

Das Ringen um autonome und wettbewerbsfähige Hochschulen: Der Einfluss von Parteipolitik, fiskalpolitischem Problemdruck und historischen Vermächtnissen auf die Hochschulpolitik der Bundesländer

Andreas Keller, Michael Dobbins

Die Zielsetzung dieses Beitrags besteht darin, anhand dreier politikwissenschaftlicher Theoriestränge das Ausmaß der Hinwendung zum wettbewerbsorientierten Steuerungsparadigma in vier deutschen Bundesländern zu erklären. Inwieweit unterscheiden sich die Hochschulsteuerungsmodelle der deutschen Bundesländer und wodurch lassen sich die unterschiedlichen hochschulpolitischen Entwicklungen erklären? Im Rahmen eines qualitativen Vergleichs befassen sich die Autoren mit den Entwicklungspfaden von vier Bundesländern: Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen. Dabei wird untersucht, ob und inwieweit parteipolitische Konstellationen, historische Vermächtnisse und fiskalpolitischer Problemdruck das Ausmaß der Einführung wettbewerbsorientierter hochschulpolitischer Steuerungsmechanismen und der Stärkung der universitären Autonomie beeinflussen.

1 Einleitung

Seit circa 15 Jahren befindet sich die deutsche Hochschullandschaft in einem dynamischen Wandlungsprozess. Europäisierungsprozesse und der damit einhergehende transnationale Reformdruck sowie parallele Reformen der öffentlichen Verwaltung haben zum Teil dazu geführt, dass die Bundesländer das traditionelle hochschulpolitische Steuerungsparadigma der akademischen Selbstverwaltung umfassend modifiziert haben. Insbesondere seit der Initiierung des Bologna-Prozesses werden neue Strategien verbreitet, welche Hochschulen leistungsfähiger und transparenter machen sollen. In der Literatur herrscht Konsens, dass sich deutsche Universitäten von ihrem klassischen Modell der akademischen Verwaltung allmählich entfernen und eine Vielzahl neuer Wettbewerbsmechanismen eingeführt haben (*Boer et al. 2007; Kehm/Lanzendorf 2006; Ziegele 2002*). Von manchen Beobachtern wird ein hochschulpolitisches Reformfieber konstatiert, welches durch eine Welle marktorientierter Ökonomisierung angetrieben wird und sich in neuen Steuerungsinstrumenten manifestiert (*Hanft 2000: VII*). Diese Sichtweise kontrastiert mit alternativen Charakterisierungen der deutschen Hochschulpolitik als inkrementelle Anpassung und im Vergleich zu internationalen Trends hinterherhinkende Reformentwicklung (*Schimank/Lange 2009; Bleiklie/Lange 2010*).

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese unterschiedlichen Beobachtungen mit der Vielfalt der deutschen Hochschullandschaft zusammenhängen. Nach wie vor existieren aufgrund des Bildungsföderalismus 16 unterschiedlich regulierte Bildungssysteme, die – trotz Vereinheitlichungsbestrebungen durch die Kultusministerkonferenz – zum Teil eigene Lösungen für die gegenwärtigen hochschulpolitischen Herausforderungen entwickelt haben. Vor diesem Hintergrund stellen die Hochschulsysteme der deutschen Bundesländer eine Goldgrube für die vergleichende politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit konvergenten und divergenten Entwicklungen im Hochschulbereich dar. Die Zielsetzung dieses Beitrags besteht darin, anhand dreier politikwissenschaftlicher Theoriestränge das Ausmaß der Hinwendung zum wettbewerbsorientierten Steuerungsparadigma in den deutschen Bundesländern zu erklären. Inwieweit unterscheiden sich die Hochschulsteuerungsmodelle der Bundesländer und wodurch lassen sich die unterschiedlichen hochschulpolitischen Entwicklungen erklären? Im Rahmen eines qualitativen Vergleichs befassen wir uns mit den Entwicklungspfaden von vier Bundesländern: Hessen, Nordrhein-Westfalen (NRW), Sachsen und Thüringen. Dabei untersuchen wir, ob und inwieweit parteipolitische Konstellationen, historische Vermächtnisse und fiskalpolitischer Druck das Ausmaß der Einführung wettbewerbsorientierter hochschulpolitischer Steuerungsmechanismen beeinflussen.

Um die Forschungsfrage zu beantworten, wird zunächst der relevante Stand der Forschung reflektiert. Danach gehen wir ausführlicher auf die theoretischen Erklärungsansätze ein. Im nächsten Schritt erläutern wir das Forschungsdesign und die methodische Vorgehensweise. Schließlich erfolgt anhand von vergleichenden Fallstudien die empirische Analyse. Abschließend werden die zentralen Erkenntnisse diskutiert sowie dahingehend beleuchtet, inwiefern sie Potential für weitere Hochschulforschung bieten.

2 Stand der Forschung

In den letzten Jahren haben sich zahlreiche Autorinnen und Autoren mit dem Phänomen der Hochschulsteuerung im Wandel in international vergleichender Perspektive befasst (siehe *Marginson/Considine 2000; Gornitzka et al. 2005; Meek 2000; Denters et al. 2003*). So wird in diversen Studien die Implementierung von managementorientierten Hochschulsteuerungsmethoden konstatiert (zu Deutschland siehe *Kehm/Lanzendorf 2007; Klug 2008; Lanzendorf/Pasternack 2008; König 2011; Ziegele 2002*; zu den Niederlanden siehe *de Boer et al. 2007*; zu Frankreich siehe *Musselin/Paradeise 2009*). Neben den oben genannten Autoren gehen auch immer mehr Politik- und Sozialwissenschaftlicher verstärkt den kausalen Ursachen des hochschulpolitischen Wandels nach (*Martens et al. 2010; Knill et al. 2013; Amaral et al. 2009; Knill/Dobbins 2009*). Theoriegeleitete, kausalanalytische Studien zu den Hochschulsteuerungsreformen in

Deutschland finden sich zum jetzigen Zeitpunkt jedoch wenige. Eine Ausnahme stellt unter anderem die Analyse von *Lange/Schimank (2007)* dar, in der die Autoren die Annäherung an ein neues Hochschulsteuerungsmodell in fünf Staaten als Reaktion auf das *New Public Management*-Leitbild (NPM) erklären. Eine vergleichende Einordnung der Steuerungsreformen in den deutschen Bundesländern unternehmen *Lanzendorf/Pasternack (2008)* mit der Zielsetzung, systematische Zusammenhänge zwischen der parteipolitischen Orientierung von Landesregierungen und ihrer Affinität zu Steuerungsreformen zu ermitteln. Weiterhin identifizieren *Kamm/Köller (2010)* Unterschiede im Ausmaß der Implementierung von managementorientierten Steuerungselementen in den Landeshochschulgesetzen.

Dieser Artikel knüpft an bisherige Untersuchungen an und versucht, diese sowohl durch die vergleichende Analyse von Landeshochschulgesetzen als auch durch die Berücksichtigung des Expertenwissens von hochschulpolitischen Akteuren systematisch nachzuzeichnen. Im Gegensatz zu *Kamm/Köller (2010)*, die den Einfluss des NPM-Paradigmas auf die Hochschulreformen zwischen 2005 und 2009 anreißen und durch eine quantitative Analyse einen Wandel der Hochschulsteuerung in allen sechzehn Bundesländern konstatieren, ist diese Arbeit durch die intensive Analyse von vier Bundesländern qualitativ angelegt und geht dezidiert den Ursachen des Politikwandels nach. Dies bedeutet, dass durch vergleichende und theoriegeleitete Einzelfallstudien erklärt werden soll, welche Rahmenbedingungen die Hinwendung zum neuen wettbewerbsorientierten Steuerungsmodell beeinflussen.

3 Theoretische Fundierung und Forschungsansatz

Welche Faktoren beeinflussen die Richtung und Tiefe des hochschulpolitischen Wandels in den deutschen Bundesländern? In diesem Beitrag legen wir den Schwerpunkt auf drei potentielle Einflussgrößen: parteipolitische Konstellationen, historische Vermächtnisse und den fiskalpolitischen Druck.

Die grundlegende Aussage der *Parteiendifferenztheorie* lautet, dass die parteipolitische Zusammensetzung einer Regierung Politikergebnisse systematisch beeinflusst (*Schmidt/Ostheim 2007*). Des Weiteren unterstellt sie, dass linke Parteien mit höherer Wahrscheinlichkeit als rechte in volkswirtschaftliche Prozesse intervenieren und den Wohlfahrtsstaat ausbauen, während rechte Regierungen eher auf die Kräfte des Marktes setzen (*Zohlnhöfer 2008*). Einen möglichen Zusammenhang zwischen der Parteifarbe einer Länderregierung und ihrem Agieren bei den Hochschulsteuerungsreformen untersuchen *Lanzendorf/Pasternack (2008)* und ziehen das Fazit, dass es keinen eindeutigen Zusammenhang gibt. Demzufolge können „sowohl konservative als auch linke Parteipolitiker in der Hochschulpolitik marktliberal agieren, während liberale Parteipolitiker hochschulpolitisch chancenausgleichsorientiert handeln können“

(Lanzendorf/Pasternack 2008, S. 63). Nichtsdestotrotz identifizieren die Verfasser Tendenzen eines systematischen Unterschieds zwischen sozialdemokratisch und christdemokratisch dominierten Bundesländern. So verabschiedeten bürgerliche Regierungen bis 2008 umfassendere Steuerungsreformen als SPD-geführte Landesregierungen. Noch eindeutiger ist der Zusammenhang bei den Studiengebühren, die ausschließlich von christdemokratisch-liberalen Regierungen eingeführt wurden.¹

Die Theorie des *Politikerbes* postuliert, dass die von Entscheidungsträgern in der Vergangenheit beschrittenen Pfade zur Lösung bestimmter Probleme gegenwärtige Policy-Outputs bedingen (Pierson 2000). Einmal installiert, regeln Institutionen die Interaktionen von Akteuren und machen das Verhalten von Verhandlungspartnern berechenbarer. Diese Routinen können selbstverstärkend wirken und das Beschreiten neuer Lösungswege unattraktiv machen (ebd., S. 259). Die Theorie, die mit dem historischen Institutionalismus eng verwandt ist (Hall/Taylor 1996), wurde bereits in der Hochschulforschung verwendet (siehe Mahner 2013; Huisman 2009). So erklären Lange/Schimank (2007) die zwischenstaatliche Varianz bei der Implementierung von NPM-Strukturen in fünf OECD-Ländern anhand unterschiedlicher Startbedingungen. Ähnlich geht Witte (2006) vor, die anhand institutionalistischer Theorien den Grad der Anpassung von vier westeuropäischen Hochschulsystemen an die zweistufigen Studienstrukturen untersucht, die im Rahmen des Bologna-Prozesses empfohlen wurden.

In diesem Beitrag wird die Theorie herangezogen, um die unterschiedlichen historischen Kontextbedingungen in West- und Ostdeutschland zu berücksichtigen. Von Interesse sind insbesondere etwaige Nachwirkungen, die sich durch die von 1945 bis 1990 jeweils unterschiedlich ausgestaltete Hochschulsteuerung ergeben haben. So wurde in der DDR ein Hochschulsystem installiert, das nach dem Vorbild des staatlich koordinierten Hochschulwesens in der Sowjetunion ausgerichtet war (Clark 1983, S. 143; Anweiler 1998, S. 84–85). Die zentralistische Steuerung und die Ideologisierung der Hochschulen verhinderten letztlich die Ausbildung einer autonomen akademischen Selbstverwaltung (Burtscheidt 2010, S. 87; Lambrecht 2011, S. 155). Vor diesem Hintergrund soll bei den Länderanalysen ergründet werden, ob die ostdeutschen Länder aufgrund ihres zentralistischen hochschulpolitischen Erbes skeptischer gegenüber der mit mehr Hochschulautonomie und -wettbewerb einhergehenden bundesweiten Reformwelle stehen. Kurzum: sind ostdeutsche Hochschulen weniger marktorientiert als ihre westdeutschen Pendanten? Konträr kann jedoch auch argumentiert werden, dass das nach der Wende von den westlichen Bundesländern übertragene Modell der akademischen Selbstverwaltung weniger institutionell verfestigt ist als in Westdeutschland und dass sich die

¹Interessanterweise konstatieren die Autoren auch eine Differenz zwischen bürgerlich dominierten Landesregierungen in ost- und westdeutschen Bundesländern, die sich darin widerspiegelt, dass unter anderem Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowohl beim Thema Studiengebühren als auch bei den Steuerungsreformen zurückhaltender agierten als ihre westdeutschen Pendanten (ebd., S. 61–62).

ostdeutschen Hochschulsysteme gegenüber neuen bildungspolitischen Innovationen weniger veränderungsresistent zeigen (Rosenbaum 1994, S. 81–82; Werle 2007, S. 120–122). Aufgrund der mangelnden institutionellen Kontinuität des akademischen Selbstverwaltungsmodells kann also ebenso vermutet werden, dass sich ostdeutsche Bundesländer stärker am wettbewerbsorientierten Politikmodell orientieren.

Drittens untersuchen wir den Einfluss des *fiskalpolitischen Drucks* auf die länderspezifischen Reformpfade. Gemäß der sozioökonomischen Theorie ist „*Staatstätigkeit als Antwort auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen zu verstehen*“ (Zohlnhöfer 2008, S. 157). Die Kernthese lautet, dass die sozioökonomische Entwicklung zur Modernisierung der politischen Systeme sowie zum Wachstum des wirtschaftlichen Wohlstands führt, aber andererseits Institutionen überlastet und vom Staat neue Lösungskonzepte erfordert. In diesem Zusammenhang vermuten wir in Anlehnung an *Busemeyer (2006)*, dass die deutschen Bundesländer bei der Reform der Hochschulsteuerung eine indirekte fiskalpolitische Motivation antrieb: Man wollte durch die Reformen zwar nicht explizit Geld einsparen, aber es aufgrund der knappen staatlichen Mittel effizienter einsetzen. Vor diesem Hintergrund gehen wir der Frage nach, ob insbesondere die Bundesländer, die unter einem hohen fiskalpolitischen Problemdruck standen, weitergehende Reformmaßnahmen implementierten als solche mit einem größeren fiskalpolitischen Spielraum.

3.1 Zwei Idealtypen der Hochschulsteuerung

Um den hochschulpolitischen Wandel klassifizieren zu können, werden anhand von *Knill/Dobbins (2009)* und *Dobbins/Knill/Vögtle (2011)* zwei idealtypische Hochschulsteuerungsmodelle operationalisiert – das Management-Modell sowie das Modell der akademischen Selbstverwaltung. Diese Klassifikationen basieren wiederum auf den Ausführungen von *Clark (1983)*, der mit seinem Koordinationsdreieck zwischen staatlicher Autorität, Markt und akademischer Oligarchie differenziert.

Das *Modell der akademischen Selbstverwaltung* bzw. das Humboldt'sche Modell (*Dobbins/Knill/Vögtle 2011*) zeichnet sich durch eine starke staatliche Regulierung bei der Finanzierung von Hochschulen und der Setzung von rechtlichen Rahmenvorgaben aus. Demgegenüber verfügen die Hochschulen etwa bei der Personalsteuerung oder bei der Definition von Forschungsprofilen durch die kollegiale Selbststeuerung der Professorenschaft über eine beträchtliche Autonomie. Dieses Modell weist eine stark gewachsene Tradition im deutschen Hochschulwesen auf und prägt diese immer noch entscheidend (*ebd.*, S. 671–672).

Bei dem für die angelsächsischen Staaten typischen wettbewerbsorientierten *Management-Modell* liegen die wichtigsten Entscheidungsbefugnisse bei der Hochschulleitung,

die mit unternehmerischen Methoden die Hochschule führt. Als Leitbild fungiert hierbei das Ideal einer autonom und unternehmerisch handelnden Hochschule, die akademische Dienstleistungen bzw. Produkte anbietet und um Studierende sowie finanzielle Zuwendungen von externen Geldgebern konkurriert. Dabei sollen akademische *outputs* stärker an den sozioökonomischen Bedürfnissen der Gesellschaft ausgerichtet werden. Ein Indiz dafür in Deutschland ist die Einrichtung von Hochschulräten, in denen externe *Stakeholder* zu *Co-Agenda-Setters* aufgewertet werden. Ferner zeichnet sich das Modell durch eine leistungsorientierte und diversifizierte Hochschulfinanzierung aus. Die Rolle der staatlichen Steuerung beschränkt sich darauf, Qualitätsstandards festzulegen oder akademische *Produkte* zu kontrollieren (*Dobbins/Knill/Vögtle 2011, S. 672–673*). Eine weitere institutionelle Innovation, um akademische *outputs* sowohl *ex ante* als auch *ex post* zu beeinflussen, sind Zielvereinbarungen, die zwischen einzelnen Hochschulleitungen und dem Ministerium getroffen werden. Die neuen Innovationen haben zur Folge, dass Governance-Konstellationen generell *multilateral* werden (siehe Tabelle 1).

Für beide Idealtypen leiten wir für drei verschiedene Dimensionen von Hochschul-governance – universitäre Entscheidungsfindung, Kontroll- und Qualitätssicherungsmuster, finanzielle Steuerung – empirische Indikatoren her.

Tabelle 1: Zwei Idealtypen hochschulpolitischer Steuerung

	Akademische Selbstverwaltung	Wettbewerbsorientiertes Modell
Universitäre Entscheidungsfindung		
Dominantes Management-paradigma	Kollegial / Lehrstuhlverbund	Strategisch / Unternehmerisch
Entscheidung über strategische Ziele	Senat / Fachbereiche	Hochschulleitung (häufig mit externen Mitgliedern) + Staat + Senat mittels Zielvereinbarungen
Trennung von akademischem und administrativem Management?	Nein	Ja, mit gestärkter Hochschulleitung und gestärktem Hochschulrat
Kontroll- und Qualitätssicherungsmuster		
Was wird kontrolliert/ evaluiert?	Nicht systematisiert, hochschulabhängig	Qualität der akademischen „Produkte“
Wer kontrolliert/evaluiert?	Akademische Selbstkontrolle	Multilaterale Qualitätskontrolle durch interne, externe Evaluationen und Akkreditierungen
Finanzielle Steuerung		
Dominante Finanzierungsgrundlage	Staat	Staatliche Zuwendungen in Form von Globalbudgets, private Zuwendungen, Gebühren
Finanzierungsansatz	Input-basiert, zweckgebunden	Output-basiert, starke leistungsgebundene Komponente

Auf dieser Grundlage klassifizieren wir die länderspezifischen hochschulpolitischen Entwicklungen zu zwei Zeitpunkten (1998 und 2010). Aufgrund zweier Sachverhalte verzichten wir mit dem staatszentrierten Modell auf das dritte idealtypische Hochschulsteuerungsmodell (*Clark 1983*). Erstens wurde das westdeutsche Hochschulwesen seit 1945 am stärksten durch das Modell der akademischen Selbstverwaltung geprägt (vgl. *Burtscheidt 2010, S. 65–91*). Zweitens verabschiedeten sich die ostdeutschen Bundesländer im Zuge der Wiedervereinigung von ihrem staatlich koordinierten Hochschulwesen und reformierten dieses gemäß den an westdeutschen Hochschulen geltenden Steuerungsprinzipien. Folglich erscheint eine etwaige Nachwirkung des zentralistischen Hochschulsteuerungssystems auf die aktuelle Hochschulpolitik in diesen Ländern sehr unwahrscheinlich (*Anweiler 1998, S. 84–85; Hall 1994, S. 165–174*).

Die zeitliche Festlegung des Untersuchungszeitraums kann anhand zahlreicher Argumente legitimiert werden. Im Jahr 1998 wurden mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) sowie der Sorbonne-Erklärung als Initialzündung des Bologna-Prozesses die grundlegenden Weichenstellungen für umfassende Hochschulreformen gelegt (*Brändle 2010, S. 17–18*). Zwar befasst sich der Bologna-Prozess primär mit Studienstrukturen und Qualitätssicherungsmaßnahmen. Dennoch kann argumentiert werden, dass sich der Prozess auch auf Steuerungsstrukturen auswirken kann. Der Bologna-Prozess versteht sich als europäische Reaktion auf Entwicklungen wie etwa das Aufkommen der Wissensökonomie, den demographischen Wandel und die Globalisierung. Seit Bologna stehen nationale hochschulpolitische Entscheidungsträger zunehmend unter Druck, die Attraktivität der Hochschulsysteme zu beweisen. Vor diesem Hintergrund kann der Bologna-Prozess instrumentalisiert werden, um hochschulpolitische Reformen zu rechtfertigen, die weit über die deklarierten Ziele des Prozesses hinausgehen. Darüber hinaus wurde die Europäische Kommission im letzten Jahrzehnt zu einem immer wichtigeren Mitspieler im Bologna-Prozess (*Batory/Lindstrom 2011*) und spricht sich explizit für wettbewerbsorientierte Instrumente wie etwa die Diversifizierung der Finanzierungsgrundlagen der Hochschulen, engere Verflechtungen mit der Wirtschaft sowie universitäre Autonomie aus (*European Commission 2006*).

In diesem Zusammenhang bestand die Intention der HRG-Novelle auch darin, das akademische Selbstverwaltungsmodell mit mehr wettbewerbsorientierten Steuerungselementen zu versehen und damit zu einer erhöhten Konkurrenzfähigkeit im internationalen Vergleich zu verhelfen. Der Bologna-Prozess wiederum fungierte als Auslöser für nationale Hochschulreformprozesse und kommunizierte das angelsächsische Hochschulsteuerungsmodell insbesondere bei Qualitätssicherungsmaßnahmen als Reformleitbild (*Knill/Dobbins 2009, S. 232, 249; Martens et al. 2010*). Das Ende des Untersuchungszeitraums wurde auf das Jahr 2010 festgelegt, da bis zu diesem Zeitpunkt die Schaffung des gemeinsamen europäischen Hochschulraums vollzogen werden sollte. Weitere, nach 2010 einsetzende Hochschulsteuerungsreformen werden am Ende der jeweiligen Fallstudien reflektiert.

3.2 Begründung der Länderauswahl und der Methodik

Bei qualitativ-vergleichenden Analysen kommt der Auswahl von Untersuchungseinheiten eine besondere Bedeutung zu. Wir argumentieren, dass sich die Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen zum Zeitpunkt 1998 hinsichtlich der theoretisch relevanten Dimensionen *parteilpolitische Konstellationen*, *Politikerbe* und *fiskalpolitischer Druck* unterschieden und klassifizieren diese als *Diverse Cases*. Das Ziel dieser Fallauswahl ist es, eine maximale Varianz bei theoretisch relevanten Variablen von Untersuchungseinheiten zu ermöglichen. (vgl. *Gerring 2007, S. 98*)

Erstens weisen alle vier Bundesländer unterschiedliche parteipolitische Konstellationen im Untersuchungszeitraum auf. Während Hessen im kompletten Zeitraum von christdemokratischen bzw. bürgerlichen Regierungen dominiert wurde, waren in NRW sowohl eine rot-grüne Koalition als auch eine bürgerliche an der Macht. In Sachsen waren innerhalb einer großen Koalition auch die Sozialdemokraten an den Hochschulreformen bis 2010 beteiligt, während in Thüringen die CDU allein regierte. Weiterhin vermuten wir mit Blick auf die Parteiendifferenztheorie, dass Regierungen die Staats-tätigkeit in einem bestimmten Politikfeld in entscheidendem Ausmaß beeinflussen (vgl. *Schmidt/Ostheim 2007, S. 51*). Daraus folgt, dass für diese Untersuchung das theoretische Konstrukt *Parteilpolitik* als *parteilpolitische Zusammensetzungen der Regierungskoalitionen zwischen 1998 und 2010* operationalisiert wird.

Zweitens befinden sich mit Hessen und Sachsen sowohl ein west- als auch ein ostdeutsches Land mit einem vergleichsweise geringen fiskalpolitischen Problemdruck im Hochschulwesen sowie mit Nordrhein-Westfalen und Thüringen jeweils ein west- als auch ein ostdeutsches Bundesland mit einem relativ hohen fiskalpolitischen Problemdruck im Sample. Der fiskalpolitische Problemdruck ist in Hessen aufgrund der überdurchschnittlich hohen Wirtschaftskraft und der unterdurchschnittlichen Verschuldung sowie der relativ niedrigen Ausgaben pro Kopf im Hochschulsektor zum Zeitpunkt 1998 gering ausgeprägt. Ein moderater fiskalpolitischer Problemdruck lässt sich für NRW aufgrund einer hohen Verschuldung pro Kopf und für Sachsen wegen der hohen Hochschulausgaben pro Kopf und in Relation zum Bruttoinlandsprodukt konstatieren. In Thüringen wiederum findet man 1998 aufgrund der geringen Wirtschaftskraft, der hohen Pro-Kopf-Verschuldung sowie den relativ hohen Hochschulausgaben einen hohen fiskalpolitischen Problemdruck vor.²

²Die Auswahl von Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen als Untersuchungseinheiten weist jedoch zwei Limitierungen auf, die eine perfekte Repräsentativität verhindern. So befindet sich kein Bundesland im Sample, in dem über den kompletten Untersuchungszeitraum ausschließlich sozialdemokratische oder rot-grüne Landesregierungen bzw. Landesregierungen unter Beteiligung der Linkspartei im Amt waren.

Tabelle 2: Länderauswahl, theoretische Dimensionen und empirische Ausprägungen

Bundesland Dimension	Hessen	Nordrhein- Westfalen	Sachsen	Thüringen
Parteilpolitische Konstellationen	Christdemokrat. (CDU) Bürgerlich (CDU/FDP)	Rot-Grün (SPD/Grüne) Bürgerlich (CDU/FDP)	Christdemokrat. (CDU) Große Koalition (CDU/SPD)	Christdemokrat. (CDU)
Historisches Vermächtnis	Kontinuität, akademische Selbstverwaltung Kein hoher Reformaufwand nach 1990	Kontinuität, akademische Selbstverwaltung Kein hoher Reformaufwand nach 1990	Sozialismus und zentralistische Steuerung Hoher Reform- aufwand, Wieder- vereinigung	Sozialismus und zentralistische Steuerung Hoher Reform- aufwand, Wieder- vereinigung
Fiskalpolitischer Druck	Moderat	Hoch	Moderat	Hoch

Um die hochschulpolitischen Entwicklungspfade nachzuzeichnen und die wichtigsten kausalen Mechanismen zu identifizieren, greifen wir auf Plenarprotokolle, Parteiprogramme, Zeitungsartikel und zwölf Experteninterviews zurück. Darüber hinaus verwenden wir einschlägige Studien und Sekundärliteratur aus dem Bereich der Hochschulforschung (vgl. *Behrens et al. 2006; Leszczensky/Orr 2004; Marettek/Holl 2012; Schröder 2003; Werle 2007; Wüstemann/Brixner 2001*). Für jedes Bundesland wurde je ein Telefoninterview mit jeweils einem hochschulpolitischen Akteur auf *Hochschul-, Ministerial- und Landtagsebene* durchgeführt. Damit versuchen wir dem Sachverhalt Rechnung zu tragen, dass die praktische Umsetzung von Hochschulgesetzen durch die Hochschulen oft von den kommunizierten Leitbildern von Wissenschaftsministerien und von der politischen Rhetorik in Landtagsdebatten abweicht (vgl. König 2006, S. 110–112).³ Zur Strukturierung der Experteninterviews wurde ein halbstandardisierter Interviewleitfaden konzipiert. Die Fragen des Leitfadens basierten auf den von *Knill/Dobbins (2009)* und *Dobbins/Knill/Vögtle (2011)* konzipierten Indikatoren und Fragen zur generellen hochschulpolitischen Entwicklung in den jeweiligen Bundesländern.

Die Experteninterviews, Plenarprotokolle und Zeitungsartikel wurden mit der Methode der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. *Mayring 2010, S. 92–109*) ausgewertet und systematisch für die Fallstudien aufbereitet.

³Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte nach der intensiven Prüfung, „wer über die für die angestrebte Rekonstruktion notwendigen Informationen verfügt“ (*Gläser/Laudel 2010, S. 117; 153–167*). Für unsere Untersuchung wurden auch Interviews mit Personen geführt, die keine Mitglieder der Hochschulleitungen bzw. erst seit 2009 Mitglieder im Landtag des jeweiligen Bundeslands sind. Aufgrund ihrer exponierten Funktion im hochschuladministrativen und -politischen Tagesgeschäft wurde jedoch darauf geschlossen, dass sie ebenfalls über die gewünschten Informationen verfügen (vgl. *Gläser/Laudel 2006, S. 117–118*).

4 Ergebnisse

4.1 Hessen

Inwieweit lässt sich in Hessen eine Annäherung an das wettbewerbsorientierte Management-Modell feststellen und wie wirkten sich unsere drei Erklärungsmechanismen auf Hessens hochschulpolitischen Reformpfad aus?

Gegen Ende der 1990er-Jahre gipfelte der deutschlandweit geführte Diskurs über die Unterfinanzierung des Hochschulwesens in bundesweiten Studierendenprotesten, die 1997 ihren Ausgangspunkt in Hessen fanden. Hier sollten unter der rot-grünen Landesregierung die „*laufenden Ausgaben für Forschung und Lehre von 1995 bis zum kommenden Jahr um mehr als 40 Millionen Mark zurückgefahren werden*“ (Focus 1997, S. 43). Nach dem 1999 erfolgten Regierungswechsel forcierte die schwarz-gelbe Regierungskoalition konsequent den Reformweg, den die zuvor tätige rot-grüne Landesregierung unter dem NPM-Leitbild des *Management by Objectives* (PIPr 14/90) beschritten hatte. Unter der Leitung der Wissenschaftsministerin Wagner (1999–2003) erweiterte die neue Landesregierung die Personal- und Finanzautonomie der Hochschulen und stockte gleichzeitig das Hochschulbudget auf (Interview Landtag HN).

In den Plenardebatten zur ersten umfassenden Hochschulgesetzesnovelle 2000 konstatierte Wagner, dass die Reformen der Vorgängerregierung umfassender ausgestaltet hätten werden sollen. Im Einklang mit dem wettbewerbsorientierten Paradigma sah der Hochschulgesetzentwurf unter anderem vor, das Präsidium als Leitungsorgan der Hochschulen zu stärken (PIPr 15/32). Der Attraktivität des Autonomiegedankens trug die Landesregierung Rechnung, indem sie es sich „*als allerwichtigstes Ziel vorgenommen [hatte], den Hochschulen ein hohes Maß an Autonomie zu geben*“ (ebd.). Diese Reformidee wurde auch von oppositioneller Seite geteilt. So unterstrich Prof. Fellner in ihrer Rede für die SPD-Landtagsfraktion, dass zur Qualitätssteigerung von Lehre, Forschung und Studienbedingungen „*mehr Autonomie und Eigenverantwortung erforderlich*“ (PIPr 15/32) seien.

Nach den Landtagswahlen 2003 wurden unter der CDU als allein regierender Partei die bereits erfolgten Reformschritte weiter ausgebaut. Dieser Kurs harmonierte mit der Wettbewerbsstrategie, die von der CDU mit Blick auf die Hochschulpolitik bundesweit verfolgt wurde. Dementsprechend verstand sich Ministerpräsident Koch als „*ausdrücklicher Vertreter des Wettbewerbsföderalismus*“ (Interview Ministerium HN) und initiierte im Zuge der Föderalismusreform 2006 für den Bildungsbereich das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern. Anhand der Gesetzesinitiative wurden unter anderem die Kompetenzen des Hochschulrats durch Mitentscheidungsbefugnisse bei strukturellen Fragen ausgebaut.

Die Hochschulgesetzesnovelle 2009 markierte die bisher letzte weitreichende Hochschulreform in Hessen. Während der Autonomiegedanke der seit 2009 im Amt befindlichen schwarz-gelben Regierungskoalition von der Opposition geteilt wurde, stand diese vor allem dem mit hochschulexternen Mitgliedern besetzten Hochschulrat skeptisch gegenüber. Das Argument von SPD, Grünen und Linken lautete, dass die Kompetenzerweiterung des Hochschulrats interne Gremien bei Entscheidungsprozessen schwächen und dieser Vorgang ein undemokratisches Element in die Hochschulen hineinbringen würde (*Interview Landtag HN*).

Wie lassen sich die Entwicklungen in Hessen anhand unserer Idealtypen klassifizieren (siehe Tabelle 2)? Insgesamt können wir einen erheblichen Politikwandel hin zu einer stärkeren strategischen, zielorientierten Ausrichtung konstatieren. Das bereits 1998 zum Leitbild deklarierte *Management by Objectives* spiegelt sich in der großen Bedeutung von Zielvereinbarungen wider, die sowohl zwischen Ministerium und Hochschulleitung als auch zwischen der Leitung einer Hochschule und den Fachbereichen geschlossen werden. In einem ersten Schritt bereitet die Hochschulleitung gemeinschaftlich mit den Fachbereichen bzw. dem Senat Zielvereinbarungen vor (*Interview Hochschule HN; HHG 2009 § 7 Abs. 2 und 3*). Darauf basierend vereinbart das Präsidium mit dem Ministerium eine Zielvereinbarung, die neben generellen Zielen Bedingungen enthält, an welche die staatliche Finanzierung geknüpft ist (*Interview Hochschule HN*).

Die Finanzierungsgrundlage der hessischen Hochschulen wurde flexibilisiert und globalisiert. Das bisherige System des kameralistischen Haushaltswesens mit seiner strengen Zweckbindung wurde schrittweise bis 2002 in Globalhaushalte mit ergebnisorientierten Indikatoren überführt (*Wüstemann/Brixner 2001; Behrens et al. 2006*). Des Weiteren sind hessische Hochschulen gesetzlich verpflichtet, Drittmittel einzuwerben (*HHG 2009 § 8 Abs. 1*). Seit 2003 werden sie außerdem über ein leistungsorientiertes Finanzierungsmodell gesteuert, das neben einem Grundbudget auch zu 16 Prozent auf *output*-orientierten Erfolgsparametern wie der Zahl der eingeworbenen Mittel oder der Zahl der Promotionen basiert (*Interview Hochschule HN; Leszczensky/Orr 2004, S. 29–30*).

Obwohl das Ministerium Kompetenzen an staatlich kontrollierte Agenturen abgibt, übt es weiterhin Einfluss auf die Qualitätssicherung aus, indem die Hochschulen einmal pro Jahr über ihre erreichten Ziele, Leistungen und Misserfolge berichten müssen. Mit der 2000 verabschiedeten Novellierung des Hochschulgesetzes erfolgte zudem erstmals eine stärkere Kontrolle von *akademischen Produkten* an hessischen Hochschulen. So wurden die Hochschulen vom Gesetzgeber dazu verpflichtet, die Lehre durch studentische Evaluationen kontrollieren zu lassen (*HHG 2000 § 92 Abs. 2*). Seither hat sich ein beträchtlicher Zuwachs an Evaluationsverfahren ergeben, die sowohl der

Fachbereichs- als auch der Hochschulleitungs- und der Landesebene Aufschluss über Erfolge und Misserfolge an Hochschulen geben (*Interview Hochschule HN*).⁴

4.2 Nordrhein-Westfalen

Ähnlich wie mit Hessen haben wir es mit Nordrhein-Westfalen mit einem westdeutschen Land zu tun, das im Untersuchungszeitraum durch unterschiedliche Koalitionen regiert wurde, jedoch einem wesentlich höheren fiskalpolitischen Problemdruck ausgesetzt war. Vor dem Hintergrund strukturell stark unterfinanzierter Hochschulen, protestierender Studierender und der anstehenden Novelle des HRG 1997 initiierte die amtierende rot-grüne Landesregierung unter Wissenschaftsministerin Behler im Jahr 2000 eine Hochschulreform, mit der sich der Staat aus der Detailsteuerung zurückzog und eine erfolgsorientierte Mittelverteilung einführte (*Schröder 2003, S. 200*).

Die zweite umfassende Hochschulgesetznovelle unter rot-grüner Federführung erfolgte 2004 und beinhaltete unter anderem die Verlagerung der Berufungskompetenz von Professoren auf die Hochschulen (*General-Anzeiger 2004*). Dabei betonte Wissenschaftsministerin Kraft, dass die Hochschulautonomie der zentrale Bestandteil der Novelle sei, womit „wir [NRW] bundesweit führend [sind]“ (*taz 2004, S. 1*). Der Staat sollte sich nicht vollkommen aus der Verantwortung zurückziehen, sondern „durch Zielvereinbarungen und Verzicht auf Detailregelungen [steuern]“ (*PIPr 13/123*). Hier spielten parteipolitische Differenzen noch keine entscheidende Rolle. Die sozialdemokratische Wissenschaftsministerin Kraft schrieb mit der Reform konsequent den Modernisierungskurs fort, den ihre Amtsvorgängerin Behler (SPD) zuvor eingeschlagen hatte (vgl. *taz 1999*). In gleicher Weise befürworteten die bürgerlichen Fraktionen das Vorhaben der Landesregierung, Hochschulen mehr Freiräume einzuräumen, ausdrücklich und lobten den Zuwachs an Autonomie (*PIPr 13/137*).

Die nachfolgende schwarz-gelbe Regierungskoalition verabschiedete 2006 mit dem Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) ihre umfassendste Hochschulreform, bei der die Detailsteuerung durch das Ministerium weiter zurückgefahren und durch eine output-orientierte, auf Ziel- und Leistungsvereinbarungen beruhende Steuerung ersetzt wurde. Zudem wurde die leistungsorientierte Mittelverteilung auf ca. 20 Prozent des Budgets ausgebaut (*taz 2006, S. 1*). Zwei wichtige Reformkomponenten bestanden außerdem darin, dass man den landeseigenen Hochschulen schnellere Berufungsverfahren sowie eine flexiblere Verwendung von Finanzmitteln ermöglichte und damit versuchte, den Wettbewerbsnachteil gegenüber den finanziell und strukturell besser ausgestatteten süddeutschen Hochschulen wettzumachen (*Interview Landtag NW*). Dabei zeichnen sich die Landtagsdebatten zum Hochschulfreiheitsgesetz durch einen

⁴Seit der Verabschiedung des Hochschulgesetzes 2009 müssen auch neu eingeführte Studiengänge von Akkreditierungsagenturen akkreditiert werden (HHG 2009).

parteiübergreifenden Grundkonsens beim Thema Hochschulautonomie aus. Das zentrale hochschulpolitische Streitthema, das die Parteien in NRW in zwei Lager spaltete, stellte die Institution des Hochschulrats dar. Prägnant argumentierte die Grünen-Abgeordnete Seidl, dass das primäre Anliegen der Hochschulen die Erfüllung ihres Lehr- und Forschungsauftrags sei und sie nicht mit auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Unternehmen gleichzusetzen seien. Die Machtverteilung zwischen der Leitung, dem Senat und dem Hochschulrat hätte so gestaltet werden sollen, „*dass es zu einem wirklichen Autonomiegewinn für die Hochschulen kommt und nicht zu einer Fremdbestimmung*“ (PIPr 14/41).

Seit dem 2010 erfolgten Regierungswechsel lassen sich eine Relativierung des Autonomieparadigmas sowie eine Rückbesinnung auf mehr staatliche Steuerung im Hochschulsektor durch die rot-grüne Landesregierung konstatieren. Bereits 2009 argumentierte die damalige SPD-Landeschefin Kraft, dass die bürgerliche Landesregierung „*bei der Autonomie von Hochschulen zu weit gegangen sei*“ (ddp 2009). 2012 plädierte die sozialdemokratische Wissenschaftsministerin Schulze für neue Rahmenvorgaben bei der Steuerung von Hochschulen, um eine transparente Mittelverwendung zu garantieren. So solle sich der Staat wieder stärker um eine strategische Landesplanung im Hochschulbereich, wie etwa bei dem Studienangebot, bemühen (Schulze 2012).

Wie lassen sich die Hochschulreformen in NRW anhand unserer empirischen Indikatoren klassifizieren (siehe Tabelle 2)? Seit der Verabschiedung des Hochschulfreiheitsgesetzes beinhalten staatliche Hochschulen nicht mehr den Doppelcharakter der staatlichen Einrichtung und der Selbstverwaltungskörperschaft, sondern verrichten ihre Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten, womit Hochschulen als Dienstherrn des eigenen Personals fungieren (HFG 2006 § 2 Abs. 1, 2 und 3; Interview Hochschule NW). Trotzdem prägen immer noch kollegiale Komponenten einer starken hochschulinternen Selbstverwaltung den Charakter der Hochschulen. Diese werden zudem von Zielvereinbarungen zwischen dem Ministerium und den Hochschulen umrahmt, was bedeutet, dass das Land Wünsche und Vorstellungen formuliert „*und dann wird ein Verhandlungsprozess gemacht*“ (Interview Hochschule NW). Bei Entscheidungen über strategische Ziele lassen sich neben einer Stärkung der Leitungsebene auch staatliche Steuerungselemente sowie das kollegiale Prinzip der akademischen Selbstverwaltung vorfinden. Über Zielvereinbarungen übt das Ministerium Einfluss auf die Entwicklung der Hochschule aus und behält sich im Falle eines Scheiterns von Verhandlungen vor, nach einer Anhörung der Hochschule und dem Einvernehmen des Senats selbständig Ziele zu formulieren (HFG 2006 § 6 Abs. 1 und 3).

Mit dem Erlass des Hochschulfreiheitsgesetzes wurde die Entscheidungsbefugnis über die Einrichtung von Studiengängen in NRW vom Ministerium auf Akkreditierungsagenturen übertragen. Diese müssen wiederum von einem eigens dafür eingerichteten

Akkreditierungsrat akkreditiert werden. Ein weiterhin bestehender Einfluss des Wissenschaftsministeriums lässt sich daran ablesen, dass es anhand von Ziel- und Leistungsvereinbarungen festlegt, wie viele Studierende die Hochschulen aufnehmen müssen (*Interview Hochschule NW*). Das Hochschulfreiheitsgesetz verpflichtet die Hochschulen zudem, ihre Lehre im Rahmen eines von den Hochschulen eigenverantwortlich durchgeführten Verfahrens zu evaluieren (*HFG 2006 § 7 Abs. 2*). Bei Bedarf kann das Ministerium zudem „hochschulübergreifende, vergleichende Begutachtungen der Qualitätssicherungssysteme der Hochschulen (*Informed Peer Review*) sowie Struktur- und Forschungsvaluationen veranlassen“ (*ebd.* § 7 Abs. 3).

Seit der flächendeckenden Einführung von Globalhaushalten 2006 verfügen die Hochschulen über eine größere Flexibilität bei ihrer Mittelverwendung. Des Weiteren lässt sich eine „enorme Steigerung [...] des Drittmittelvolumens“ (*Interview Hochschule NW*) konstatieren. So kommen ca. 6,4 Prozent der Finanzmittel aus privaten Quellen, womit NRW weit über dem Länderschnitt liegt (*Stifterverband für die deutsche Wissenschaft 2012*). Zudem wurde 1999 ein leistungsorientiertes System der Mittelvergabe installiert, das sich zu 23 Prozent nach einem Leistungsbudget bemisst (z. B. Absolventenzahlen, eingeworbene Drittmittel, Anteil weiblicher Professoren).⁵

4.3 Sachsen

Fällt die Konvergenz hin zum wettbewerbsorientierten Paradigma in den ostdeutschen Bundesländern so stark aus wie in unseren beiden westdeutschen Fallbeispielen?

Die hochschulpolitischen Reformen Sachsens in den unmittelbaren Jahren nach der Wiedervereinigung lassen sich mit den Schlagworten Neu- und Umstrukturierung sowie Anpassung an das westdeutsche Hochschulsystem zusammenfassen. So verpflichtete der Einigungsvertrag die Parlamente, bis zum 3. Oktober 1993 neue Hochschulgesetze zu erlassen, die weitestgehend am damals gültigen Hochschulrahmengesetz ausgerichtet werden sollten. Bei der Konzeption des neuen sächsischen Hochschulgesetzes bestand ein besonders enger Austausch mit Baden-Württemberg und Bayern (*Hall 1994, S. 165–174*), was zur Übertragung wesentlicher Komponenten des Modells der akademischen Selbstverwaltung nach Sachsen führte. Dieser Bruch mit dem Politikerbe der DDR verhinderte auf der einen Seite ein pfadabhängiges Wirken des zentralistischen DDR-Hochschulwesens auf die Hochschulsysteme in den neuen Bundesländern (vgl. *Buck-Bechler 1994, S. 11–17; Werle 2007, S. 120–122*). Demgegenüber standen die hochschulpolitischen Reformanstrengungen in den neuen Bundesländern nach der Wende unter der Zielsetzung, zuallererst ein annehmbares

⁵In der Praxis bedeutet dies, dass Hochschulen, die über einem definierten Durchschnitt liegen, mehr Geld bekommen, während sich unter dem Durchschnitt befindende Hochschulen sich im Gegenzug mit geringeren staatlichen Zuweisungen zufrieden geben müssen (*Interview Hochschule NW*).

Lehr- und Studienangebot zu schaffen, was zu Lasten von strategischen hochschulpolitischen Überlegungen ging (vgl. *Interview Hochschule TH*). Dementsprechend verabschiedete der sächsische Landtag erst im Jahr 2005 eine umfassende Novellierung des 1993 erlassenen Hochschulgesetzes. Die primäre Intention der Novelle bestand laut der Ministerin für Wissenschaft und Kunst, Ludwig (SPD), darin, die Hochschulautonomie zu stärken und die „Hochschulen in eine wirklich sehr starke Selbständigkeit zu führen“ (*Interview Landtag SN*).

Ein Jahr darauf kündigte die neue sozialdemokratische Ministerin Stange ein neues Hochschulgesetz zum Jahr 2008 an. Einerseits sollten Hochschulen wesentlich mehr Autonomie bekommen, um ihre Aufgaben bestmöglich selbst wahrnehmen zu können. Andererseits argumentierte Stange, dass staatliche Hochschulen aus Steuergeldern finanziert würden, weshalb der Staat bei Steuerungsfragen immer noch „ein gewichtiges Wörtchen mitzureden“ (*ddp 2006b*) habe. Diese Äußerung ging einher mit den grundlegenden Überzeugungen der Ministerin, die im Gegensatz zu den Vorstellungen ihrer ebenfalls sozialdemokratischen Amtsvorgängerin Ludwig „stärker die Intention eines gewissen staatlichen Steuerungsmodells“ (*Interview Landtag SN*) beinhalteten und damit konträr zu dem Steuerungsverständnis des CDU-Ministerpräsidenten Milbradt standen, der „generell ein großer Freund von Globalhaushalten war“ (*ebd.*). Diese unterschiedlichen parteispezifischen Vorstellungen resultierten in einem koalitionsinternen Zwist über die Autonomie von Hochschulen bei Personalfragen, der die Verabschiedung des endgültigen Hochschulgesetzes verzögerte. Während die CDU den Hochschulen eine Arbeitgeberfunktion für ihre Angestellten zukommen lassen wollte, argumentierte SPD-Ministerin Stange, dass man Hochschulen durchaus viel Autonomie bei finanziellen Fragen zukommen lassen könne, „ohne dass die Hochschulen selbst Arbeitgeber sind“ (*ddp 2007*).

Mit der Einbringung des Gesetzentwurfs, der unter anderem output-orientierte Steuerungsmethoden vorsah, verdeutlichte die Regierungsseite ihre Affinität zum bundesweit kommunizierten Autonomieparadigma (*Drucksache 4/12712*, S. 1–5). Die Wettbewerbsidee wurde auch von der grünen Landtagsfraktion befürwortet. So umschrieb der Abgeordnete Gerstenberg das Leitmotiv der Grünen mit „Mehr Autonomie wagen!“ (*Gerstenberg PIPr 4/123*, S. 10056). Demgegenüber beanstandete die Linksfraktion eine mangelnde demokratische Legitimation des geplanten Hochschulrats (*PIPr 4/123*).

Mit Blick auf seine Studiengebührenpolitik stand Sachsen stellvertretend für die ostdeutschen Länder, in denen aufgrund der relativ geringen Studierendenzahlen auf Studiengebühren verzichtet wurde, um diese durch zusätzliche finanzielle Belastungen nicht noch weiter zu senken (*Pasternack 2010*, S. 508; *Lanzendorf/Pasternack 2008*, S. 62). Während sich die SPD bereits 2008 klar gegen Gebühren aussprach, konnte man sich

beim CDU-Lager durchaus die Erhebung von Studiengebühren vorstellen. Diese Haltung legte die CDU jedoch 2009 unter dem neuen Ministerpräsidenten Tillich ab.⁶

Im Januar 2013 führte die schwarz-gelbe Landesregierung mit dem Gesetz über die Freiheit der Hochschulen den in den Jahren zuvor eingeschlagenen Weg weiter, ihren Hochschulen mehr Autonomie zukommen zu lassen. So einigte man sich auf Globalbudgets und mehr Flexibilität bei Personalangelegenheiten (*PIPr 5/62*).

Wie lässt sich die hochschulpolitische Entwicklung Sachsens anhand unserer Idealtypen kategorisieren (siehe Tabelle 2)? Insgesamt ist eine im Vergleich zu NRW und Hessen etwas stärkere Verankerung des Prinzips der Kollegialität sowie von Komponenten einer ministerialen Einflussnahme auf die Gesamtentwicklung der Hochschullandschaft zu konstatieren. Erst dann, wenn eine Hochschule die Implementierung eines kaufmännischen Rechnungswesens und Methoden des strategischen Controllings vorweist, bekommt sie vom Ministerium einen Feststellungsbescheid über die Selbststeuerungsfähigkeit und kann viel autonomer über ihre Mittel verfügen (*Interview Ministerium SN*). Darüber hinaus besteht in Sachsen als einzigem unter den vier untersuchten Bundesländern keine gesetzliche Pflicht zur Akkreditierung von Studiengängen durch Akkreditierungsagenturen. Stattdessen sind staatliche Hochschulen vom Gesetzgeber dazu verpflichtet worden, ein hochschulinternes Qualitätsmanagementsystem zu installieren, das sie auch regelmäßig von externer Seite evaluieren lassen müssen (*ebd.*; *SHG 2008 § 9 Abs. 1*).

In anderen Dimensionen erfolgte in Sachsen jedoch eine stärkere Konvergenz zum wettbewerbsorientierten Paradigma – allerdings mit etwas zeitlicher Verzögerung. 2012 initiierte die schwarz-gelbe Landesregierung das Gesetz über die Freiheit der Hochschulen, welches den Hochschulen mehr Autonomie bei Personal- und Finanzfragen gewährte (*PIPr 5/62*). Ähnlich wie NRW und Hessen führte auch Sachsen das Instrument der Zielvereinbarung zwischen dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst und den Hochschulen ein (*Marettke/Holl 2012, S. 90; SHG 2008 § 10 Abs. 2*). Darüber hinaus wurde 2008 die Evaluation der Hochschullandschaft durch ein hochschulübergreifendes Hochschulrating von ministerialer Seite ergänzt. Nach einer Stellungnahme der bewerteten Hochschulen beauftragte das Ministerium ein Expertengremium damit, Empfehlungen zur weiteren Entwicklung der sächsischen Hochschulen zu generieren (*Marettke/Holl 2012, S. 92–93*).

Der Finanzierungsansatz wurde ebenso im Zuge der Hochschulsteuerungsreformen von einer input-orientierten Steuerung auf eine output-orientierte (*Interview Ministe-*

⁶In Sachsen wurde die Strategie, Studierendenquoten durch ein klares Nein zu Gebühren nicht weiter zu senken, dadurch ergänzt, dass man die Studierendenzahlen an Berufsakademien deutlich erhöht hat, da dort die regionale Bindung der Absolventen stärker ausgeprägt ist als bei Universitäten (*Interview Landtag SN*).

rium SN) umgestellt. So beinhaltet die staatliche Hochschulfinanzierung neben einem Grund- mittlerweile auch ein (im Vergleich zu Hessen und NRW wesentlich kleineres) Leistungs- und Innovationsbudget (*Marettke/Holl 2012, S. 91; SHG 2008 § 11 Abs. 7*).

4.4 Thüringen

Wie bereits bei der Analyse Sachsens deutlich wurde, gab es bei der Konzipierung der Hochschulerneuerungsgesetze enge Kontakte mit Westdeutschland. Dies resultierte vor allem in Sachsen und Thüringen darin, dass die Umbruchphase der Neustrukturierung und Hochschulerneuerung in sehr ähnlichen Bahnen verlief. Analog zu Sachsen verhinderte die schnelle Anpassung an das westdeutsche Hochschulrahmengesetz ein pfadabhängiges Nachwirken des nach 1945 in Ostdeutschland eingeschlagenen, stärker von staatlicher Ebene gesteuerten Hochschulwesens auf die Struktur der Thüringer Hochschullandschaft (*Buck-Bechler 1994, S. 11–17; Werle 2007, S. 120–122*).

Ein weiterer Faktor, der Thüringens Abnabelung von der sozialistischen Vergangenheit beförderte, war die Politik des ehemaligen Ministerpräsidenten Vogel. Dieser forcierte während seiner 1992 bis 2003 dauernden Amtszeit als thüringischer Ministerpräsident die Modernisierung der Hochschullandschaft, wie er dies bereits in den 1970er-Jahren als rheinland-pfälzischer Kultusminister getan hatte. Dabei initiierte er im Jahr 1994 unter anderem die Neugründung der Universität Erfurt *unter einem neuen Strukturmodell (Interview Landtag TH)*. Eine historische Weichenstellung, die gemäß der Theorie des Politikerbes die im Vergleich zu Hessen und NRW etwas spätere und nicht so umfangreiche Hinwendung Sachsens und Thüringens zu managementorientierten Hochschulsteuerungsinstrumenten (*Kamm/Köller 2010, S. 669–670*) zum Teil erklären kann, wurde in den Jahren nach der Wiedervereinigung gelegt. Bedingt durch die tiefgreifenden Umwälzungen war die Umstrukturierung der ostdeutschen Hochschulen „notgedrungen darauf ausgerichtet, dass man die Lehre abgedeckt hat, und dass man das Studienangebot so gezimert hat, dass es vertretbar war. Und strategische Überlegungen haben erst später eine Rolle gespielt“ (*Interview Hochschule TH*). Diese spezifische Pfadabhängigkeit wurde darüber hinaus in Thüringen verstärkt, indem sich hochschulpolitische Akteure an Baden-Württemberg orientierten, sich aber gleichzeitig bewusst von dessen starker NPM-Philosophie abgrenzten (*Interview Hochschule TH*).

Erst Ende September 2006 brachte die CDU-Landesregierung ein Hochschulgesetz in den Landtag ein, das laut dem damaligen Kultusminister Goebel die bislang umfassendste Hochschulreform (*ddp 2006a*) sei, wovon er sich eine Verbesserung des Wissenschaftsstandorts Thüringen versprach (vgl. *ebd.*). Weiter kündigte Goebel an, dass der Staat sich mit dem Gesetz aus der Detailsteuerung von Hochschulen zurückziehe und nur noch eine Globalsteuerung verfolgen wolle (*PIPr 4/46*).

Die mit dem Thüringer Hochschulgesetz 2006 verbundene Erhebung einer allgemeinen Verwaltungsgebühr an staatlichen Hochschulen spaltete Regierungs- und Oppositionsfractionen in zwei Lager. So sahen SPD und Linkspartei hierin den Einstieg in Studiengebühren (*ddp 2006a*). Die Spaltung lässt sich durch den Faktor der parteipolitischen Faktoren erklären: So wurde das Thema Studiengebühren länderübergreifend von sozialdemokratisch dominierten Bundesländern kritischer gesehen als von christdemokratisch regierten (vgl. *Lanzendorf/Pasternack 2008, S. 61–62*). Während der Debatten zu einer neuerlichen Reform im Jahr 2008 bestand jedoch mit Blick auf die Hochschulautonomie größere Einigkeit zwischen beiden Volksparteien.

Von 2009 bis 2014 führte eine große Koalition die Regierungsgeschäfte in Thüringen fort. Unter Mitwirkung der SPD wurde der von der CDU im Jahr 2006 eingeführte und von der SPD sehr kritisch bewertete Verwaltungskostenbeitrag wieder eingefroren. Dieser parteipolitische Kompromiss zwischen Sozial- und Christdemokraten stellte gleichzeitig eine Strategie dar, um dem Problem entgegenzusteuern, dass die Zahl der Studienanfänger in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen die Abwanderung aus diesen Flächenländern zu diesem Zeitpunkt nicht ausgleichen konnte (*Pasternack 2010, S. 510*).

Analog zu den Wandlungsprozessen in anderen Ländern lässt sich auch für Thüringen neben einer Zunahme von unternehmerischen Steuerungselementen eine immer noch starke Bedeutung des Kollegialitätsprinzips konstatieren. Dies manifestiert sich anhand eines Senats mit vielfältigen Entscheidungskompetenzen, der als dominanter Akteur bei Angelegenheiten der Selbstverwaltung, vorrangig im Bereich von Lehre und Forschung agiert (*Interview Ministerium TH; THG 2006 § 33 Abs. 1*). Das Ministerium sichert sich seinen Einfluss auf die Gesamtentwicklung der Hochschullandschaft mit der Hochschulentwicklungsplanung, die Zielvorstellungen des Ministeriums über die strukturelle Entwicklung und die Ausbauplanung unter Berücksichtigung der Finanzplanung des Landes (*Marettke/Holl 2012, S. 102; THG 2006 § 11 Abs. 4*) beinhaltet. Bei der Entscheidung über strategische Ziele spielen auch Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerium und Land eine gewichtige Rolle. Diese umfassen unter anderem Ziele zu Studien- und Forschungsschwerpunkten einer Hochschule sowie zu deren Finanzierung (*THG 2006 § 12 Abs. 2*). Die Rahmen- sowie Ziel- und Leistungsvereinbarungen schließt das Präsidium mit dem Ministerium ab, wobei die Hochschulleitung zuvor die Stellungnahmen des Hochschulrats sowie des Senats zu berücksichtigen hat (*ebd. § 27 Abs. 3*).

Im Gegensatz zu Sachsen müssen neu eingerichtete Studiengänge in Thüringen von Akkreditierungsagenturen akkreditiert werden. Bei der Einführung neuer Studiengänge sichert sich die ministeriale Seite jedoch durch die gemeinschaftlich mit Hochschulen formulierten Zielvereinbarungen ihre Einflussnahme (*Interview Ministerium TH; THG*

2006 § 43). Bei der konkreten Ausgestaltung der Evaluationsverfahren weist das Thüringer Hochschulgesetz den staatlichen Hochschulen einen relativ großen Freiraum zu, indem die Details der hochschulinternen Qualitätssicherungssysteme durch den Senat in der Satzung konkretisiert werden (*Interview Ministerium TH; THG 2006 § 8 Abs. 3 und 4*).

Die dominante Finanzierungsgrundlage Thüringer Hochschulen setzt sich auch nach der Einführung marktorientierter Finanzierungsmechanismen primär aus staatlichen Zuweisungen zusammen.⁷ Neben den seit 2003 in Form von Globalbudgets zugewiesenen Mitteln aus dem Landeshaushalt lässt sich auch ein wachsender Anteil an eingeworbenen Drittmitteln konstatieren, die momentan etwa ein Viertel der Hochschulbudgets ausmachen (*Interview Ministerium TH*). Der Finanzierungsansatz weist außerdem mehr output-basierte Indikatoren auf, nach denen sich die staatliche Mittelvergabe bemisst. Das im Jahr 2002 installierte leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilungsmodell wurde 2008 in das LUBOM-Thüringen-2008-Modell überführt, womit das Ziel formuliert wurde, bis 2011 auf 40 Prozent an den insgesamt zugewiesenen Geldern zu erhöhen (*Schmuck 2010, S. 65*).⁸ Einen weiteren Leistungsanreiz für die Hochschulen setzt der Staat, indem er Ziel- und Leistungsvereinbarungen „*langfristig als Basis für den Grundhaushalt der einzelnen Hochschule*“ (*THG 2006 § 12 Abs. 3*) festlegt.

⁷Im Zuge des 2003 beschlossenen Thüringer Hochschulgebühren- und -entgeltgesetzes (ThürHGEG) werden Langzeitstudierende, die sich mindestens vier Semester über Regelstudienzeit befinden, zur Zahlung von 500 Euro für jedes zusätzliche Semester verpflichtet (*ThürHGEG 2003 § 4 Abs. 1*).

⁸Das Mittelverteilungsmodell beinhaltet zudem output-basierte Indikatoren wie die Studierenden in Regelstudienzeit, die Absolventenzahl oder die Höhe der eingeworbenen Drittmittel (*Interview Ministerium TH*).

Tabelle 3: Merkmale der vier untersuchten Länder

	Hessen 1998	Hessen 2010	NRW 1998	NRW 2010	Sachsen 1998	Sachsen 2010	Thüringen 1998	Thüringen 2010
Dominantes Management-Paradigma	Universitäre Entscheidungsfindung							
	Kollegialität	Kollegialität (mit gestärktem Präsidium/ Hochschulrat) / Unternehmerisch	Kollegialität	Kollegialität (mit gestärktem Präsidium/ Hochschulrat) / Unternehmerisch	Kollegialität	Kollegialität (mit gestärktem Rektorat/ Hochschulrat)	Kollegialität	Kollegialität (mit gestärktem Präsidium / Hochschulrat)
Entscheidung über strategische Ziele	Senat/Fachbereiche	Entwicklungsplan (Senat / Präsidium) Zielvereinbarungen	Senat/Fachbereiche	Entwicklungsplan (Hochschulrat / Präsidium) Zielvereinbarungen	Senat / Fachbereiche	Entwicklungsplan (Hochschulrat / Präsidium) Zielvereinbarungen	Senat / Fachbereiche	Entwicklungsplan (Präsidium) Zielvereinbarungen
Was wird kontrolliert / evaluiert?	Kontroll- und Qualitätssicherungsmuster							
	Hochschulabhängig	Evaluation von Lehrveranstaltungen / Zielvereinbarungen / Staatliche Mittel zur Verbesserung der Studienqualität	Hochschulabhängig	Evaluation von Lehrveranstaltungen / Zielvereinbarungen	Hochschulabhängig	Evaluation von Lehrveranstaltungen / Hochschulrating 2008	Hochschulabhängig	Evaluation von Lehrveranstaltungen / Zielvereinbarungen / Berichtswesen
	Akademische Selbstkontrolle	Akkreditierungsagenturen, Evaluationen durch Studierende, Fachbereiche, Hochschulleitungen	Akademische Selbstkontrolle	Akkreditierungsagenturen / „Informed Peer Review“	Akademische Selbstkontrolle	Hochschulübergreifendes Hochschulrating von ministerialer Seite	Akademische Selbstkontrolle	Hochschulinterne Qualitätssicherungsverfahren
Dominante Finanzierungsgrundlage	Finanzielle Steuerung							
	Staat / Universitätsbudget eigenständig	Globalbudget durch Staat/ Anstieg Drittmittel-erwerb	Staat / Universitätsbudget eigenständig	Globalbudget durch Staat/ Anstieg Drittmittel-erwerb	Staat / Universitätsbudget eigenständig	Staatliche Zuschüsse für den laufenden Betrieb / Anstieg Drittmittel-erwerb	Staat / Universitätsbudget eigenständig	Globalbudget/ Drittmittel-erwerb / Langzeitstudiengebühren
Finanzierungsansatz	Kameralistik	Zielvereinbarungen / Input- und Output-basierte Indikatoren	Kameralistik	Zielvereinbarungen / Input- und Output-basierte Indikatoren	Kameralistik	Zielvereinbarungen / Mittelzuweisung mit kleinem Leistungsbudget	Kameralistik	Zielvereinbarungen / Mittelverteilung mit kleinem Leistungsbudget

5 **Fazit: Aussagekraft der Erklärungsansätze und Ausblick**

Das übergreifende Ziel unserer Analyse lag darin, den Wandel der Hochschulsteuerung in vier Bundesländern anhand dreier politikwissenschaftlicher Theoriestränge zu beschreiben und zu erklären. Dabei versuchten wir, die Beweggründe der hochschulpolitischen Akteure in Hessen, NRW, Sachsen und Thüringen zu identifizieren. Darüber hinaus wollten die Autoren ergründen, ob der hochschulpolitische Wandel in allen analysierten Ländern in einer Konvergenz zu einem wettbewerbsorientierten Hochschulsteuerungsmodell resultierte. Abschließend werfen wir einen kritischen Blick auf die zentralen Erkenntnisse dieser Analyse und geben einen Ausblick auf weitere hochschulpolitische Forschungsfelder.

In Bezug auf die *parteilpolitischen Konstellationen* ergibt sich ein auf den ersten Blick ambivalentes Bild, das jedoch bei Detailfragen systematische Zusammenhänge aufweist. Auf der einen Seite lässt sich schwer ein konsistenter Zusammenhang zwischen der Parteideologie und der Affinität zu wettbewerbsorientierten Reformen im Hochschulsektor zeichnen, da beispielsweise in NRW bereits unter der rot-grünen Landesregierung Globalhaushalte erprobt wurden, bevor die schwarz-gelbe Koalition im Jahr 2006 das umfassende Hochschulfreiheitsgesetz verabschiedete. Auch in Sachsen lassen sich die koalitionsinternen Differenzen zwischen CDU und SPD während der Hochschulreform 2008 eher auf persönliche denn auf parteiideologische Überzeugungen zurückführen. So verfügte die damals tätige Wissenschaftsministerin Stange über ein relativ staatszentriertes Verständnis von Hochschulsteuerung, während ihre ebenfalls sozialdemokratische Amtsvorgängerin Ludwig die Hochschulen stärker Richtung Autonomie und Eigenverantwortung führen wollte (*Interview Landtag SN*). Abzuwarten bleibt zudem, ob die aktuell in NRW einsetzende Rückbesinnung auf mehr staatliche Steuerung im Hochschulsektor lediglich sozialdemokratisch-grünen Überzeugungen oder einem länderübergreifenden Trend geschuldet ist, der sich auch in einer fachinternen Kritik der NPM-Steuerungsmodelle in der Betriebswirtschaftslehre niederschlägt (*Reichard/Röber 2001, Interview Hochschule NW*). Demgegenüber erklärt die Parteidifferenztheorie sehr anschaulich den Dissens zwischen den politischen Parteien beim Themenkomplex Hochschulräte. So wurde die Einrichtung dieser Institution in allen beleuchteten Bundesländern von bürgerlichen Parteien forciert und von rot-grüner bzw. linker Seite kritisiert. Das aufgedeckte Muster steht somit im Einklang mit den Erkenntnissen von *Lanzendorf/Pasternack (2008)*, die nachgewiesen haben, dass bürgerliche Regierungen im Durchschnitt eine größere Affinität zu Hochschulsteuerungsreformen und Studiengebühren aufweisen als sozialdemokratische. So nahmen in allen unseren Fallstudien sozialdemokratische, linke und grüne Parteien eine durchweg kritischere Haltung gegenüber Hochschulräten ein als bürgerliche Parteien. Darüber hinaus wurden bis 2008 ausschließlich in bürgerlich regierten Ländern Studiengebühren eingeführt (vgl. *Lanzendorf/Pasternack 2008, S. 61–62*).

Die *Theorie des Politikerbes* wiederum kann erklären, weshalb in Sachsen und Thüringen groß angelegte Hochschulsteuerungsreformen zu einem späteren Zeitpunkt und in einem geringeren Umfang (z.B. weniger leistungsorientierte Haushaltsmittel; keine Akkreditierung in Sachsen) eingesetzt haben als in Hessen und NRW. Bedingt durch die Reformanstrengungen nach der Wiedervereinigung, die darauf abzielten, die Lehrerfordernisse an ostdeutschen Hochschulen in einem vertretbaren Maße abzudecken, spielten strategische Überlegungen im ostdeutschen Hochschulwesen erst später eine Rolle als im Westen (*Interview Hochschule TH*). Die Tatsache, dass sich die untersuchten ostdeutschen Bundesländer weniger markt- und wettbewerbsorientiert ausgerichtet haben, lässt sich insbesondere mit Blick auf Thüringen auch auf die bewusst moderat ausgerichteten Hochschulreformen zurückzuführen. Diese Reformstrategie implizierte einerseits, von westdeutschen Ländern wie Baden-Württemberg zu lernen und gleichzeitig Extreme der Management-Reformbewegung im Hochschulwesen ganz bewusst zu vermeiden (*Interview Hochschule TH*). Eine Nachwirkung der stärker zentralistisch organisierten Hochschulsteuerung innerhalb des sozialistischen Regimes auf die Steuerungsreformen seit 1998 blieb jedoch aus. Die Ursache liegt in der deutschen Wiedervereinigung begründet. So passten sich ostdeutsche Hochschulen in umfassendem Maße den westdeutschen Prinzipien der Hochschulsteuerung an, was durch den umfangreichen Transfer von Hochschulpersonal von West- nach Ostdeutschland zusätzlich verstärkt wurde.

Einen unmittelbaren Einfluss des *fiskalpolitischen Drucks* auf die Hochschulsteuerungsreformen haben wir in unseren Fallstudien nicht feststellen können. Falls fiskalische Überlegungen das zentrale Motiv der hochschulpolitischen Akteure gewesen wären, hätte Thüringen aufgrund des geringsten haushaltspolitischen Spielraums aller untersuchten Bundesländer seine Hochschulsteuerung am stärksten mit wettbewerbsorientierten Steuerungselementen versehen müssen. Konträr dazu nahm Hessen mit seinem im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittlichen fiskalischen Problemdruck eine Vorreiterrolle bei den Hochschulreformen ein. Nichtsdestotrotz lässt sich zumindest konstatieren, dass fiskalpolitische Überlegungen – in Verbindung mit der zentralen NPM-Idee, von staatlicher Seite vergebenes Geld effizienter an Hochschulen einzusetzen – einen mittelbaren Einfluss auf den Wandel der Hochschulsteuerung ausübten.

In Anbetracht unserer Ergebnisse üben parteiideologische Differenzen in spezifischen hochschulpolitischen Feldern einen stärkeren Einfluss aus als bisher vermutet (vgl. *Lanzendorf/Pasternack 2008*). Diese Erkenntnis betrifft insbesondere die Themengebiete Hochschulräte und Studiengebühren. Allerdings lässt sich festhalten, dass die Ideen von mehr Autonomie und Wettbewerb im Hochschulwesen parteiübergreifend großen Anklang fanden und spezifische Differenzen in Detailfragen überlagerten. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, die in dieser Arbeit identifizierten Aspekte in

den anderen Bundesländern zu untersuchen und die Erkenntnisse mit einer umfangreicheren empirischen Evidenz zu versehen. Die aufgedeckten kausalen Zusammenhänge unserer vergleichenden Untersuchung von lediglich vier Bundesländern können nicht ohne Weiteres auf alle Länder generalisiert werden. Einschränkungen resultieren etwa aus der Zusammensetzung des Untersuchungssamples, das beispielsweise keine Stadtstaaten oder Bundesländer enthält, in denen im kompletten Regierungszeitraum eine sozialdemokratisch dominierte Landesregierung im Amt agierte. Abschließend sollte bei künftigen Untersuchungen die Zahl der Experteninterviews erhöht werden, um sowohl die Validität als auch die Generalisierbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse zu erhöhen.

Literatur

Amaral, Alberto; Neave, Guy; Musselin, Christine (Hrsg.) (2009): European Integration and the Governance of Higher Education and Research. Dordrecht

Anweiler, Oskar (1998): Hochschulpolitik in Ostmitteleuropa und in der SBZ/DDR. Alte Themen, neue Fragen. In: Geschichte und Gesellschaft 24 (1), S. 81–87

Batory, Agnes; Lindstrom, Nicole (2011): The Power of the Purse: Supranational Entrepreneurship, Financial Incentives, and European Higher Education Policy. In: Governance 24 (2), S. 311–329

Behrens, Thomas; Leszczensky, Michael; Mück, Christian; Schwarzenberger, Astrid (2006): Flexibilisierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte der Bundesländer im Vergleich. HIS Projektbericht. Hannover

Bleiklie, Ivar; Lange, Stefan (2010): Competition and Leadership as Drivers in German and Norwegian University Reforms. In: Higher Education Policy 23, S. 173–193

Boer, Harry de; Enders, Jürgen; Leisyte, Liudvika (2007): On Striking the Right Notes: Shifts in Governance and the Organizational Transformation of Universities. In: Public Administration 85 (1), S. 27–46

Brändle, Tobias (2010): 10 Jahre Bologna-Prozess. Chancen, Herausforderungen und Problematiken. Wiesbaden

Buck-Bechler, Gertraude (1994): Das Hochschulwesen der DDR Ende der 80er Jahre. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Aufbruch und Reform von oben. Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß. Frankfurt, S. 11–31

Burtscheidt, Christine (2010): Humboldts falsche Erben. Eine Bilanz der deutschen Hochschulreform. Frankfurt

Busemeyer, Marius (2006): Der Kampf um knappe Mittel: Die Bestimmungsfaktoren der öffentlichen, privaten und sektoralen Bildungsausgaben im OECD-Länder-Vergleich. Politische Vierteljahresschrift 47 (3), S. 393–418

Clark, Burton R. (1983): The higher education system. Academic organization in cross-national perspective. Berkeley

Ddp (2006a): Goebel bringt neues Hochschulgesetz in den Landtag ein. (Zugriff: 27.11.2013)

Ddp (2006b): Stange kündigt neues Hochschulgesetz an. (Zugriff: 27.11.2013)

Ddp (2009): Kraft hält Hochschulreform im Kern für gescheitert. (Zugriff: 27.11.2013)

Denters, Bas; van Heffen, Oscar; Huisman, Jeroen; Klok, Pieter-Jan (Hrsg.) (2003): The Rise of Interactive Governance and Quasi-markets. Dordrecht

Dobbins, Michael; Knill, Christoph; Vögtle, Eva Maria (2011): An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. In: Higher Education 56 (4), S. 665–683

Drucksache 4/12712. Sächsischer Landtag, S. 1–12

European Commission (2006): Delivering on the modernization agenda for universities: Education, research and innovation, http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc1320_en (Zugriff: 12.09.2013)

Focus Magazin (1997): Universitäten. Ungewollte Lösung. Nummer 94. 01.12.1997, S. 42–43

General-Anzeiger (2004): Ministerium will Hochschulen längere Leine lassen. 03.04.2004, S. 5

Gerring, John (2007): Case Study Research. Principles and Practices. New York

Gornitzka, Åse; Kogan, Maurice; Amaral, Alberto (2005): Reform and Change in Higher Education: Analysing Policy Implementation. Dordrecht

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 4. Auflage. Wiesbaden

Hall, Karl-Heinrich (1994): Die Hochschulgesetzgebung der neuen Länder als Rahmenbedingung der Neustrukturierung. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Aufbruch und Reform von oben. Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß. Frankfurt am Main, S. 165–189

Hall, Peter; Taylor, Rosemary (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: Political Studies 44 (1), S. 936–957

Hanft, Anke (Hrsg.) (2000): Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien. Neuwied/Kriftel

HFG (2006): Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulfreiheitsgesetz)

HHG (2009): Hessisches Hochschulgesetz und Gesetz zur Änderung des TUD-Gesetzes sowie weiterer Rechtsvorschriften

Huisman, Jeroen (2009): International perspectives on the governance of higher education. Alternative frameworks for coordination. London

Kamm, Ruth; Köller, Michaela (2010): Hochschulsteuerung im deutschen Bildungsföderalismus. In: Swiss Political Science Review 16 (4), S. 649–686

Kehm, Barbara M.; Lanzendorf, Ute (Hrsg.) (2006): Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries. Bonn

Kehm, Barbara M.; Lanzendorf, Ute (2007): The Impacts of University Management on Academic Work: Reform Experiences in Austria and Germany. In: Management Revue 18 (2), S. 153–173

Klug, Heide (2008): Hochschulreformen und Informationssysteme. Organisation – Person – Technik. Baden-Baden

Knill, Christoph; Vögtle-Köckeritz, Eva Maria; Dobbins, Michael (2013): Hochschulpolitische Reformen im Zuge des Bologna-Prozesses: Eine vergleichende Analyse von Konvergenzdynamiken im OECD-Raum. Wiesbaden

König, Karsten (2006): Verhandelte Hochschulsteuerung. 10 Jahre Zielvereinbarung zwischen den Bundesländern und ihren Hochschulen. In: Die Hochschule, 2. S. 34–54

König, Karsten (2011): Hochschulsteuerung. In: Pasternack, Peer (Hrsg.): Hochschulen nach der Föderalismusreform. Wittenberg, S. 106–154

Knill, Christoph; Dobbins, Michael (2009): Hochschulpolitik in Mittel- und Osteuropa: Konvergenz zu einem gemeinsamen Modell? In: Politische Vierteljahresschrift 2009 (3), S. 226–252

Lambrecht, Wolfgang (2011): „Lange Linien“ und Brüche in der (deutsch-)deutschen Hochschulpolitik. In: Pöppinghege, Rainer und Dietmar Klenke (Hrsg.): Hochschulreformen früher und heute. Band 18. Köln

Lanzendorf, Ute; Pasternack, Peer (2009): Hochschulpolitik im Ländervergleich. In: Bogumil, Jörg und Rolf G. Heinze (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin, S. 13–28

Leszczensky, Michael; Orr, Dominic (2004): Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. HIS-Kurz-Information A/2 2004. Hannover

Mahner, Sebastian (2013): Bologna als Ländersache: 16 Länder, eine Reform: Die verschlungenen Wege zu Bachelor und Master in Deutschland. Policy-Forschung und vergleichende Regierungslehre. Berlin

Marettek, Christian; Holl, Verena (2012): Hochschulsteuerung aus Sicht der Länder. Entwicklungsplanungen der 16 Länder im Vergleich. Frankfurt am Main

Marginson, S.; Considine, M. (2000): The Enterprise University: Governance and Reinvention in Australian Higher Education. Cambridge

Martens, Kerstin; Nagel, Alexander; Windzio, Michael; Weymann Ansgar (Hrsg.) (2010): Transformation of Education Policy. Basingstoke

Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim

Meek, V. Lynn (2000): Diversity and Marketisation of Higher Education: Incompatible Concepts? In: Higher Education Policy 13 (1), S. 23–39

Musselin, Christine; Paradeise, Catherine (2009): France: From incremental transitions to institutional change. In: Paradeise, C.; Reale, E.; Bleiklie, I.; Ferlie, E. (Hrsg.): University governance: Western European perspectives. Dordrecht

Pasternack, Peer (2010): Die mitteldeutsche Leistungsachse. Hochschulbildung und Forschung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In: Pasternack, Peer (Hrsg.): Relativ prosperierend. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen: Die mitteldeutsche Region und ihre Hochschulen. Leipzig, S. 506–541

Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: American Political Science Review 94 (2), S. 251–267

PIPr 4/123. Sächsischer Landtag. Plenarprotokoll der 123. Sitzung der 4. Wahlperiode (13.11.2008): 10055–10148

PIPr 14/90. Hessischer Landtag. Plenarprotokoll der 90. Sitzung der 14. Wahlperiode (29.01.1998): 5331–5348

PIPr 15/32. Hessischer Landtag. Plenarprotokoll der 32. Sitzung der 15. Wahlperiode (15.03.2000): 1981–2053

PIPr 13/123. Landtag Nordrhein-Westfalen. Plenarprotokoll der 123. Sitzung der 13. Wahlperiode (22.01.2003): 12025–12145

PIPr 13/137. Landtag Nordrhein-Westfalen. Plenarprotokoll der 137. Sitzung der 13. Wahlperiode (25.11.2004): 13309–13402

PIPr 14/41. Landtag Nordrhein-Westfalen. Plenarprotokoll der 41. Sitzung der 14. Wahlperiode (23.08.2007): 4528–4543

PIPr 5/62. Sächsischer Landtag. Plenarprotokoll der 62. Sitzung der 5. Wahlperiode (26.09.2012): 6161–6306

PIPr 4/46. Thüringer Landtag. Plenarprotokoll der 46. Sitzung der 4. Wahlperiode (29.09.2006): 4525–4639

Reichard, Christoph; Röber, Manfred (2001): Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Politik- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen, S. 371–392

Rosenbaum, Wolf (1994): Die Erneuerung der Friedrich-Schiller-Universität Jena. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Aufbruch und Reform von oben. Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß. Frankfurt und New York, S. 61–82

Schimank, Uwe; Lange, Stefan (2009): Germany: A Latecomer to New Public Management. In: Paradeise, C.; Reale, E.; Bleiklie, I.; Ferlie, E. (Hrsg.): *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Dordrecht, S. 51–75

Schmidt, Manfred G.; Ostheim, Tobias (2007): Die Lehre von der Parteiendifferenz. In: Schmidt, Manfred G., Tobias Ostheim, Nico A. Siegel und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, S. 29–39

Schmuck, Sebastian (2010): Zielvereinbarungen im Hochschulbereich. Ein Beitrag zum neuen Steuerungsinstrument zwischen dem Staat und seinen Hochschulen. Berlin

Schröder, Thomas (2003): Leistungsorientierte Ressourcensteuerung und Anreizstrukturen im deutschen Hochschulwesen. Ein nationaler Vergleich. *Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht*. Berlin

Schulze, Svenja (2012): Eckpunkte für das nordrhein-westfälische Hochschulzukunftsgesetz. In: MIWF S. 1–6

SHG (2008): Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen

Taz (1999): Gabriele Behler. *Die Flexible*. 1999, 17

Taz (2004): Universitäten werden selbständig. 22.04.2004, 1

Stifterverband für die deutsche Wissenschaft (2012): Ländercheck Nordrhein-Westfalen http://www.laendercheck-wissenschaft.de/drittmittel/bundeslaender_im_detail/nordrhein-westfalen/index.html (Zugriff: 28.02.2015)

Taz (2006): Aus Hochschulen werden Unternehmen. Neues Hochschulgesetz soll Wettbewerb zwischen den NRW-Unis stärken. Rektoren und Opposition sind skeptisch. 26.01.2006: 1

THG (2006): Thüringer Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften vom 21. Dezember 2006

ThürHGEG: Thüringer Hochschulgebühren- und -entgeltgesetz

Werle, Raymund (2007): Pfadabhängigkeit. In: Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden, S. 119–131

Witte, Johanna (2006): Change of Degrees and Degrees of Change. Dissertation. CHEPS. Universität Twente

Wüstemann, Gerd; Brixner, Helge C. (2001): Hochschul-Programmhushalt in Hessen. Das Hochschulwesen. *Das Forum für Hochschulforschung, -praxis- und -politik*. Sonderdruck, S. 2–12

Ziegele, Frank (2002): Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland. In: *Beiträge zur Hochschulforschung* 24 (3), S. 106–121

Zohlnhöfer, Reimut (2008): Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Janning, Frank und Katrin Zohlnhöfer (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden, S. 157–174

Manuskript eingereicht: 17.11.2014
Manuskript angenommen: 06.05.2015

Anschriften der Autoren:

Andreas Keller, MA
Blumeggerstr. 2
79879 Wutach-Ewatingen
E-Mail: Andreas.3.Keller@uni-konstanz.de

Prof. Dr. Michael Dobbins
Juniorprofessor für Bildungspolitik
Goethe-Universität Frankfurt am Main
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
Institut für Politikwissenschaft
Grüneburgplatz 1
60323 Frankfurt am Main
E-Mail: Dobbins@soz.uni-frankfurt.de

Andreas Keller ist Online-Redakteur im Fachverlag G&K Media in Emmendingen und Doktorand an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Michael Dobbins ist Juniorprofessor für Bildungspolitik an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.