

Karsten König

**Macht und Verständigung in der
externen Hochschulsteuerung**

**Verhandlungsmodi in Zielvereinbarungen
zwischen Staat und Hochschule**

Inhalt

Vorwort	5
1 Einleitung	7
2 Modelle zur Hochschulsteuerung	13
2.1 Konzeptionelle Grundlagen des Kontraktmanagements	13
2.1.1 Neues Steuerungsmodell.....	13
2.1.2 Neue Hochschulsteuerung.....	17
2.1.3 Einführung vertragsförmiger Vereinbarungen	21
2.2 Wissenschaftliche Studien zur Kontraktsteuerung.....	24
2.2.1 Praxisnahe Analysen	24
2.2.2 Juristische Perspektive	27
2.2.3 Prinzipal-Agent-Ansatz.....	30
2.2.4 Systemtheoretische Sichtweise	31
2.3 Theorien der Verhandlung	32
2.3.1 Gewerkschaftliche Verhandlungsprozesse.....	33
2.3.2 Steuerung und Governance in der Politikwissenschaft	34
2.3.3 Governance-Perspektive und Equalizer-Modell.....	36
2.4 Modi der Verhandlung.....	45
2.5 Vertrauen	48
3 Kooperativer Staat	53
3.1 Definition von Kooperation	53
3.1.1 Positionsbezogene Verhandlungen	55
3.1.2 Kompromissorientierte Verhandlungen	56
3.1.3 Verständigungsorientierte Verhandlungen.....	58
3.2 Verhandlungsinhalte	59
3.2.1 Ordnungsaufgaben	60
3.2.2 Verteilungsaufgaben	60
3.2.3 Produktionsaufgaben.....	61
3.2.4 Entwicklungsaufgaben	62
3.3 Staatliche Steuerung als Feld der Kooperation	63

3.4	Mehrebenenverflechtungen.....	65
3.4.1	Verhandlungsarenen.....	65
3.4.2	Verhandlungsstrategien in Mehrebenenverflechtungen	74
3.5	Präzisierung der Forschungsfrage.....	76
4	Forschungsmethode	81
4.1	Auswahl der Methode.....	81
4.2	Problemzentriertes Interview	84
4.3	Durchführung der Erhebung	87
4.4	Inhaltsanalytische Auswertung	89
5	Analyse der Verhandlungsmodi.....	95
5.1	Positionsbezogene Verhandlungen	95
5.1.1	Positionsbezogene Entwicklung der Verfahren.....	96
5.1.2	Positionsbezogene Festlegung der Inhalte.....	98
5.1.3	Verweis auf Machtstellung.....	100
5.1.4	Verweis auf externe Instanzen	102
5.1.5	Kontrolle und Sanktionen.....	106
5.1.6	Diffusität	111
5.1.7	Widerstand	113
5.1.8	Zugeständnisse und Tauschgeschäfte.....	117
5.1.9	Stärkere Seite setzt Ziele durch	120
5.1.10	Status Quo	122
5.2	Kompromiss- und Verständigungsorientierung	122
5.2.1	Allgemeine Deregulierung	124
5.2.2	Transparenz.....	126
5.2.3	Gemeinsam strukturierte Verfahren	130
5.2.4	Gemeinsame Zielentwicklung und Auswertung.....	131
5.3	Kompromissorientierung	136
5.3.1	Kompromisshaltung	137
5.3.2	Kompromissmethode	139
5.3.3	Kompromissergebnis.....	140
5.4	Verständigungsorientierung	144
5.4.1	Verständigungshaltung.....	145
5.4.2	Verständigungsorientierte Methode	148
5.4.3	Verständigungsergebnis	151

5.5	Verhandlungsgegenstände	153
5.5.1	Verteilungsaufgaben	154
5.5.2	Produktionsaufgaben.....	156
5.5.3	Entwicklungsaufgaben	158
6	Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen.....	161
6.1	Verhandlungsmodi.....	161
6.2	Verhandlungsinhalte	165
6.3	Bewertung der Verhandlungsmodi	168
6.3.1	Gegenstandsbezogene Hochschulsteuerung.....	168
6.3.2	Transformation von Konfliktthemen.....	170
6.3.3	Entwicklung von verständigungsorientierten Verfahren.....	174
7	Theoretische Diskussion der Verhandlungsmodi.....	177
7.1	Trennschärfe der Verhandlungsmodi.....	177
7.2	Mehrebenenverflechtungen.....	181
7.3	Resümee und offene Forschungsperspektiven	185
	Quellen	189
	Anhang	201
	Anhang 1: Leitfragebogen.....	201
	Anhang 2: Webseiten zu Vereinbarungen auf Länderebene	204
	Anhang 3: Ankerbeispiele strukturierende Textanalyse.....	206
	Anhang 4: Auszählung zentraler Kategorien	209

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Modi in Verhandlungssituationen.....	11
Abb. 2: Steuerungsebenen und Steuerungstypen im Hochschulbereich	19
Abb. 3: Modi in der internen Hochschulgovernance	20
Abb. 4: Vertragsförmige Vereinbarungen zwischen Hochschulen und Ministerium	23
Abb. 5: Beteiligung von Senat und Hochschulrat.....	26
Abb. 6: Regler-Modell im Ländervergleich.....	41
Abb. 7: Phasenmodell der Vertrauensformen.....	51
Abb. 8: Gesetzlich verankerte Mehrebenenverflechtungen in allen Bundesländern	68
Abb. 9: Mögliche Verhandlungsarenen bei Zielvereinbarungen zwischen Saat und Hochschule	68
Abb. 10: Eigendynamik des Verhandlungsprozesses	171
Abb. 11: Verbindung von Verhandlungsmodi und Gegenständen	173
Abb. 12: Überschneidungsbereiche der Handlungstypen nach Habermas und Benz.....	178

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Ausprägung der Governance-Dimension „Staatliche Regulierung“	38
Tab. 2: Ausprägung der Governance-Dimension „Außensteuerung“	38
Tab. 3: Ausprägung der Governance-Dimension „Akademische Selbstorganisation“	39
Tab. 4: Ausprägung der Governance-Dimension „Hierarchische Selbststeuerung“	39
Tab. 5: Ausprägung der Governance-Dimension „Konkurrenzdruck“	39
Tab. 6: Indikatoren für positionsbezogene Verhandlungen	56
Tab. 7: Indikatoren für kompromissbezogene Verhandlungen	57
Tab. 8: Indikatoren für verständigungsorientierte Verhandlungen	59
Tab. 9: Ausgewählte Hochschulen	88
Tab. 10: Anzahl der Aussagen pro Interview	88
Tab. 11: Kategoriensystem zu den Verhandlungsmodi	91
Tab. 12: Ergänzende Kategorien	92
Tab. 13: Anzahl der Aussagen zu Verhandlungsinhalten	153

1 Einleitung

Seit Anfang der 1990er Jahre wurde die Beziehung zwischen Staat und Hochschulen in Deutschland von einem überwiegend hierarchischen Verhältnis durch die Einführung so genannter neuer Steuerungsinstrumente grundlegend verändert (vgl. z.B. Jansen 2007). Die staatliche Detailsteuerung durch Hochschul- und Haushaltsrecht wurde zunehmend durch neue Instrumente wie wettbewerbliche Verfahren und Hochschulverträge und Zielvereinbarungen ergänzt (vgl. Bogumil et al. 2013a; König 2011). Im Jahr 2012 wurden 89 Prozent der deutschen Universitäten über Modelle der leistungsorientierten Mittelverteilung finanziert, und 91 Prozent der Universitäten hatten Zielvereinbarungen mit den jeweiligen Wissenschaftsministerien abgeschlossen (vgl. Bogumil et al. 2013b: 53; Krempkow/Landrock 2013).

Diese Entwicklung der Hochschulsteuerung wurde auf einer formalen Ebene umfassend beschrieben und in das so genannte Governance-Modell eingeordnet, das verschiedene Strukturen der Steuerung sichtbar macht (vgl. z.B. Jansen 2007; Wolter 2007), daneben liegen juristische Analysen (vgl. z.B. Kracht 2006; Trute 2000) sowie Einordnungen in das Prinzipal-Agent-Modell (vgl. z.B. Bayer 2001) und einige Einzelfallanalysen vor (vgl. z.B. Nickel 2007). Insgesamt bleibt die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Vertragsverhandlungen zwischen Staat und Hochschule trotz umfassender Wissenschaftsförderung (vgl. Wächter 2013) auf einem relativ abstrakten Niveau und damit etwa im Vergleich zur Verwaltungsforschung relativ oberflächlich. Es war daher auch ein Verwaltungsforscher, der 2007 in Bezug auf die Hochschulsteuerung feststellt, dass nicht Institutionen und formale Instrumente, sondern die Akteure¹ für den Erfolg der Steuerungsbemühungen ausschlaggebend sind: „Therefore, the success or failure of governance cannot be guaranteed by institutions or formal procedures [...], they depend on the way actors deal with the often incompatible rules and the conflicts intensified through the movement of politics between different areas“ (Benz 2007a: 16).

Gerade weil die Verhandlungen zwischen Staat und Hochschule in allen Bundesländern inzwischen Routine geworden sind und die Instrumente auch in der absehbaren Zukunft zum Standard der Hochschulpolitik zu gehören scheinen, könnte eine gezielte Analyse der Verhandlungen zur Weiterentwicklung der Instrumente beitragen. Daraus ergibt sich das Ziel der vorliegenden Arbeit, eine soziologische Analyse der Verhandlungen zwischen Staat und Hochschule in Bezug auf die in der Verwaltungsforschung bereits entwickelten Verhandlungsmodelle. Die später (siehe Abschnitt 3.5) noch zu differenzierende Kernfrage lautet:

¹ Da der Begriff „Akteure“ in dieser Arbeit als wissenschaftlicher Fachterminus verstanden (siehe 2.3.2) und zudem meist im Plural verwendet wird, wird auf eine gendersensible Schreibweise dieses Begriffes verzichtet. Ansonsten werden überwiegend neutrale Begriffe wie „Studierende“ für die Bezeichnung von Personen verwendet oder beide Geschlechterformen ausgewiesen. Wo nur von „Autorinnen“ oder „Autoren“ die Rede ist, sind konkrete Personen gemeint, deren Geschlecht im Quellenverzeichnis ausgewiesen ist (vgl. Kirchhoff et al. 2017: 16ff)

Welche Muster prägen die Verhandlungen zwischen Vertreterinnen und Vertretern von Staat und Hochschule und wie wirken sich diese auf die Erfolgsaussichten der Verhandlungen aus?

Die Neuausrichtung der Hochschulsteuerung ist Teil einer weltweiten Entwicklung, deren Beginn in einem wachsenden staatlichen Engagement für Wissenschaftspolitik seit Mitte des vorigen Jahrhunderts (vgl. Whitley 2007: 3f.) und der Entwicklung des so genannten „New Public Management“ seit den 1980er Jahren in vielen westlichen Staaten (vgl. De Boer et al. 2007: 137) gesehen werden kann. Ausgangspunkt war zum einen, dass wissenschaftliche Forschung als bedeutende Grundlage sozialer und gesellschaftlicher Entwicklung eingeschätzt und daher als wichtige Steuerungsaufgabe wahrgenommen wurde (vgl. Whitley 2007: 3). Zum anderen wurden hierarchische Steuerungsverfahren weltweit in vielen politischen Bereichen als zu unflexibel eingeschätzt und durch das „New Public Management“ modifiziert: „New Public Management‘ is the cristallization in public policy and administration of one of the most powerful ideologies of our time, namely the assumption that market competition and market exchange are the best way of allocating ressources to tasks“ (Gläser 2007: 250).

Als Ausgangspunkt für diese Entwicklung in Deutschland gelten Reformen in der Kommunalverwaltung (vgl. Bogumil/Grohs 2009: 139). Angestoßen durch die Bemühungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt; vgl. z.B. Bartłomiej/Döring 1998) wurden in den vorher stark hierarchisch organisierten Verwaltungen Steuerungsinstrumente eingeführt, die bis dahin eher in der privaten Wirtschaft Verwendung fanden. An die Stelle einer Input-Steuerung trat eine Orientierung an den Ergebnissen (Output). Zu den Reformen auf kommunaler Ebene liegen inzwischen umfangreiche Evaluationen vor, wobei die Ergebnisse der Kommunen als zwiespältig eingeschätzt werden: „Zwar wurde auf breiter Front modernisiert, zahlreiche Reformmaßnahmen sind allerdings ins Stocken geraten und zahlreiche Reformhoffnungen wurden enttäuscht“ (Bogumil/Grohs 2009: 139). Besonders problematisch erscheint dabei die Entwicklung von geeigneten Zielkonzepten, die in der Praxis „noch zu sehr durch Formelkompromisse, Vagheit und einen viel zu hohen Abstraktionsgrad gekennzeichnet“ sei (Machura 2005: 51).

Daran anknüpfend wurden Ende der 1990er Jahre und zu Beginn des neuen Jahrtausends auch für die Steuerung von Hochschulen in Deutschland neue Instrumente vorgeschlagen und entwickelt. Dabei standen ganz unterschiedliche Ideen von einer eher kooperativen Logik, über neue Formen der Hierarchie bis zu einer Stärkung wettbewerblicher Elemente nebeneinander: „Das Instrument der Zielvereinbarung beruht darauf, dass sich prinzipiell gleichberechtigte, jedoch mit unterschiedlichen Aufgaben oder Funktionen ausgestattete Partner über Ziele verständigen, deren Erfüllung zu einem festgelegten späteren Zeitpunkt überprüft wird.“ (Müller-Böling/Schreiterer 1999: 6). Anders bezeichnen Helge Brixner und Matthias Fischer bei der Konzeption eines Modells für Schleswig-Holstein Zielvereinbarungen als ein „exekutives Instrument zur Gestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Hochschulen“ (Brixner/Fischer 2004: 36). Schließlich wurde auch

eine wettbewerbliche Perspektive betont: Die Mittelvergabe soll Wettbewerb zwischen den Hochschulen auslösen – um Studierende, um Forschungsleistung und um die Erreichung ihrer jeweiligen individuellen Ziele. Erfolge in Bezug auf die eigenen und staatlichen Ziele sollen belohnt, Misserfolge sanktioniert und dadurch Anreize erzeugt werden (vgl. Ziegele 2003a: 34).

Mit der Neuausrichtung der Hochschulsteuerung einher geht das zunehmende Interesse der sozialwissenschaftlichen Forschung an diesem Themenbereich, wobei gleichzeitig an einer stark deskriptiven Analyse der neuen Instrumente gearbeitet und parallel dazu theoretische Analysemodelle entwickelt wurden: Im nationalen Kontext wurde zunächst versucht, die dynamische Entwicklung zu dokumentieren (vgl. z.B. Leszczensky/Orr 2004; Jaeger/Leszczensky/Orr/Schwarzenberger 2005 und König 2006; 2007). Daneben wurden erste thematische Sondierungen aus juristischer (vgl. z.B. Kracht 2006; Trute 2000) und ökonomischer (vgl. z.B. Bayer 2001) Perspektive oder in Bezug auf bestimmte Steuerungsaufgaben wie z.B. die Gleichstellung (vgl. z.B. Degethoff de Campos et al. 2002) oder einzelne Bundesländer (vgl. z.B. Müller/Ziegele 2003; Nickel 2007) erarbeitet.

Daran anknüpfend entstand aus einer stärker theoretischen Perspektive ein Modell, das Hochschulen in die Dimensionen „Akademische Oligarchie“, „Markt“, „Staat“ und „Hochschulleitung“ (Organisation) einordnete (vgl. Clark 1998). Daraus entwickelte Schimank ein Modell zur Beschreibung von Governance-Regimen (vgl. Schimank et al. 1999), das inzwischen unter dem Namen „Equalizer-Modell“ oder „Regler-Modell“ für die Beschreibung von Hochschulsystemen Verbreitung gefunden hat (vgl. z.B. Kehm/Lanzendorf 2006; Lange/Schimank 2007; De Boer et al. 2007). In diesem Modell werden unterschiedliche Governance-Modi der Hochschulsteuerung getrennt untersucht und ihre Ausprägung auf einer Skala dargestellt. Das Modell unterscheidet zwischen staatlicher Regulierung, Steuerung durch externe Stakeholder, akademische Selbstorganisation, organisatorischer Selbststeuerung und Wettbewerb (Lange/Schimank 2007: 542). Dabei sind die fünf Modi voneinander unabhängig zu verstehen: „Thus in our equalizer model each of the five governance dimensions can be turned up or down independently from each other“ (De Boer et al. 2007: 139). Der Vergleich dieser Skalenwerte zum einen im Zeitverlauf und zum anderen zwischen unterschiedlichen nationalen Hochschulsystemen vermittelt ein ungefähres Bild von der Entwicklung der Hochschulreformen in den einzelnen Ländern. Die Darstellung basiert jedoch bisher nicht auf quantitativen Messungen, sondern auf „grober Intuition“ (Schimank 2007a: 247) beziehungsweise „qualitativen Einstufungen mit erheblichen Unschärfen“ (Lange/Schimank 2007: 541), weil die meisten der zugrundeliegenden Indikatoren nur ordinale Skalen verwenden, sich einige nur ungefähr messen lassen und teilweise auch die entsprechenden Daten fehlen.

Zwischen 2009 und 2013 wurden Forschungen zur Hochschulsteuerung in der Förderrichtlinie „Neue Governance der Wissenschaft“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) finanziell gefördert (Wächter 2013) und damit in einen umfassenderen Forschungskontext eingebunden. Hier wurden insbesondere in dem Projekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-

Reformen des deutschen Universitätssystems“ die neuen Steuerungsinstrumente wie leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen untersucht (vgl. Bogumil et al. 2013a und b). Die Autorinnen und Autoren zeigen zwar, dass insbesondere diese beiden Instrumente in fast allen Hochschulen eingesetzt werden (vgl. Bogumil et al. 2013b: 53), bescheinigen den Instrumenten aufgrund der Befragung von Akteuren „in der Summe positive Effekte“ (ebd.: 67), beschreiben aber auch Fälle, in denen „trotz formaler Implementierung de facto keine Veränderungen“ festgestellt worden seien, da die traditionelle akademische Selbstverwaltung informell unverändert wirksam sei (ebd.).

Ob die formal eingeführten Instrumente in der Praxis greifen, scheint mit den „Akteurskonstellationen“ (ebd.: 67, vgl. auch Benz 2007a: 16) zusammen zu hängen. Auch Sigrun Nickel konstatiert, dass die verhaltenssteuernde Wirkung von Zielvereinbarungen „recht schwach ausgeprägt oder [...] zumindest unklar“ sei (Nickel 2007: 268). Damit entsteht der Eindruck, dass gerade die Verhandlungsinstrumente in der Hochschulsteuerung die hohen Erwartungen bisher nicht sichtbar erfüllen.

Vor diesem Hintergrund scheint ein genauerer Blick auf die jeweils zwischen Staat und Hochschule entstehenden Verhandlungssituationen erforderlich, um die Bedingungen von gelingenden und wirkungslosen Verhandlungen zu unterscheiden und daraus Hinweise für zielführende Verhandlungsstrukturen abzuleiten. Als Referenzrahmen dient hier die von Arthur Benz entwickelte Theorie des „Kooperativen Staates“, die Benz zur Beschreibung von Verhandlungssituationen in anderen politischen Bereichen eingesetzt hat (1994). Benz definiert „kooperative Sozialbeziehungen“ als ein Steuerungsverfahren, das auf die Selbststeuerung der beteiligten Akteure setzt, und von Markt (Wettbewerb) und Bürokratie (Macht) zu unterscheiden ist. Als Elemente „kooperativer Verwaltung“ bezeichnet Benz solche Verfahren, die im Rahmen „dialogischer Kommunikation“ auf Problemlösungen ausgerichtet sind und bei denen sich die „Akteure im jeweiligen Interaktionsprozess wechselseitig als gleichberechtigt anerkennen“ (Benz 1994: 34f.). Ziel sollte es sein, die von Uwe Schimank beschriebene „grobe Intuition“ (s.o.; 2007a: 247) durch ein analytisches Instrument zu ergänzen, das eine klare Beschreibung von Verhandlungen möglich macht.

Obgleich auch Wettbewerb (Markt) und Bürokratie (Macht) über Ausschreibungen, leistungsorientierte Mittelverteilung und Hochschulgesetze wesentliche Elemente der staatlichen Hochschulsteuerung sind, soll in der hier vorliegenden Arbeit vor allem der kooperative Kern eben der Verhandlungssysteme beschrieben werden. Benz unterscheidet hier zwischen positionsbezogenem, kompromissorientiertem und verständigungsorientiertem Verhandeln und untersucht diese unterschiedlichen „Verhandlungsmodi“ in Bezug auf unterschiedliche Verhandlungsgegenstände (Benz 1994: 118ff.).

Positionsbezogene Verhandlungen stehen im Prinzip in der Nähe hierarchischer Steuerungsverfahren. Die Verhandlungspartnerinnen und -partner bestehen auf ihren jeweiligen sachlichen Positionen, sind nicht zu Kompromissen bereit und erreichen Lösungen allenfalls im Rahmen von Tauschgeschäften. Ausschlaggebend

für das Ergebnis ist die jeweilige Verhandlungsmacht (Benz 1994: 120f.). Kompromissorientierte Verhandlungen sind an das Marktmodell angelehnt, in dem sich der Kompromiss in einem „Preis“ ausdrückt. Die jeweiligen Ansprüche werden schrittweise aneinander angepasst, bis eine für beide Seiten akzeptable Lösung erreicht wird (Benz 1994: 122ff.). Bei verständigungsorientierten Verhandlungen streben die Verhandlungspartnerinnen und -partner eine gemeinsame Lösung an, die auf einem „kollektiven Lernprozess“ beruht. In diesem Verhandlungsmodus können Lösungen erreicht werden, die weder ein Markt noch eine hierarchische Steuerung ermöglichen, weil beide Seiten ihre jeweiligen Kompetenzen in einen gemeinsamen Lernprozess einbringen und ihre eigenen Positionen dabei auch verändern (Benz 1994: 125ff.).

Wenn nun die Qualität von Verhandlungen beurteilt werden soll, dann können die jeweils vorherrschenden Verhandlungsmodi analysiert und ihre Eignung für die Lösung bestimmter Probleme bewertet werden. Insgesamt ergeben sich dann die folgenden möglichen Kategorien für die verschiedenen Verfahren der externen Hochschulsteuerung (siehe Abb. 1):

MARKT Indikatoren Wettbewerbe	VERHANDLUNG Hochschulpakete Zielvereinbarungen			WEISUNG Gesetze Anweisung
	Modus kompromiss- orientiert	Modus verständigungs- orientiert	Modus positions- bezogen	

Abb. 1: Modi in Verhandlungssituationen (Darstellung nach Benz 1994)

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass in den vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschule ganz unterschiedliche Objekte verhandelt werden. Während es einerseits um grundlegende Finanzierungsfragen geht, werden andererseits Vereinbarungen über Strategieentwicklungsprozesse oder ganz konkrete Maßnahmen getroffen. Die Theorie des Kooperativen Staates unterscheidet hier zwischen vier unterschiedlichen Steuerungsgegenständen und bezeichnet diese als „Ordnungsaufgaben“, „Verteilungsaufgaben“, „Entwicklungsaufgaben“ und „Produktionsaufgaben“, die jeweils in unterschiedlichen Verhandlungsmodi bearbeitet werden können (vgl. Benz 1994: 234 ff.).

Ziel der Arbeit ist es, die in der Anfangsphase der vertragsförmigen Hochschulsteuerung entwickelten konkreten Verhandlungsmuster zu analysieren. Dazu wird das Modell der Verhandlungsmodi (vgl. Benz 1994) auf die Verhandlungen zwischen Bundesländern und Hochschulen übertragen. In einem zweiten Schritt werden die Verhandlungen in zehn Bundesländern analysiert und die tatsächlich nachweisbaren Muster herausgearbeitet. Die Anregung zu dieser Analyse geht auf einen Beitrag von Uwe Schimank zurück, der das Modell der Verhandlungsmodi

von Arthur Benz 2006 in einer kurzen Skizze auf die Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschule bezogen hatte (Schimank 2006: 13).

Grundlage der Studie sind 20 umfangreiche Leitfadeninterviews, die der Autor im Rahmen eines durch die Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojektes² begleitend zu den ersten Verhandlungsrunden in zehn Bundesländern im Jahr 2004 durchführen, aber nur oberflächlich auswerten konnte (vgl. König 2007). In den Interviews wurden in zehn Bundesländern je eine Vertreterin oder ein Vertreter der Verhandlungen auf Seiten einer Hochschule und auf Seiten der staatlichen Behörde zu Verlauf und Struktur der Verhandlungen befragt. In der damaligen Analyse wurden wiederum nur oberflächliche und strukturelle Merkmale ausgewertet, die Interviews enthalten aber umfangreiche Aussagen zu den Verhandlungsabläufen, Zielen und Machtverhältnissen. Diese werden im Rahmen einer strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Mayring 2015) auf das Verhandlungsmodell von Arthur Benz bezogen analysiert. Ergänzend werden seit 1997 veröffentlichte vertragsförmige Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen, sowie begleitende Veröffentlichungen und Ergebnisberichte aus allen 16 Bundesländern in die Analyse einbezogen.

Die Studie ist in sieben Kapitel gegliedert, wobei zunächst der wissenschaftliche Diskurs zur Hochschulsteuerung vorgestellt (Kapitel 2) und durch die Theorie des Kooperativen Staates (Kapitel 3) ergänzt wird. Nach dieser theoretischen Rahmung kann das methodische Konzept der Arbeit erläutert werden (Kapitel 4). Die Ergebnisse aus den Befragungen von Akteuren der Verhandlungen in zehn Bundesländern werden im folgenden fünften Kapitel ausgearbeitet. Im sechsten Kapitel werden die Ergebnisse zusammengefasst und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Abschließend werden die Befunde nochmals auf den theoretischen Diskurse bezogen und weitere Forschungsfragen entwickelt (Kapitel 7).

² Titel des Projekts: „Die Reform der staatlichen Hochschulsteuerung durch Kontraktmanagement und ihre Bedeutung für Mitbestimmung und Chancengleichheit an den Hochschulen“; Forschungsförderungsschwerpunkt: Kooperativer Staat in der Dienstleistungsgesellschaft, Teilaspekt 3: Management von Kooperationsbeziehungen, 2004-2006.