 3-5 | Möglich | P: 5 J. VZ: keine Vorgaben im Gesetz K: 8 J. |
| Hessen | Kollegial | Ja | Nein | 3-offen (keine Vorgabe für Anzahl der Vizepräsidenten) | Möglich | P: 6 J. VZ: 6 J. hauptamtl.; mindestens 3 J. nebenamtl. K: 6 J. |
| Sachsen | Kollegial | Ja | Nein | 2-5 | Möglich | P: keine Vorgaben im Gesetz VZ: keine Vorgaben im Gesetz K: keine Vorgaben im Gesetz |
| Nordrhein-Westfalen | Kollegial | Kann in GO vorgesehen werden | Kann in GO vorgesehen werden | 2-offen (keine Vorgabe für Anzahl der Vizepräsidenten) | Möglich | P: mindestens 6 J. VZ: mindestens 6 J. K: mindestens 6 J. |
| Baden-Württemberg | Kollegial | Ja | Nein | 2-6 | Nein | P: 6-8 J. VZ: 6-8 J. hauptamtl.; 3-4 J. nebenamtl. K: 6-8 J. |
| Bayern | Kollegial | Ja | Nein | 2-6 | Nein | P: bis 6 J. VZ: bis 3 J. K: nicht zeitlich befristet |

| | Standardmodell (weitere im Gesetz beschriebene Modelle) | Richtlinien- kompetenz Hochschulleiter | Vetoposition des Hochschulleiters | Größe des Lei- tungsgremiums | Rein hauptamtliche Hochschulleitung | Amtszeiten (P=Präsident/Rektor; VZ=Vizepräsidenten/ Prorektoren; K=Kanzler) |
|----------------------------|--|--|--------------------------------------|--|--|---|
| Nieder- sachsen | Kollegial | Ja | Nein | 2-6 | Nein | P: 6 J. VZ: keine Vorgaben im Gesetz K: keine Vorgaben im Gesetz |
| Schleswig- Holstein | Kollegial | Ja | Nein | 3-5 | Nein | P: 6 J. VZ: 3 J. K: 6 J. |
| Thüringen | Kollegial | Ja | Nein | 4-offen (keine Vorgabe für Anzahl der Vizeprä- sidenten) | Nein | P: 6-8 J. VZ: 3-4 J. K: 8 J. |
| Mecklenburg- Vorpommern | Kollegial (Monokratisch) | Ja | Nein | 2-6 | Nein | P: 4-8 J. VZ: 2-4 J. K: 8 J. |
| Sachsen- Anhalt | Kollegial (Monokratisch) | Ja | Nein | 2-5 | Nein | P: 4-6 J. VZ: 4-6 J. K: 8 J. |
| Berlin | Monokratisch | | | | Ja | P: 4 J. K: 5 oder 10 J. |
| Brandenburg | Monokratisch (Kollegial) | | | | Ja | P: keine Vorgaben im Gesetz K: 6 J. |
| Rheinland- Pfalz | Monokratisch (Kollegial) | | | | Ja | P: 6 J. K: 8 J. |

*Im Gegensatz zu den aktuellen Landeshochschulgesetzen, waren mit der Bezeichnung Präsident, Rektor, Vizepräsident bzw. Prorektor verschiedene Amtszeiten verbunden, weshalb für das HRG eine Differenzierung an dieser Stelle erfolgt.

Ein relevanter Aspekt, der auf die Wahrnehmung von hierarchischen Kompetenzen einwirken kann, ist die Frage, ob die Hochschulleitungsmitglieder neben- oder hauptamtlich tätig sind. Eine Stärkung der Hochschulleitung wäre darin zu sehen, dass alle Mitglieder hauptamtlich tätig sind. Dies erklärt sich zunächst daraus, dass die nebenamtlichen Mitglieder in ihre bisherigen Arbeitszusammenhänge integriert bleiben. Für sie ergibt sich deshalb nur eine situative Trennung von Leitungs- und professoralen Kollegialitätsanforderungen. Anders als bei einer hauptberuflichen Ausführung hat ein nebenberuflicher Vizepräsident oder Prorektor also nicht die Möglichkeit einer eindeutigen Rollenübernahme und der Erfüllung von einseitig funktionalen Anforderungen. Gleichzeitig wird sich ein nebenberuflicher Vizepräsident oder Prorektor in kollegialen Bezügen häufiger einem Rechtfertigungszwang ausgesetzt fühlen und besser durch informellen Druck der Professoren beeinflussbar sein. Hauptamtliche Leitungsmitglieder werden hingegen aus den bisherigen Arbeitsvollzügen herausgelöst, was die Übernahme der neuen Rolle mit ihren Anforderungen deutlich erleichtern sollte. Die hauptamtliche Tätigkeit entzieht die Leitungsmitglieder zudem stärker der informellen Kontrolle durch Professoren, was eher zu einer Destabilisierung einer starken Orientierung an der professoralen Kollegialität führen kann.

Die aktuellen Landeshochschulgesetze haben in ihrer Mehrheit allerdings rein hauptamtliche Hochschulleitungen entweder ausgeschlossen oder aber nicht als Regelfall bestimmt. Während nämlich der Präsident/Rektor und der Kanzler ihr Amt hauptberuflich wahrnehmen müssen⁷, finden sich für die Vizepräsidenten/Prorektoren unterschiedliche Lösungen in den Landeshochschulgesetzen. Eine Reihe von Bundesländern sieht vor, dass Vizepräsidenten nebenamtlich tätig sein müssen (z.B. Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). Andere Bundesländer ermöglichen hauptamtliche Vizepräsidenten, wobei dies meist in der Grundordnung verankert werden muss. Die Anzahl der hauptamtlichen Mitglieder der Leitung wird dabei in einigen Bundesländern beschränkt (z.B. Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bremen). Für die Mehrzahl der Bundesländer lässt sich daraus schließen, dass eine Mischform zwischen hauptamtlichen und nebenamtlichen Mitgliedern der Hochschulleitungen vom Gesetzgeber angestrebt wird. Dennoch ermöglichen eine Reihe von Ländern (Bremen, Hessen, Sachsen, Nordrhein-West-

⁷ In einigen Landeshochschulgesetzen findet sich für den Hochschulleiter eine Ausnahme, wenn die Größe der Hochschule eine hauptamtliche Ausführung nicht erfordert.

falen, Bayern, Baden-Württemberg) unter bestimmten Voraussetzungen⁸ rein hauptamtliche Hochschulleitungen. Im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern sieht Hamburg im Landeshochschulgesetz explizit eine rein hauptamtliche Universitätsleitung vor (vgl. Tabelle 1).

Als ein weiteres Hindernis für die Entscheidungsfähigkeit der Hochschulleitung im traditionellen deutschen System wurden häufig die kurzen Amtszeiten erkannt (vgl. z.B. Kluth 2004: 186; Reichwald 2000: 318). Argumentiert wurde damit, dass es für Amtsinhaber nicht rational ist, unliebsame Entscheidungen gegen Professoren durchzusetzen, wenn sie in absehbarer Zeit selbst wieder zum „normalen“ Professor werden.

Tabelle 1 weist auch die gesetzlich vorgesehenen Amtszeiten der Hochschulleitungsmitglieder aus. Insgesamt zeigen die Regelungen zu den Amtszeiten der Hochschulleitungsmitglieder, dass die Landesgesetzgeber versuchen, die Kontinuität und Unabhängigkeit der Hochschulleitung durch verlängerte Amtszeiten zu erhöhen. Am deutlichsten sind diese Effekte in Bezug auf die Amtszeit des Hochschulleiters. So beträgt die Amtszeit des Hochschulleiters z.B. in Baden-Württemberg und Thüringen zwischen sechs und acht Jahren, in Nordrhein-Westfalen beträgt sie mindestens sechs Jahre und in Mecklenburg-Vorpommern zwischen vier und acht Jahren. Auch im Hinblick auf die Amtszeiten der Vizepräsidenten und Prorektoren lassen sich Veränderungen zum Status quo ante finden. Im Vergleich zu den alten Mindestvorgaben des HRG für Prorektoren kommt es in vielen neueren Landeshochschulgesetzen zu einer Ausweitung der Amtszeiten. So beträgt die Amtszeit in Sachsen-Anhalt zwischen vier und sechs Jahre, in Nordrhein-Westfalen mindestens sechs Jahre und in Baden-Württemberg für die hauptamtlichen Leitungsmitglieder zwischen sechs und acht Jahren. Gleichzeitig findet sich in einigen Gesetzen eine Verknüpfung mit der Amtszeit des Hochschulleiters. So endet die Amtszeit der Vizepräsidenten bzw. Prorektoren z.B. in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen mit der Amtszeit des Hochschulleiters. Hier wird demnach eine Kontinuität innerhalb der Amtszeit des Hochschulleiters angestrebt, aber eine Neuorientierung nach dessen Ausscheiden ermöglicht.

Im Hinblick auf die Amtsdauer des Kanzlers gibt es gleichfalls Verschiebungen in den neueren Landeshochschulgesetzen. Der Kanzler als leitender Verwaltungsbeamter hatte traditionell ein Amt auf Lebenszeit

⁸ In Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen und Bayern ist dies dann möglich, wenn in der Grundordnung auf die Verankerung von nebenamtlichen Vizepräsidenten verzichtet wird. In Nordrhein-Westfalen dann, wenn der Hochschulrat, der über die Anzahl der nebenamtlichen Vizepräsidenten entscheidet, keine solchen vorsieht. In Bremen dann, wenn der Hochschulleiter dies entscheidet.

inne (vgl. Wallerath 2004). Die meisten neueren Landeshochschulgesetze sehen hingegen eine begrenzte Amtsdauer vor. Die vorgesehenen Amtszeiten des Kanzlers liegen in der Regel zwischen sechs und acht Jahren. Insgesamt sind die Amtszeiten also recht lang und mit denen der Hochschulleiter vergleichbar bzw. gehen über diese hinaus. Die Gesetzgeber wollen also in der Tendenz zwar eine begrenzte Amtszeit und damit eine größere Legitimation, stellen aber durch die Vorgaben zu den Amtszeiten sicher, dass die Kontinuität in der Verwaltung erhalten bleibt.

Insgesamt zeigen die Regelungen zu den Amtszeiten der Hochschulleitungsmitglieder im Vergleich zu den Regelungen des HRG eine – aus Sicht der Befürworter einer hierarchisch agierenden Hochschulleitung – Verbesserung.

Bei den soeben betrachteten allgemeinen organisatorisch-strukturellen Bedingungen der Hochschulleitungen lassen sich in den Landeshochschulgesetzen meist ähnliche Regelungen finden. Differenzen gibt es zwar, diese betreffen allerdings eher Detailfragen. Werden die allgemeinen Tendenzen als Grundlage herangezogen, dann sind deutliche Entwicklungen in Richtung NPM-Modell vorhanden, weil die Hochschulleitungen im Vergleich zu den Regelungen des HRG tendenziell gestärkt werden. Im Hinblick auf die Kompetenzwahrnehmung der Hochschulleitungen sind auch keine grundlegend problematischen Strukturen erkennbar.

2.2. Besetzungs- und Abwahlverfahren des Hochschulleiters

Die Besetzungs- und Absetzungsverfahren der Hochschulleitungen sind deshalb von besonderem Interesse bei der Frage nach hierarchisch agierenden Hochschulleitungen, weil sie potentielle Kontrollmechanismen der professoral geprägten akademischen Selbstverwaltungsgremien darstellen. Während die Wahlverfahren darüber entscheiden, welche grundlegenden Handlungsorientierungen der Hochschulleitung möglich sind, sind die Abwahlverfahren wichtig, um die Durchsetzungsfähigkeit der Hochschulleitung abzuschätzen. Der Artikel konzentriert sich aus Gründen der Übersichtlichkeit im Folgenden auf die Wahl- und Abwahlverfahren des Hochschulleiters. Für fast alle Bundesländer ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich an den potentiellen Effekten und Einordnungen der Verfahren nichts ändert, wenn auch die Wahl- und Abwahlverfahren der weiteren Mitglieder der Hochschulleitung betrachtet werden (vgl. hierzu Hüther 2010).

2.3. *Besetzungsverfahren des Hochschulleiters*

Eine klassische Möglichkeit, Entscheidungen in Organisationen zu kontrollieren bzw. die Kontrollnotwendigkeit zu reduzieren, besteht darin, die Auswahl der Entscheidungsträger selbst zu kontrollieren (vgl. z.B. Etzioni 1967: 110ff.). In diesem Fall werden dann Entscheidungsträger ausgewählt, von denen aufgrund ihrer grundsätzlichen Handlungsorientierung bzw. erlebter Verhaltensweisen erwartet werden kann, dass diese keine unerwünschten Entscheidungen treffen. Für den Fall der Universitäten bedeutet dies: Falls akademische Selbstverwaltungsgremien⁹ über die Auswahl des Hochschulleiters alleine entscheiden und eine hierarchische Amtsführung des Hochschulleiters von diesen nicht gewünscht wird, ist zu erwarten, dass die Auswahl derart kontrolliert wird, dass der Hochschulleiter keine hierarchische Handlungsorientierung besitzt. Wahrscheinlicher ist in einer solchen Konstellation, dass Kandidaten ausgewählt werden, die eine starke Orientierung in Richtung Kollegialität und Konsens aufweisen. Eine alleinige Auswahl des Hochschulleiters durch akademische Selbstverwaltungsgremien kann demnach im Hinblick auf die Wahrnehmung von hierarchischen Kompetenzen durch die Hochschulleitung problematisch sein. Die Dominanz der akademischen Gremien bei der Auswahl des Hochschulleiters im traditionellen deutschen Hochschulsystem¹⁰ ist deshalb auch als ein zentraler Absicherungsmechanismus der viel beklagten Konsens- und Kollegialitätskultur in den Hochschulen anzusehen. Es stellt sich die Frage, ob durch die Governance-Reformen der letzten Jahre dieser Absicherungsmechanismus abgeschwächt bzw. zerstört wurde.

Zunächst kann festgehalten werden, dass die Besetzungsverfahren der Hochschulleiter in den Landeshochschulgesetzen sehr unterschiedlich gestaltet sind (ausführlich zu einzelnen Verfahren Hüther 2010). Für die Betrachtungen dieses Artikels von besonderer Bedeutung ist dabei der Einfluss des Senats/Konzils, der im Folgenden im Mittelpunkt steht.

In Nordrhein-Westfalen, Bayern und dem Saarland ist die Position der akademischen Selbstverwaltungsgremien als relativ schwach anzusehen. Im Konfliktfall kann in allen drei Ländern ein Hochschulleiter ausgewählt werden, der nicht die Zustimmung eines akademischen Selbstverwaltungsgremiums besitzt. Die Besetzungsverfahren dieser drei Länder ermögli-

⁹ Je nach Gesetz sind dies entweder Senat und/oder erweiterter Senat oder Senat und/oder Konzil.

¹⁰ Die Auswahl erfolgte nach dem HRG im Zusammenwirken von Hochschule und Ministerium, wobei der Vorschlag eindeutig der Hochschule zurechenbar sein musste (vgl. Reich 1996: 412).

chen es deshalb auch gegen den erklärten Willen der Mehrheit des zuständigen akademischen Selbstverwaltungsgremiums, einen Hochschulleiter zu bestimmen, der eine starke hierarchische Orientierung aufweist.

In den restlichen dreizehn Bundesländern ist eine Besetzung des Hochschulleiters ohne die Zustimmung eines akademischen Selbstverwaltungsgremiums (und der darin dominierenden Gruppe der Professoren) auch im Konfliktfall nicht möglich. Die akademischen Selbstverwaltungsgremien haben in all diesen Ländern mindestens eine Vetoposition und können deshalb Kandidaten, die Ihrer Meinung nach die hierarchischen Kompetenzen zu offensiv wahrnehmen würden, immer verhindern. Allerdings sind die damit einhergehenden „Kollateralschäden“ unterschiedlich. In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen, Thüringen, Brandenburg und Hamburg hat der Senat/das Konzil als Einflussoption primär die Möglichkeit, das Verfahren scheitern zu lassen. Das Scheitern in allen fünf Ländern geht dabei mit einer „Beschädigung“ des Hochschulrates einher, der entweder die Kandidaten vorgeschlagen¹¹ oder aber bereits eine Wahl vorgenommen hat.¹² Im Gegensatz dazu ist die Position des Senats/Konzils in Schleswig-Holstein, Sachsen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Bremen, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern als deutlich besser anzusehen. In allen diesen Bundesländern ist ein akademisches Selbstverwaltungsgremium maßgeblich an der Auswahl von Kandidaten beteiligt und wählt anschließend¹³ oder aber die akademischen Selbstverwaltungsgremien sind alleine für die Auswahl und Wahl des Hochschulleiters zuständig.¹⁴

Wir können festhalten, dass akademische Selbstverwaltungsgremien in der Mehrheit der Länder Hochschulleiter verhindern können, bei denen zu erwarten ist, dass sie die hierarchischen Kompetenzen allzu offensiv wahrnehmen wollen. Nur in einigen wenigen Bundesländern ist es möglich, gegen den Willen akademischer Selbstverwaltungsgremien einen Hochschulleiter mit einer hierarchischen Handlungsorientierung durchzusetzen.

2.4. *Abwahlverfahren des Hochschulleiters*

Das Problem der Selbstverwaltungsgremien – aber auch aller anderen beteiligten Akteure – ist allerdings, dass vor der Besetzung nur eine Prognose

¹¹ Rheinland-Pfalz, Hessen, Brandenburg.

¹² Baden-Württemberg, Thüringen, Hamburg.

¹³ Schleswig-Holstein, Sachsen.

¹⁴ Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Bremen, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern.

se des Handelns der Kandidaten möglich ist. Ob sich die Kandidaten im Sinne dieser Prognose verhalten, wenn sie das Amt besetzt haben, ist eine offene Frage.¹⁵ Diejenigen Akteure, die eine plausible Abwahlandrohung gegenüber dem Hochschulleiter besitzen, sind allerdings nicht nur auf die Prognose angewiesen, sondern sie können auf das Verhalten des Leiters deutlich besser einwirken und letztendlich auch eine Fehlprognose durch Abwahl korrigieren. Aus diesem Grund sind die Abwahlregelungen neben den Besetzungsverfahren besonders wichtig, um Abhängigkeiten des Hochschulleiters abschätzen zu können.

Im HRG war zwischen 1985 und 1998 die Abwahl des Hochschulleiters ausgeschlossen, so dass dieser nicht durch eine Abwahlandrohung unter Druck gesetzt werden konnte, bestimmte Entscheidungen zu treffen bzw. nicht zu treffen. In der großen Mehrzahl der aktuellen Landeshochschulgesetze hat sich dies verändert, was prinzipiell zu einer strukturellen Schwächung der Position des Hochschulleiters führt.¹⁶ Allerdings weisen die Abwahlregeln erhebliche Differenzen zwischen den Bundesländern auf, was insbesondere mit der Rolle des Hochschulrates zusammenhängt.

Es kann zunächst festgestellt werden, dass akademische Selbstverwaltungsgremien in zehn Bundesländern¹⁷ gegenüber einem Hochschulleiter, der eine stark hierarchisch geprägte Amtsführung pflegt, im Alleingang keine plausible Abwahldrohung einsetzen können, um Entscheidungen zu beeinflussen. Der Senat/das Konzil benötigt vielmehr mindestens die Zustimmung des Hochschulrates. In vier dieser zehn Bundesländer¹⁸ kann der Hochschulleiter sogar gegen den Willen des Senats/Konzils abberufen

¹⁵ Die Prognose lässt sich durch möglichst viele Informationen natürlich verbessern. Vor diesem Hintergrund überrascht es dann auch nicht, dass im deutschen Universitätssystem fast ausschließlich Hochschulleiter ausgewählt wurden, die Professoren an der jeweiligen Universität waren. Der Vorteil für die akademischen Gremien liegt hier darin, dass sie gegenüber anderen Akteuren einen immensen Informationsvorteil im Hinblick auf die Handlungsprognose haben, weil interne Kandidaten eine sichtbare und von den (oder zumindest einigen) Professoren miterlebte Handlungsgeschichte an der Universität haben, die – so wäre zumindest anzunehmen – auch gewisse Orientierungen, Einstellungen, Werte und ihre Identität repräsentiert.

¹⁶ Es sei darauf hingewiesen, dass die Mehrheitserfordernisse zur Abwahl relativ hoch sind. Meist ist eine 2/3 oder 3/4 Mehrheit erforderlich.

¹⁷ Hessen, Saarland, Niedersachsen, Thüringen, Bayern, Sachsen, Hamburg, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen. Berlin ist ein Sonderfall, weil hier im Landeshochschulgesetz die Abwahl ausgeschlossen ist.

¹⁸ Bayern, Hamburg, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen.

66 **Tabelle 2: Unabhängigkeit des Hochschulleiters von akademischen Selbstverwaltungsgremien im Hinblick auf Wahl- und Abwahlverfahren**

| | Einfluss akademischer Selbstverwaltungsgremien bei der Wahl/ Abwahl des Hochschulleiters | | Abhängigkeit des Hochschulleiters von akademischen Selbstverwaltungsgremien (-- niedrige Abhängigkeit bis ++ hohe Abhängigkeit) |
|------------------------|---|----------------|--|
| | Wahl | Abwahl | |
| HRG bis 1998 | Hoch | Ausgeschlossen | / |
| Nordrhein-Westfalen | Niedrig | Niedrig | -- |
| Saarland | Niedrig | Mittel | - |
| Bayern | Niedrig | Mittel | - |
| Hamburg | Mittel | Niedrig | - |
| Baden-Württemberg | Mittel | Niedrig | - |
| Thüringen | Mittel | Mittel | / |
| Hessen | Mittel | Mittel | / |
| Berlin | Hoch | Ausgeschlossen | / |
| Rheinland-Pfalz | Mittel | Hoch | + |
| Brandenburg | Mittel | Hoch | + |
| Sachsen | Hoch | Mittel | + |
| Niedersachsen | Hoch | Mittel | + |
| Bremen | Hoch | Hoch | ++ |
| Schleswig-Holstein | Hoch | Hoch | ++ |
| Sachsen-Anhalt | Hoch | Hoch | ++ |
| Mecklenburg-Vorpommern | Hoch | Hoch | ++ |

werden.¹⁹ Diesen zehn Bundesländern stehen 5 Länder²⁰ gegenüber, in denen ausschließlich akademische Selbstverwaltungsgremien für die Abwahl zuständig sind. In diesen Bundesländern können diese also durch eine einseitige Abwahldrohung verhindern, dass der Hochschulleiter eine allzu hierarchische Amtsführung an den Tag legt. Gleichfalls ist die Korrektur einer Fehlprognose des zukünftigen Handelns des Hochschulleiters im Auswahlprozess möglich.²¹

Interessant ist nun der Zusammenhang zwischen den Wahl- und Abwahlverfahren und der damit verbundenen Unabhängigkeit des Hochschulleiters. Wird der Einfluss akademischer Selbstverwaltungsgremien bei der Wahl und Abwahl des Hochschulleiters jeweils in niedrig, mittel und hoch eingeteilt und danach eine Einschätzung der Unabhängigkeit des Hochschulleiters vorgenommen, erhält man das Ergebnis von Tabelle 2.

Klar ersichtlich ist dabei, dass die Abhängigkeit des Hochschulleiters aufgrund der Wahl- und Abwahlverfahren zwischen den Bundesländern deutlich variiert. Hierbei stehen fünf Bundesländer mit relativ unabhängigen Hochschulleitern (mindestens ein Minus für Abhängigkeit) immerhin sieben Bundesländer mit relativ abhängigen (mindestens ein Plus) entgegen. Es kann deshalb keinesfalls davon ausgegangen werden, dass die Landeshochschulgesetze die Hochschulleiter gegenüber akademischen Selbstverwaltungsgremien im Hinblick auf Wahl und Abwahl flächendeckend gestärkt hätten. Vielmehr zeigt sich an diesem Punkt, dass die Mehrheit der Bundesländer bei den Wahl- und Abwahlregeln am traditionellen deutschen Hochschulsystem orientiert bleiben.

Im Hinblick darauf, dass die Hochschulleitungen ihre gesetzlich vorgesehenen Kompetenzen hierarchisch – also im Zweifelsfall auch in Konflikt mit akademischen Selbstverwaltungsgremien – wahrnehmen sollen, scheinen die Wahl- und Abwahlregeln in einer Reihe von Bundesländern zumindest nicht förderlich zu sein. Vielmehr führen sie zu einer Aufweichung des NPM-Modells. Besonders trifft dies auf Bremen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt sowie Mecklenburg-Vorpommern zu.

¹⁹ Zentraler Akteur des Abwahlverfahrens ist meist der Hochschulrat, zuweilen in Verbindung mit dem Ministerium.

²⁰ Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern.

²¹ Wird die Betrachtungslogik umgekehrt, gilt: In zwölf Bundesländern können die akademischen Selbstverwaltungsgremien eine Abberufung des Hochschulleiters verhindern, wenn dieser eine kollegiale Amtsführung pflegt und dies zu Widerspruch des Hochschulrates oder des Ministeriums führt.

3. Zusammenfassung

In den aktuellen Landeshochschulgesetzen findet sich eine Reihe von ähnlichen Tendenzen und Strukturen in Bezug auf die Hochschulleitungen. So ist eine Orientierung am NPM-Modell – und damit eine Kompetenzausweitung und Stärkung der Hochschulleitung – in nahezu allen Landeshochschulgesetzen erkennbar. Auch verschiedene organisatorisch-strukturelle Festlegungen zu den Hochschulleitungen sind in der Mehrzahl der Bundesländer ähnlich geregelt. Erhebliche Unterschiede zeigen sich aber zum einen in der Kompetenzrelation zwischen Hochschulleitungen, Hochschulräten und akademischen Selbstverwaltungseinheiten, zum anderen in Bezug auf die Wahl- und Abwahlregeln des Hochschulleiters.

Im Hinblick auf die Wahrnehmung von Kompetenzen durch die Hochschulleitung ist für einige Bundesländer zu befürchten, dass – zumindest auf der Ebene der Landeshochschulgesetze – die Einführung von Elementen des NPM-Modells zu dysfunktionalen Strukturen geführt hat. Diese würden darin bestehen, dass zwar die Kompetenzen der Hochschulleitungen ausgebaut werden, die organisatorisch-strukturellen Festlegungen aber die Kompetenzausübung behindern bzw. verhindern.²² Solche dysfunktionalen Effekte sind allerdings kein spezifisches „deutsches“ Problem, sondern zeigen sich im Verlauf der Einführung des NPM-Modells auch in anderen europäischen Hochschulsystemen (vgl. z.B. für Frankreich Mignot 2003; für Italien Capano 2008).

Ein zentraler Aspekt beim Rückzug des Bundes aus der Hochschulgovernance war die Erwartung, dass die Bundesländer ihren neuen Gestaltungsspielraum in der Hochschulgovernance nutzen und letztlich ein Wettbewerb um das „beste“ Modell entstehen sollte. Angestrebt wurden also zum einen ein Gestaltungsföderalismus und darauf aufbauend zum anderen ein Wettbewerbsföderalismus (vgl. Scharpf 2005). Wie gezeigt werden konnte, haben die Bundesländer tatsächlich ihre Gestaltungsspielräume zum Teil unterschiedlich genutzt. Es stellt sich zum Ende noch die Frage, ob daraus ein Wettbewerb um das „beste“ Modell entstanden ist. Zwei zentrale Probleme sprechen gegen einen solchen Wettbewerb:

- Erstens muss Wettbewerb anhand von Kriterien entscheidbar sein, um überhaupt wirksam werden zu können. Gerade aber die Kriterien für

²² Ein weiteres Problem könnte in einigen Bundesländern – insbesondere Baden-Württemberg – durch eine doppelte Außensteuerung entstehen, wenn nämlich sowohl die Eingriffsrechte des Ministeriums als auch des Hochschulrates hoch sind und beide unterschiedliche Zielvorstellungen haben.

einen solchen Wettbewerb sind vollkommen unklar. Mögliche Kriterien wären schnelle und eindeutige Entscheidungen. Dies sagt dann allerdings noch nichts über die Qualität oder über mögliche Entscheidungskosten nachgelagerter Konflikte aus. Auch die Leistungen einer Universität in Lehre und Forschung – sofern es gelingt diese zu messen – sind problematische Kriterien, weil damit gerechnet werden muss, dass die Hochschulgovernance keinen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit des operativen Kerns der Universität besitzt (vgl. z.B. Schimank 2002).

- Das zweite Problem besteht darin, dass die Regelungen der Bundesländer in vielen (kleinen) Aspekten so unterschiedlich sind, dass aufgrund des jeweiligen komplexen Zusammenwirkens der Variationen die Herstellung eines wenigstens plausiblen Zusammenhangs zwischen den Modellen der Bundesländer und deren Auswirkungen unwahrscheinlich wird. Hinzu kommt dann noch, dass die Regelungen der Bundesländer in den letzten Jahren keineswegs stabil waren, sondern zum Teil mehrfache grundlegende Gesetzesnovellierungen stattgefunden haben bzw. schon wieder in Planung sind. Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang bilden die weiteren Reformbereiche des Universitätssektors (Einführung des BA/MA, Personalreformen usw.). Beobachtete negative oder positive Effekte können so durch Reformbereiche entstanden sein, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem Governancemodell der Hochschule stehen. Hinsichtlich eines Wettbewerbs zwischen den Bundesländern um das „beste“ Governancemodell ist demnach zumindest Skepsis angebracht.

Literatur

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst: Hochschulreform. Online verfügbar unter http://www.hessen.de/irj/HMWK_Internet?cid=e1f2314fed5cb3aa2a88c70a7ab4b184, zuletzt geprüft am 24.09.2010.

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg: Hochschulen. Online verfügbar unter <http://mwk.baden-wuerttemberg.de/themen/hochschulen/>, zuletzt geprüft am 24.09.2010.

Altbach, Philip G. (1991): University Reform. In: Altbach, Philip G. (Hg.): International higher education. An Encyclopedia. S. 261–274. New York und London: Garland Publishing.

Baker, David P./Lenhardt, Gero (2008): The institutional crisis of the German research university. In: Higher Education Policy, Vol. 21, S. 49–64.

Braun, Dietmar/Merrien, François-Xavier (1999): Governance of universities and modernisation of the state: Analytical aspects. In: Braun, Dietmar/Merrien,

- François-Xavier (Hg.): Towards a new model of governance for universities? A comparative view. S. 9–33, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Braun, Dietmar/Merrien, François-Xavier (Hg.): Towards a new model of governance for universities? A comparative view. London: Jessica Kingsley Publishers.
- BVerfG: Urteil zum HRG Juniorprofessur. Aktenzeichen: 2 BvF 2/02, Urteil vom 27.7.2004.
- Capano, Giliberto (2008): Looking for serendipity: the problematical reform of government within Italy's Universities. In: *Higher Education*, Vol. 55, H. 4, S. 481–504.
- Clark, Burton (1983): The higher education system. Academic organization in cross-national perspective. Berkeley/Calif: University of California Press.
- Clark, Burton (1998): Creating entrepreneurial universities. Organizational pathways of transformation. Oxford: Pergamon.
- de Boer, Harry/Enders, Jürgen/Schimank, Uwe (2007): On the way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In: Jansen, Dorothea (Hg.): *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*. S. 137–152, Dordrecht: Springer.
- de Boer, Harry/Huisman, Joroen (1999): The new public management in Dutch universities. In: Braun, Dietmar/Merrien, François-Xavier (Hg.): Towards a new model of governance for universities? A comparative view. S. 100–118, London: Jessica Kingsley Publishers.
- de Boer, Harry/Leisyte, Liudvika/Enders, Jürgen (2006): The Netherlands - ‚Steering from a Distance‘. In: Kehm, Barbara/Lanzendorf, Ute (Hg.): *Reforming university governance. Changing conditions for research in four European countries*. S. 59–96, Bonn: Lemmens.
- Etzioni, Amitai (1967): *Soziologie der Organisationen*. München: Juventa-Verl.
- Glotz, Peter (1996): *Im Kern verrottet? Fünf vor zwölf an Deutschlands Universitäten*. Stuttgart: Dt. Verl.- Anst.
- Hartmer, Michael (2004): Die Organisation der Hochschule. In: Hartmer, Michael/Detmer, Hubert (Hg.): *Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis*. S. 167–203, Heidelberg: Müller.
- Henkel, Mary (1999): The modernisation of research evaluation: The case of the UK. In: *Higher Education*, Vol. 38, S. 105–122.
- Hüther, Otto (2009): Hochschulräte als Steuerungsakteure. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, Vol. 31, H. 2, S. 50–73.
- Hüther, Otto (2010): *Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Kahl, Wolfgang (2004): Hochschule und Staat. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen eines schwierigen Rechtsverhältnisses unter besonderer Berücksichtigung von Aufsichtsfragen. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kehm, Barbara/Lanzendorf, Ute (2006a): Comparison: Changing conditions for research through new governance. In: Kehm, Barbara/Lanzendorf, Ute (Hg.):

- Reforming university governance. Changing conditions for research in four European countries. S. 187–212, Bonn: Lemmens.
- Kehm, Barbara/Lanzendorf, Ute (2006b): Germany - 16 Länder approaches to reform. In: Kehm, Barbara/Lanzendorf, Ute (Hg.): Reforming university governance. Changing conditions for research in four European countries. S. 135–185, Bonn: Lemmens.
- Kluth, Winfried (2004): Der Übergang von der selbstverwalteten Gruppenuniversität zur Hochschule als autonomer Forschungs- und Dienstleistungseinheit. Überblick und Analyse der unterschiedlichen Reformansätze in Landeshochschulgesetzen im Zeitraum 1998-2004. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Vol. 52, H. 2, S. 174–189.
- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer (2008): Landeshochschulpolitiken. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. S. 43–66, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Leisyte, Liudvika/de Boer, Harry/Enders, Jürgen (2006): England - Prototype of the ‚Evaluative State‘. In: Kehm, Barbara/Lanzendorf, Ute (Hg.): Reforming university governance. Changing conditions for research in four European countries. S. 21–56, Bonn: Lemmens.
- Lüde, Rolf von (2003): Jenseits von garbage cans? Kommunikation und Entscheidung in Universitäten. In: Hillmann, Karl-Heinz/Oesterdiekhoff, Georg W. (Hg.): Die Verbesserung des menschlichen Zusammenlebens. Eine Herausforderung für die Soziologie. S. 263–287, Opladen: Leske + Budrich.
- McNay, Ian (1999): Changing cultures in UK higher education. The state as corporate market bureaucracy and the emergent academic enterprise. In: Braun, Dietmar; Merrien, François-Xavier (Hg.): Towards a new model of governance for universities? A comparative view. S. 34–58, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Mignot, Gerard (2003): Who are the actors in the government of French universities? The paradoxical victory of deliberative leadership. In: Higher Education, Vol. 45, H. 1, S. 71–89.
- Paradeise, Catherine/Bleiklie, Ivar/Ferlie, Ewan/Reale, Emanuela (2009): University Governance. Western European Comparative Perspectives. Dordrecht: Springer.
- Reich, Andreas (1996): Hochschulrahmengesetz. Kommentar. 5., völlig Neubearb. Aufl. Bad Honnef: Bock.
- Reichwald, Ralf (2000): Organisations- und Führungsstrukturen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Universität von morgen. In: Laske, Stephan/Scheytt, Tobias/Meister-Scheytt, Claudia/Scharmer, Claus O. (Hg.): Universität im 21. Jahrhundert. Zur Interdependenz von Begriff und Organisation der Wissenschaft. S. 315–335, München: Hampp.
- Risser, Dominik (2003): Governance and Functioning of British Universities. In: Beiträge zur Hochschulforschung, Vol. 25, H. 1, S. 84–101.
- Scharpf, Fritz W. (1996): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. S. 497–534, Frankfurt/Main: Campus-Verlag.

- Scharpf, Fritz W. (2005): Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus. In: MPIfG Working Paper 05/6, Juni. Online verfügbar unter <http://www.mpiifg.de/pu/workpap/wp05-6/wp05-6.html>, zuletzt geprüft am 23.09.2010.
- Schimank, Uwe (2001): Festgefahrene Gemischtwarenläden - Die deutschen Hochschulen als erfolgreich scheiternde Organisationen. In: Stölting, Erhard/Schimank, Uwe (Hg.): Die Krise der Universitäten. S. 223–242, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schimank, Uwe (2002): Expertise zum Thema: Neues Steuerungssysteme an den Hochschulen. Abschlussbericht 31.05.2002. Förderinitiative des BMBF: Science Policy Studies. Unter Mitarbeit von Frank Meier. Hagen.
- Schimank, Uwe (2005): „New Public Management“ and the Academic Profession: Reflections on the German situation. In: *Minerva*, Vol. 43, H. 4, S. 361–376.
- Schimank, Uwe/Kehm, Barbara/Enders, Jürgen (1999): Institutional mechanisms of problem processing of the German university system. In: Braun, Dietmar/Merrien, François-Xavier (Hg.): Towards a new model of governance for universities? A comparative view. S. 179–194, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Scott, Richard W. (1982): Managing professional work: Three models of control for health organizations. In: *Health Services Research*, Vol. 17, H. 3, S. 213–240.
- van Vught, Frans A. (1989): Strategies and Instruments of Government. In: van Vught, Frans A. (Hg.): Governmental strategies and innovation in higher education. S. 21–46, London: Kingsley.
- Wallerath, Maximilian (2004): Der Universitätskanzler in der Hochschulleitung. In: *Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung*, Vol. 37, H. 3. S. 203–223.
- Weber, Max (1976): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5., rev. Aufl. Tübingen: Mohr.