

Peer Pasternack (Hrsg.)
Hochschulen nach der Föderalismusreform

Hochschulforschung Halle-Wittenberg
Hrsg. für das Institut für Hochschulforschung (HoF) von
Peer Pasternack

Peer Pasternack
(Hrsg.)

Hochschulen nach der Föderalismusreform

Akademische Verlagsanstalt
Leipzig 2011

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Akademische Verlagsanstalt Leipzig 2011

© Institut für Hochschulforschung an der Universität Halle-Wittenberg (HoF)
Collegienstraße 62, 06886 Lutherstadt Wittenberg, institut@hof.uni-halle.de,
<http://www.hof.uni-halle.de>

Umschlag: Volker Hopfner, Berlin

ISBN 978-3-931982-67-6

Inhaltsübersicht

1. Hochschulföderalismus. Ausgangslage und Fragestellungen <i>Peer Pasternack</i>	13
2. Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status <i>Peer Pasternack</i>	21
3. Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Forschungsansätze und empirische Befunde vorliegender Untersuchungen <i>Manfred Stock</i>	61
4. Hochschulsteuerung <i>Karsten König unter Mitarbeit von Yvonne Anger, Janine Hoffmann und Victoria Neuber</i>	106
5. Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit <i>Roland Bloch, Anke Burkhardt, Anja Franz, Claudia Kieslich, Reinhard Kreckel, Robert Schuster, Doreen Trümpler, Henning Schulze, Karin Zimmermann</i>	155
6. Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer <i>Martin Winter</i>	215
7. Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer <i>Irene Lischka, Annika Rathmann</i>	281
8. Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen <i>Robert D. Reisz, Manfred Stock</i>	314
9. Fazit: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten. Trends nach der Föderalismusreform <i>Peer Pasternack</i>	340

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Übersichten	10
1. Hochschulföderalismus. Ausgangslage und Fragestellungen (Peer Pasternack).....	13
2. Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status (Peer Pasternack).....	21
2.1. Institutionen, Akteure und Prozeduren im deutschen Hochschulföderalismus	22
2.2. Hochschulpolitische Kompetenzverschiebungen.....	27
2.2.1. Politik- und Verfassungswandel bis zur Föderalismusreform 2006.....	28
2.2.2. Politik- und Verfassungswandel im Zuge der Föderalismusreform 2006.....	36
2.3. Triebkräfte der Wandlungen in der hochschulpolitischen Kompetenzordnung	46
2.3.1. Die Phasen der hochschulpolitischen Zuständigkeitsentwicklung.....	46
2.3.2. Zentrale Einflussfaktoren auf den Politik- und Zuständigkeitswandel.....	48
2.3.3. Föderalismusreform 2006.....	50
2.4. Zwischenfazit	52
3. Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Forschungsansätze und empirische Befunde vorliegender Untersuchungen (Manfred Stock)	61
3.1. Hochschulpolitische Akteure im Föderalismus.....	62
3.1.1. Überblicksdarstellungen.....	62
3.1.2. Politikwissenschaftliche Analysen zu föderalen Verhandlungsprozessen auf dem Gebiet der Hochschulpolitik	64
3.1.3. Politiksoziologische Darstellungen zur Entwicklung der Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz	64
3.1.4. Analysen der aktuellen Auseinandersetzungen um die Verteilung bildungs- und hochschulpolitischer Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Zuge der Föderalismusreform	66

3.1.5. Konsequenzen für das hochschulpolitische Zusammenwirken von Bund und Ländern im Zuge der Föderalismusreform	67
3.1.6. Komparative Untersuchungen zum Hochschulföderalismus	67
3.2. Politische Steuerung und Governanceregimes	68
3.2.1. Akteurtheorie der politischen Steuerung	68
3.2.2. Politische Steuerung in der Perspektive der soziologischen Systemtheorie	71
3.2.3. Kontextsteuerung	76
3.2.4. Governanceperspektive	78
3.3. Steuerungseffekte im Bereich von Wissenschaft, Bildung und im Hochschulbereich	79
3.3.1. Governanceregimes und Leistungseffekte	79
3.3.2. Effekte des New Public Management	81
3.3.3. Effekte der Bildungspolitik in den Analysen der Bildungsforschung	86
3.3.4. Effekte der gegenwärtigen Föderalismusreform	88
3.4. Zwischenfazit	88

4. Hochschulsteuerung

<i>(Karsten König unter Mitarbeit von Yvonne Anger, Janine Hoffmann und Victoria Neuber)</i>	106
4.1 Zieldefinition	107
4.2 Umsetzung der Steuerungsreformen im Zeitverlauf	113
4.3 Tiefensondierung vertragsförmige Hochschulsteuerung	131
4.4. Zwischenfazit	140

5. Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit

<i>(Roland Bloch, Anke Burkhardt, Anja Franz, Claudia Kieslich, Reinhard Kreckel Robert Schuster, Doreen Trümpler, Henning Schulze, Karin Zimmermann)</i>	155
5.1. Untersuchungsdesign	155
5.2. Personaldebatte im aktuellen hochschulpolitischen Kontext	157
5.2.1. Hochschulpolitische Rahmenbedingungen	157
5.2.2. Akademische Lehre	160
5.2.3. Akademische Karriere	162
5.3. Rechtliche Regelungen zur Personalreform	164
5.3.1. Festlegungen zur Personalstruktur	165
5.3.2. Festlegungen zu Tätigkeitsschwerpunkten in Forschung und Lehre	169

5.4. Die Universitätsprofessur im Spiegel von Stellenanzeigen	174
5.5. Lehrorientierte Personalkategorien aus der Sicht von	
Universitätsleitungen.....	180
5.6. Föderale Entwicklungsmatrix	189
5.6.1. Zwischen Homogenisierung und Heterogenisierung	190
5.6.2. Ausblick auf Karrieremodelle in der Wissenschaft	195
5.7. Akademische Karrierestruktur im internationalen Vergleich	198
5.8. Zwischenfazit	205

6. Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer

<i>(Martin Winter)</i>	215
6.1. Statistische Entwicklungen	217
6.1.1. Anzahl der Studierenden	217
6.1.2. Studierende pro Einwohner	220
6.1.3. Anzahl der Absolvent/innen	220
6.1.4. Absolvent/-innen pro Einwohner	222
6.1.5. Betreuungsverhältnis an Universitäten	222
6.1.6. Betreuungsverhältnis an Fachhochschulen	225
6.1.7. Finanzielle Ausgaben pro Student/in	227
6.1.8. Zwischenresümee	227
6.2. Stand der Studienreform	229
6.2.1. Anteil der neuen Studiengänge	230
6.2.2. Lehramtsstudiengänge	234
6.3. Regelungen im Bereich Studium und Studienreform	237
6.3.1. Landeshochschulgesetze	238
6.3.2. Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen	249
6.3.3. Ministerielle Vorgaben	260
6.4. Zwischenfazit	274

7. Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer

<i>(Irene Lischka, Annika Rathmann)</i>	281
7.1. Hintergründe studentischer Mobilität	282
7.1.1. Motive und Gründe der Entscheidung für ein Studium und Studienfach	282
7.1.2. Studienangebote	283
7.1.3. Ruf und Rankings der Hochschulen	283
7.1.4. Attraktivität der Hochschulorte	284
7.1.5. Heimatnähe, Heimatgefühl, Mentalität	284
7.1.6. Studienkosten	285

7.2. Bilanzen zur Studierendenmobilität.....	286
7.2.1. Entwicklung der Studienberechtigten- und Studienanfängerzahlen	286
7.2.2. Mobilität der Studienanfänger aus den ost- und westdeutschen Ländern und aus Berlin.....	287
7.2.3. Regionale Herkunft der Studienanfänger an den ost- und westdeutschen sowie Berliner Hochschulen	292
7.3. Mobilität der Studienanfänger nach Ländern und Ländergruppen	293
7.3.1. Einzelne Länder.....	294
7.3.2. Ost- und westdeutsche Flächenländer	298
7.3.3. Länderübergreifende Gruppen	302
7.4. Zwischenfazit	307
8. Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen <i>(Robert D. Reisz, Manfred Stock)</i>	314
8.1. Fragestellung.....	314
8.2. Datensatz und Methoden.....	316
8.3. Politische Orientierungsmuster	318
8.4. Politische Orientierungen und Hochschulreglement.....	323
8.5. Politische Orientierungen und Hochschulentwicklung.....	327
8.6. Neues Hochschulreglement und Hochschulentwicklung.....	333
8.7. Zwischenfazit	336
9. Fazit: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten. Trends nach der Föderalismusreform <i>(Peer Pasternack)</i>	340
9.1. Differenzierungseffekte?.....	341
9.2. Hochschulsteuerung, Studienreform und Personalstrukturen	347
9.3. Länder und Bund.....	350
Anhänge	
Anhang 1: Datenbericht Hochschulföderalismus	357
Anhang 2: Bibliografien.....	358
Anhang 3: Weitere Publikationen im Rahmen des Projekts „Hochschulen nach der Föderalismusreform“	359
Autorinnen und Autoren	360
HoF-Publikationen.....	363

Verzeichnis der Übersichten

Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status

Übersicht 1: Handlungsebenen und Akteure der Hochschulpolitik	26
Übersicht 2: Kontinuitäten und Veränderungen in der hochschulföderalistischen Kompetenzordnung im Zuge der Föderalismusreform 2006	38
Übersicht 3: Hochschulpolitische Kompetenzordnung nach der Föderalismusreform 2006	43
Übersicht 4: Bundeskompetenzen in der Hochschulpolitik nach der Föderalismusreform 2006	45

Hochschulsteuerung

Übersicht 1: Tendenz der angestrebten Steuerungsreformen	110
Übersicht 2: Zieldefinition der Hochschulpolitik in Baden-Württemberg	111
Übersicht 3: Hochschulpolitische Diskurse in den einzelnen Bundesländern	112
Übersicht 4: Einführung der Globalhaushalte	114
Übersicht 5: Vertragsförmige Vereinbarungen	117
Übersicht 6: Einführung der Hochschulräte	119
Übersicht 7: Einführung der externen Mittelverteilungsmodelle	121
Übersicht 8: Indikatoren der Mittelverteilungsmodelle	122
Übersicht 9: Berufungsrecht	125
Übersicht 10: Wahl der Hochschulleitung	126
Übersicht 11: Studiengebühren	128
Übersicht 12: Entwicklung ausgewählter Steuerungsinstrumente	130
Übersicht 13: Vertragsförmige Vereinbarungen zur Grundfinanzierung von Hochschulen	132
Übersicht 14: Finanzielle Relevanz von vertragsförmigen Vereinbarungen	135
Übersicht 15: Gesetzlich verankerte Mehrebenenverflechtungen in allen Bundesländern	138

Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit

Übersicht 1: Lehrverpflichtungen auf Professuren (in SWS), LVV	172
Übersicht 2: Stellenausschreibungen für Universitätsprofessuren nach ausgewählten Fächergruppen	176

Übersicht 3: Entwicklung des Qualifikationsprofils von Universitätsprofessuren	177
Übersicht 4: Entwicklung des Tätigkeitsprofils von Universitätsprofessuren	178
Übersicht 5: Qualifikationsprofil von Universitätsprofessuren 2009	179
Übersicht 6: Tätigkeitsprofil von Universitätsprofessuren 2009	180
Übersicht 7: Matrix föderaler Entwicklungstendenzen	191
Übersicht 8: Entwicklung ausgewählter Standardabweichungen 1998-2008	194
Übersicht 9: Prozentuale Entwicklung der Befristung wissenschaftlicher Mitarbeiter/innen nach Bundesländern 1998-2008	196
Übersicht 10: Hauptberufliches wissenschaftliches Personal an Universitäten mit Tenure-System: Niederlande, Großbritannien und USA im Vergleich zu Deutschland	202
Übersicht 11: Hauptberufliches wissenschaftliches Personal an Universitäten mit Habilitations-System: Frankreich, Tschechien, Schweiz und Österreich im Vergleich zu Deutschland	203
 Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer	
Übersicht 1: Entwicklung der Studierendenzahl von 1998-2007 im Ländervergleich	218
Übersicht 2: Studierende pro Einwohner von 1998-2006 im Ländervergleich	219
Übersicht 3: Entwicklung der Anzahl der Absolvent/innen von 1998-2008 im Ländervergleich	221
Übersicht 4: Absolvent/innen pro Einwohner von 1998-2006 im Ländervergleich	223
Übersicht 5: Studierende pro hauptamtlich beschäftigtes wissenschaftliches/künstlerisches Personal an Universitäten von 1998-2006 im Ländervergleich	224
Übersicht 6: Studierende pro Professor/in an Fachhochschulen von 1998-2007 im Ländervergleich	226
Übersicht 7: Grundmittel pro Student/in von 1998-2005 im Ländervergleich	228
Übersicht 8: Anteil der neuen Studiengänge am Gesamt der Studiengänge von 2004-2010 im Ländervergleich	231
Übersicht 9: Bachelor- und Master-Studienangebote nach Bundes- ländern im Sommersemester 2010	233

Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer	
Übersicht 1: Mobilität der Studienanfänger aus den west- und ostdeutschen Ländern sowie aus Berlin.....	288
Übersicht 2: Regionale Herkunft der Studienanfänger an den ost- und westdeutschen sowie Berliner Hochschulen.....	290
Übersicht 3: Ausgewählte Größenparameter der deutschen Bundesländer	297
Übersicht 4: Mobilitätskennziffern von gruppierten ost- und westdeutschen Ländern.....	300
Übersicht 5: Mobilitätskennziffern für die 8-Länder/Ländergruppen.....	305
Übersicht 6: Wanderungssalden 2008 der einzelnen 16 Bundesländer, bei Gruppierung nach Flächenländern und Stadtstaaten sowie nach dem 8-Länder/Ländergruppen-Modell	308

Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen

Übersicht 1: Zusammenhänge zwischen den politischen Orientierungen	323
Übersicht 2: Selektionsorientierung und neues Hochschulreglement.....	325
Übersicht 3: Parteipolitische Orientierung und neues Hochschulreglement	327
Übersicht 4: Zusammenhänge zwischen Orientierungsmustern und Hochschulentwicklung	331
Übersicht 5: Zusammenhänge zwischen der leistungsorientierten Mittelverteilung und der faktischen Hochschulentwicklung	335

Fazit: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten.

Trends nach der Föderalismusreform

Übersicht 1: Anteile der Hochschul- und FuE-Ausgaben an den Landeshaushalten 1998-2008	341
Übersicht 2: Exemplarische Detailregelungsbereiche nach Bundesländern	344
Übersicht 3: Studentische Zuwanderung nach Ländergruppen.....	349

1. Hochschulföderalismus

Ausgangslage und Fragestellungen

Peer Pasternack

„Hochschulföderalismus“ stellt in Deutschland kein neues Phänomen dar, etwa eines, das der Föderalismusreform 2006 geschuldet sei. Allerdings waren die normativen Regelungen und praktischen Ausformungen der überwiegenden Zuständigkeit der Länder für die Entwicklung ihrer Hochschulen bis dahin eingebettet: einerseits in eine enge Verflechtung auf horizontaler Ebene – der Länder untereinander, andererseits auf vertikaler Ebene – zwischen Bund und Ländern. Auf der horizontalen Ebene fand lange Zeit eine Bewegung von einem reinen zu einem kooperativen Kulturföderalismus statt (Peisert/Framheim 1990: 7). Für die vertikale Ebene wurde hinsichtlich der Hochschulen „in gewissem Umfang ein Kondominium“ – die Herrschaft mehrerer Hoheitsträger über ein Gebiet – von Bund und Ländern etabliert (Thieme 1986: 138).

Vor der Föderalismusreform 2006 wurde überwiegend das Bild eines zwar föderal verfassten, aber weitgehend homogenen Hochschulwesens in Deutschland gezeichnet. Dementsprechend hatten sich die Hochschulforschung und ihre Auftraggeber in der Vergangenheit eher zurückhaltend bezüglich föderaler Vergleichsanalysen verhalten und stattdessen ein einheitliches ‚deutsches Hochschulsystem‘ als gegeben unterstellt. Dieses Bild ist allerdings schon damals nur bedingt berechtigt gewesen. Betrachtet man datengestützt das Jahrzehnt von 1995 bis 2004, so lassen sich bereits seinerzeit vor der Föderalismusreform 2006 markante Unterschiede zwischen den Ländern feststellen:¹

- Für die *Hochschulfinanzierung* wurden in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg die höchsten Beträge aufgewendet. Allerdings gab es beträchtliche Unterschiede bei den Steigerungsraten. Nahmen von 1995 bis 2004 die in den Hochschulen

¹ Datengrundlagen: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus, Fachserie 1, Reihe 4.1.1; Fachserie 11, Reihen 4.1, 4.3 sowie Sonderauswertung; Statistische Ämter der Länder: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Mai 2007), Reihe 1, Bd. 5 Länderergebnisse; Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum 26. (1995), 31. (2000) und 35. (2004) Rahmenplan für den Hochschulbau; eigene Berechnungen.

verausgabten Grundmittel in Bayern um 1,2 % zu, so waren dies in NRW 28,5 %. Deutliche Zuwächse wiesen im gleichen Zeitraum auch einige mittelgroße und kleine Länder auf: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Einen massiven Rückgang der Hochschulfinanzierung gab es lediglich in Berlin mit minus 17 %. In fünf Ländern allerdings glichen die Aufwüchse die normale Tarif- und Preisentwicklung nicht aus, so dass dort Realminderungen zu konstatieren waren (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Saarland und Sachsen); in Schleswig-Holstein wurden die verausgabten Grundmittel auch nominal geringer.

- Bei den *flächenbezogenen Studienplätzen* waren innerhalb des betrachteten Jahrzehnts in acht Bundesländern deutliche Steigerungen zu beobachten: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Schleswig-Holstein. Bei den fünf ostdeutschen Ländern, die sich darunter befinden, resultierten diese Studienplatzzuwächse aus dem einigungsbedingten Ausbau der Hochschulen. Lediglich drei westdeutsche Länder hatten demnach ihre flächenbezogenen Studienplatzkapazitäten deutlich erweitert. Dem stand ein Land gegenüber, das deutlich reduziert hat: Berlin.
- Deutliche Unterschiede fanden sich auch beim *Anteil der Fachhochschulstudierenden* an allen Studenten und Studentinnen. Deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 26,4 % lagen hier Brandenburg, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt. Sehr deutlich darunter lagen das Saarland und Berlin. In allen Ländern außer Bremen, Schleswig-Holstein und Sachsen gab es zwischen 1995 und 2004 Steigerungen des FH-Studierendenanteils.
- Über die *innerdeutsche Ingoing-Mobilität* – und damit z.T. auch über die Attraktivität der Hochschulen – geben die Anteile der Studierenden mit Hochschulzugangsberechtigung (HZB) eines anderen Bundeslandes Auskunft. Besonders viele auswärtige Studieninteressierte wurden 1995–2004 von den Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg sowie von Rheinland-Pfalz und Brandenburg angezogen. Sehr unterdurchschnittlich waren die Anteile von Studierenden mit HZB aus einem anderen Land in NRW und Bayern.
- Inwieweit einzelne Hochschulen bzw. ihre Standorte auch für nichtdeutsche Studierende attraktiv sind, lässt sich dem *Anteil*

ausländischer Studierender, die für ein Studium nach Deutschland gekommen sind (Bildungsausländer), an der Studentenschaft abzulesen. Insgesamt betrug dieser Anteil in der Bundesrepublik 2004 knapp 10 %. Davon wichen Hamburg und das Saarland deutlich nach oben, die drei Länder Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen hingegen deutlich nach unten ab.

Während diese Betrachtung auf absolute Größenordnungen abstellt, ergibt eine Auswertung, welche die Leistungsdaten ins Verhältnis zu sozialökonomischen Referenzgrößen setzt, weitere Aufschlüsse. Einer entsprechenden Datenauswertung lassen sich für das Jahrzehnt 1995–2004 folgende Auffälligkeiten entnehmen:²

- Die *Hochschulfinanzierung pro Kopf der Bevölkerung* war sehr überdurchschnittlich in den drei Stadtstaaten und daneben in NRW. Deutlich unterdurchschnittlich war sie hingegen in Bayern sowie Mecklenburg-Vorpommern, und einen stark unterdurchschnittlichen Wert erreichte Brandenburg mit lediglich 50 % des gesamtdeutschen Mittels.
- Indem der *Anteil der Hochschulaufwendungen am Bruttoinlandsprodukt* (BIP) berechnet wird, lässt sich die Hochschulfinanzierung ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungskraft des jeweiligen Bundeslandes setzen. Dabei zeigt sich, dass Berlin und Bremen als Stadtstaaten sowie die (ostdeutschen) Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen deutlich überdurchschnittliche Anteile der Hochschulaufwendungen am BIP aufwiesen. Die hohen Werte der ostdeutschen Länder (außer Brandenburg) resultierten aus dem dort insgesamt geringen BIP, zeigen aber auch, dass trotz eingeschränkter ökonomischer Leistungskraft prägnante politische Schwerpunkte in der finanziellen Ausstattung der Hochschulen gesetzt wurden. Deutlich unterdurchschnittliche Anteile der Hochschulaufwendungen am BIP waren für Bayern, Brandenburg und Schleswig-Holstein zu konstatieren.
- Die *Zahl der Studierenden in Relation zur Einwohnerzahl* war besonders hoch in den drei Stadtstaaten. Deutlich unterdurchschnittlich war sie in Brandenburg, Niedersachsen, im Saarland und in Schleswig-Holstein.

² Datengrundlagen: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus, Fachserie 1, Reihe 4.1.1; Fachserie 11, Reihen 4.1, 4.3 sowie Sonderauswertung; Statistische Ämter der Länder: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Mai 2007), Reihe 1, Bd. 5 Länderergebnisse; Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 4.4 und Sonderauswertung.

- Die *Betreuungsrelation*, also das Verhältnis von Studierenden zu Professoren/Professorinnen, war sehr gut in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Dagegen mussten besonders viele Studierende je Professor/in in Berlin, NRW und Rheinland-Pfalz betreut werden.

Mit der Föderalismusreform 2006 auferlegten sich die Länder einen Qualitätswettbewerb, der explizit auf föderale Differenzierung setzt. Infolgedessen lässt sich die Betrachtungsweise eines homogenen Hochschulwesens in Deutschland noch weniger aufrecht erhalten, als dies bereits vor 2006 der Fall war. Es stellen sich seither neue Fragen: nach föderaler Verwettbewerblichung, nach Heterogenisierung mit sechzehn je eigenen Hochschulsystemen oder nach verstärkter Bezugnahme aufeinander mit dem Ergebnis dann doch wieder eintretender Homogenisierung.

Wird dabei ‚Qualität‘ nicht allein im engen Sinne der Instrumentierung von Qualitätssteuerung verstanden, sondern vor allem inhaltlich, d.h. als Güte der hochschulischen Leistungsprozesse, dann lauten die zentralen Fragen dieses föderalen Qualitätswettbewerbs: Wie erfolgreich werden in den einzelnen Hochschulregionen bzw. Bundesländern Qualitäten in Forschung und Lehre entwickelt? Inwieweit werden mit regional unterschiedlichen Hochschulpolitiken Qualitätsziele und gesellschaftlich erwünschte Effekte der Hochschultätigkeit erreicht?

In diesem Wettbewerb dominieren zunächst eingängig kommunizierbare Themen wie Exzellenz und Effizienzsteigerung. Jedoch werden sich – mit der Macht der zur Wohlfahrtssicherung notwendigen Erschließung gesellschaftlicher Potenziale durch die Hochschulen – auch bislang eher nachgeordnete Fragen Geltung verschaffen: Hochschulbildungsbeteiligung, soziale Inklusion, Ausschöpfung der weiblichen Begabungspotenziale, Mobilitätsentwicklung, Qualitätssicherung in den außer-exzellente Bereichen, Sicherung des wissenschaftlichen Nachwuchses in sowohl Exzellenz als auch Breite, Hochschulbeiträge zu regionalen Clusterbildungen, das Verhältnis von Hochschulen und außeruniversitärer Forschung usw.

Zu erwarten steht, dass die Antworten auf derartige Fragen noch deutlicher als Exzellenz oder Effizienz über die Platzierung innerhalb des Hochschulqualitätswettbewerbs zwischen den Ländern entscheiden werden: Während die aktuellen Debatten stärker auf die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Hochschulen fokussiert sind, betref-

fen diese Fragen die Erfolgchancen der Mehrheit der Hochschulen und damit die Erfolgchancen regionaler Hochschulsysteme.

Der Föderalismus in der Hochschulpolitik wird in Deutschland auf drei funktionalen Ebenen realisiert: (a) der aus der Kultushoheit begründeten eigenständigen Verantwortung der Länder für die Unterhaltung und Entwicklung ihrer Hochschulen, (b) der hochschulpolitischen Länder-Koordination und (c), in nunmehr eng umgrenzten Einzelbereichen, der hochschulbezogenen Bund-Länder-Kooperation. Die Föderalismusreform hat die erste Ebene gestärkt und die dritte Ebene geschwächt. Dabei benötigen die Hochschulen aber auch weiterhin eine gesamtstaatliche Aufmerksamkeit. Denn politikfeldsystematisch stellt die Hochschulpolitik den Adapter zwischen Bildungs- und Forschungspolitik dar. Damit ist sie im Schnittpunkt zweier Bereiche mit zentraler Bedeutung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung angesiedelt.

Von 2008 bis 2010 hat das Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF) die neuen Herausforderungen untersucht, die sich aus den veränderten föderalen Rahmenbedingungen ergeben. Die Ergebnisse werden hiermit vorgelegt und verstehen sich als hochschulbezogene Eröffnungsbilanz des Föderalisierungsprozesses. Die Landeshochschulpolitiken werden dabei als sequenzialisierte und/oder sich gegenseitig überlagernde Problembearbeitungsprozesse aufgefasst, die zweierlei Charakteristika aufweisen: Einerseits folgen sie normativ beeinflussten politischen Zielvorstellungen und können dadurch erwünschte Folgen haben (Zielerreichung); andererseits vermögen sie durch Interdependenzkumulation auch unerwünschte Nebenfolgen zu erzeugen (teilweise oder vollständige Zielverfehlung). Dass hierbei in einem interessenpluralistischen Politiksystem Zielhierarchien, Zielkonkurrenzen und -konflikte sowie die Differenz zwischen offiziellen und inoffiziellen Zielen keine Ausnahmeerscheinungen, vielmehr den Normalfall darstellen, macht die Analyse nicht unmöglich, sondern lediglich anspruchsvoll.

Es werden Daten und Befunde zusammengefasst, offene Fragen und sich u.U. anbahnende Probleme benannt. Erste Wirkungen der Föderalismusreform werden herausgearbeitet, wo es sie bereits gibt; anderes kann erst später geprüft werden, während sich zum jetzigen Zeitpunkt plausibilitätsgestützte Hypothesen formulieren lassen. Zu- vor bzw. parallel sind im Rahmen des Forschungsprogramms einige Publikationen erschienen, die einzelne der hier verhandelten Themen

vertiefen, so zur ländervergleichenden Datenlage (Reisz/Schulze 2011), Hochschulsteuerung (Stock 2009), zur Zwischenbilanzierung der Föderalismusreform und zum Hochschulsystemvergleich (Pastermack 2011), zur Personalstrukturentwicklung (Franz et al. 2011; Übersicht zu den Kategorien des wissenschaftlichen Personals o.J.) sowie zur Studierendenmobilität (Lischka/Rathmann/Reisz 2010).

Das realisierte Forschungsprogramm folgte dem Ansatz, dass sich die Potenziale von Forschung erst dann voll ausschöpfen lassen, wenn sie die Problemhorizonte der Akteure überschreitet, statt diese lediglich wissenschaftlich zu duplizieren. Dafür bieten sich insbesondere zwei Wege an: die Kontextualisierung und die vergleichende Einordnung. Sie erleichtern es, die Ansprüche der Wissenschaftlichkeit und hochschulpolitischen Relevanz nicht nebeneinander, sondern in deren fortwährend widersprüchlicher Beziehung zu verfolgen. Derart lassen sich einzelne Entwicklungen in die Gesamtsituation der Hochschulentwicklung einordnen.

Hierzu bedarf es der Kenntnis langfristiger Trends, vergleichbarer Fälle, relevanter Kontexte, prognostischer Wahrscheinlichkeiten sowie der Kenntnis typischer Fehler, alternativer Optionen, nichtintendierter Handlungsfolgen und der spezifischen Hochschulkultur. In Rechnung zu stellen war dabei, dass der deutsche Hochschulföderalismus bis 2006 ein vergleichsweise gering erforschtes Themenfeld gewesen ist (vgl. Martin 2011; 2011a). Allgemeine Darstellungen zum deutschen Föderalismus behandelten bis 2006 die Hochschulpolitik eher am Rande.³ Relativ umfangreich war lediglich die Literatur, die sich parallel zur Aushandlung der Föderalismusreform kritisch zu deren (prognostizierten) Auswirkungen auf den Hochschul- und Wissenschaftsbereich äußerte (etwa Faber 2006 oder Westenburg 2006). Unterrepräsentiert waren vor allem empirische Analysen.

Dem abzuhelfen ist Anliegen der hier vorgelegten Studien. Diese zielen auf die Darstellung und Erklärung der föderal differenzierten hochschulbezogenen Problembearbeitungsprozesse, die sich durch voneinander abweichende Zieldefinitionen, Ressourcensituationen sowie heterogene Programmierungs- und Implementationsprozesse auszeichnen. Quantitative Daten werden dabei als einer der Untersuchungsausgangspunkte genutzt, ohne die Daten zu fetischisieren. Ver-

³ Vgl. Benz/Lehmbruch (2002), Benz (2003), Blankart (2007), Institut der deutschen Wirtschaft (2007), Scharpf (1994), Sturm/Zimmermann-Steinhart (2005), Föderalismusreform (2006), Kluth (2007).

gleichende Darstellungen beschränken sich insofern auf eine heuristische und problemanzeigende Funktion, vermeiden aber rankingartige Aufbereitungen. Dieser Zugang ist kompatibel mit den praktischen Föderalisierungsvorgängen: Sowohl diese als auch jener gehen prinzipiell davon aus, dass Problembearbeitungsprozesse in der Hochschulentwicklung die Erprobung verschiedener Wege und Lösungsoptionen benötigen. Denn Forschung und Lehre entziehen sich auf Grund ihrer Funktionslogik – reputationswettbewerblich gesteuerte Wissensproduktion und -vermittlung – planerischen Festlegungen. Infolgedessen bewirkten vorzeitig generalisierte Entwicklungsmuster unvertretbar hohe Transaktionskosten. Dem lässt sich durch die Erprobung differenzierter Lösungen begegnen, und deren inhärentes Erkenntnispotenzial lässt sich wiederum vollständiger erschließen, wenn die Umsetzung der Lösungen wissenschaftlich untersucht wird.

Literatur

- Benz, Arthur (2003): Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien, Institut für Politikwissenschaft, Fern-Universität Hagen.
- Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hg.) (2002): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (=Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 32), Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Blankart, Charles B. (2007): Föderalismus in Deutschland und in Europa, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Faber, Klaus (2006): Wissenschaftspolitik und Föderalismusreform: Verfassungspolitische Ungereimtheiten, in: Botho Brachmann/Helmut Knüppel/ Joachim-Felix Leonhard/Julius H. Schoeps (Hg.), Die Kunst des Vernetzens, Verlag für Berlin und Brandenburg, Berlin, S. 449-460.
- Föderalismusreform (2006), Themenheft Aus Politik und Zeitgeschichte 50/2006.
- Franz, Anja/Claudia Kieslich/Robert Schuster/Doreen Trümpler (2011): Entwicklung der universitären Personalstruktur im Kontext der Föderalismusreform (HoF-Arbeitsbericht 03'2011), Halle-Wittenberg.
- Institut der deutschen Wirtschaft (2007): Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analysen und Reformbedarf, Köln.
- Kluth, Winfried (2007): Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Lischka, Irene/Annika Rathmann/Robert Reisz (2010): Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer. Studie im Rahmen des Projekts „Föderalismus und Hochschulen“ (HoF-Arbeitsbericht 3'2010), Wittenberg.

- Martin, Kerstin (2011): Föderalismus und Hochschulen. Bibliografie: Monographien und Sammelwerke 1990–2011 (Stand März 2011), URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr_Foed_Buecher.pdf
- Martin, Kerstin (2011a): Föderalismus und Hochschulen. Bibliografie: Zeitschriftenartikel und Beiträge aus Sammelwerken 1990–2011 (Stand März 2011), URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr_Foed_Artikel.pdf
- Pasternack, Peer (Hg.) (2011): Hochschulföderalismus (=die hochschule 1/2011), Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg.
- Peisert, Hansgert/Gerhild Framhein (1990): Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland. Struktur und Entwicklungstendenzen, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bock Verlag, Bad Honnef.
- Reisz, Robert/Henning Schulze (2011): Datenbericht Hochschulföderalismus. Hochschulstatistische Kennzahlen zur Föderalismusreform 1998–2006, unt. Mitarb. v. Janine Hoffmann, Claudia Kieslich, Karsten König, René Krempkow, Victoria Neuber, Peer Pasternack und Robert Schuster. Anhang zu: Peer Pasternack (Hg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Datenbericht.pdf>
- Scharpf, Fritz W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Campus-Verlag, Frankfurt/Main u.a.
- Stock, Manfred (2009): Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Stand der Forschung und theoretisch-methodologische Vorüberlegungen für eine empirische Untersuchung (HoF-Arbeitsbericht 4'2009), unt. Mitarb. v. Robert Reisz u. Karsten König, Wittenberg.
- Thieme, Werner (1986): Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der wissenschaftlichen, künstlerischen, Gesamt- und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland, Carl Heymanns Verlag, Köln u.a.
- Übersicht zu den Kategorien des wissenschaftlichen Personals in den Landeshochschulgesetzen, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dokumentation/lehrverpflichtungen.htm>.
- Westerburg, Sandra (2006): Auswirkungen der Föderalismusreform auf die rechtlichen Rahmenbedingungen von Wissenschaft und Forschung, in: *Wissenschaftsrecht* 39(2006), S. 338-344.
- Sturm, Roland/Zimmermann-Steinhart, Petra (2005): Föderalismus. Eine Einführung. Nomos Verlag, Baden-Baden.

2. Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status

Peer Pasternack

Hochschulföderalismus – hier verstanden als die Gesamtheit der normativen Regelungen und praktischen Ausformungen der überwiegenden Zuständigkeit der Länder für die Entwicklung ihrer Hochschulen – stellt in Deutschland kein neues Phänomen dar, etwa eines, das der Föderalismusreform 2006 geschuldet sei. Er ist vielmehr fest verankert und stützt sich neben dem Grundgesetz wesentlich auf Übereinkommen, Gerichtsurteile und verfestigte Praktiken. Dabei bestanden zwischen dem Wortlaut des Grundgesetzes und der gelebten Praxis mal mehr, mal weniger Spannungen. Zwischen 1969 und 2006 war der Hochschulbereich eingebettet in eine enge Verflechtung sowohl auf horizontaler Ebene – der Länder untereinander – als auch auf vertikaler Ebene – zwischen Bund und Ländern. Mit der Föderalismusreform 2006 änderte sich dies. Auf der vertikalen Ebene fand hochschulpolitisch eine gewisse Entflechtung statt. Auf der horizontalen Ebene treffen die Länder als verfassungsrechtlich gestärkte Akteure aufeinander und können dies z.B. für stärkere Länderdifferenzierungen nutzen. Zudem müssen sie sich ein neues hochschulbezogenes Verständnis ihrer Rolle gegenüber dem Bund erarbeiten. Der Ausgang dieses Prozesses ist offen,¹ zumal sich in jüngster Zeit die Stimmen mehren, die für eine wieder gestärkte Rolle des Bundes in der Bildungs- und Hochschulpolitik plädieren.

Im folgenden werden die hochschulföderalistischen Veränderungen in Verfassungstext und Verfassungsrealität seit den 1950er Jahren bis zur Föderalismusreform 2006 rekonstruiert. Nach einer systematischen Vorstellung der Institutionen, Akteure und Prozeduren im deutschen Hochschulföderalismus (Punkt 2.1.) folgt eine chronologisch orientierte Darstellung der Phasen der hochschulpolitischen Zuständigkeitsentwicklungen innerhalb und außerhalb des Verfassungstextes (2.2.), um schließlich, wiederum systematisch, zusammenfassend die zentralen Triebkräfte, Motive und Gründe der mehrfachen Veränderungen des Kompetenzgefüges zu diskutieren (2.3.). Dabei geht es nicht vorrangig darum, ob die zu beschreibenden Kompetenzverschiebungen

¹ Vgl. exemplarisch zur länderdifferenzierten Hochschulsteuerung Pasternack (2006) und Studiengebührenpolitik Pasternack (2008).

real bestehenden Problemlagen jeweils gerecht wurden.² Ebenso wenig geht es um die Frage, ob die seit 2006 neu sortierten Kompetenzen politisch eher dazu genutzt werden, föderale Differenzierung oder Vereinheitlichung zu erzeugen. Dies wird sich erst in einigen Jahren überprüfen lassen.³ Vielmehr soll die Frage nach den jeweiligen, z.T. zeitgebundenen und in jedem Falle interessengeleiteten Rationalitäten, die hinter den Veränderungen standen, beantwortet werden.

2.1. Institutionen, Akteure und Prozeduren im deutschen Hochschulföderalismus

Die bildungspolitische Arena im allgemeinen kann als ein „nicht-hierarchisch strukturiertes und eng gekoppeltes Netzwerk“ charakterisiert werden, „das sowohl durch kooperative als auch kompetitive Strukturelemente und Verhandlungsmuster geprägt wird“ (Scheller 2010: 229). Das hochschulpolitische Steuerungsgefüge im besonderen war und ist von beträchtlicher Mehrebenenverflechtung gekennzeichnet, die der Öffentlichkeit häufig als Konfusion erscheint. Unterscheiden ließen bzw. lassen sich folgende Kompetenzvarianten:

- (a) Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes,
- (b) konkurrierende Bundeszuständigkeiten,⁴ die infolge der Föderalismusreform nunmehr zusätzlich durch
 - (b₁) das Recht der Länder zur Abweichungsgesetzgebung relativiert werden, wobei
 - (b₂) ein Anwendungsvorrang des jeweils jüngsten Gesetzes – gleich ob von Bund oder Land – gilt,
- (c) Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern incl. der dazugehörigen vertikalen Abstimmungs- und Aushandlungsstrukturen,
- (d) alleinige Länderzuständigkeiten⁵ und schließlich

² Hierzu sind insbesondere im Zuge der Föderalismusreform 2006 zahlreiche Zweifel angemeldet worden (vgl. Faber 2006; Westerburg 2006).

³ Eröffnungsbilanzen finden sich in Kehm/Lanzendorf (2006) und Lanzendorf/Pasternack (2008).

⁴ „Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“ (Art. 72 Abs. 1 GG)

⁵ „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ (Art. 30 GG)

- (e) als Sonderfall Länder-Koordinationsbedarfe mit den dazugehörigen horizontalen Verflechtungen, die nicht grundgesetzlich geregelt sind, sondern entsprechend hergebrachter deutscher Staats-tradition behandelt werden.

Diese Kompetenzvielfalt ließ sich als anschauliches Beispiel der von Fritz W. Scharpf (1985) identifizierten „Politikverflechtungsfälle“ anführen, während für die (allerdings nur maßvoll kompetenzbereinigte) Situation nach der Föderalismusreform von einer „Entflechtungsfälle“ gesprochen wurde (Benz 2008).

Ein wesentlicher Teil der differenzierten Kompetenzverteilungen ergibt sich aus dem Hybridcharakter der Hochschulpolitik: Politikfeldsystematisch ist sie der Adapter zwischen Bildungs- und Forschungspolitik und hat Schmittmengen mit beiden. Die Bildungspolitik gilt als zum föderalen Kernbereich der Kulturhoheit gehörend,⁶ die Forschungspolitik nicht. Im übrigen haben Landes- und Bundeskompetenzen grundsätzlich unterschiedliche Zielrichtungen: Was den Ländern zugewiesen ist, dient dazu, die Erzeugung von Unterschiedlichkeit zu ermöglichen; wofür der Bund zuständig ist, zielt darauf, Einheitlichkeit zu erzeugen. In Kompetenzkonflikten können die Länder auf die Zustimmungsverweigerung im Bundesrat oder die Kompetenzklage beim Bundesverfassungsgericht zurückgreifen; der Bund kann vor allem damit drohen, den Ländern finanzielle Mittel vorzuenthalten.

Neben den Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern ist das hochschulpolitische Entscheidungsgefüge durch zwei bedeutende Randbedingungen geprägt, eine auf der institutionellen Mikroebene, die andere auf der supranationalen Makroebene:

- Zum einen verfügen die deutschen Hochschulen in den wissenschaftlichen Angelegenheiten über Autonomie (anders als in den staatlichen Angelegenheiten: Personal-, Wirtschafts- und Haushaltsverwaltung sowie universitätsklinische Krankenversorgung). Entsprechend sehen auch sie sich als hochschulpolitische Akteure.

⁶ Mit Ausnahmen: Aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 („Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: [...] das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen“) wird eine Regelungskompetenz des Bundes für die außerschulische berufliche Bildung abgeleitet. Vgl. auch das Bundesgesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz) von 1976, zuletzt novelliert 2000, oder die Bundeszuständigkeit für das deutsche Auslandsschulwesen. Auch unterhält der Bund eigene Hochschulen, so die Universitäten der Bundeswehr oder die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Im Rahmen ihrer akademischen Selbstverwaltung führen sie neue Studiengänge ein, nehmen akademische Prüfungen ab, erarbeiteten Hochschulentwicklungspläne, wählen ihre Rektorinnen oder Präsidenden und führen Berufungsverfahren durch. Die Hochschulen eines Landes prägen damit in ihrer Gesamtheit wesentlich die Hochschulstrukturentwicklung, die im übrigen ein genuines Gestaltungsfeld der Landeshochschulpolitik ist. Aktuell wird im Rahmen von Entstaatlichungs- und Deregulierungsaktivitäten in nahezu allen Ländern die Hochschulautonomie erweitert.⁷ Daher werden die Gestaltungsbemühungen der Landesregierungen künftig von sehr viel höherem Aufwand der Abstimmung mit den Hochschulen begleitet sein müssen.

- Zum anderen hat sich in den letzten anderthalb Jahrzehnten eine neue Einflussebene etabliert, die obendrein fragmentiert ist: Erstens wirkt seit geraumer Zeit auch die Europäische Kommission auf die Entwicklung des Hochschulsektors ein. Bereits vor dem Maastrichter Vertrag 1992 war sie mit einer Kompetenz zur Sicherung der Anerkennung von Abschlüssen ausgestattet, die sich auch auf Hochschulabschlüsse bezog. Im Rahmen des Maastrichter Vertrags hatte sie 1992 eine Zuständigkeit für die Durchführung von Maßnahmen der internationalen Kooperation und Mobilität in der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie die Möglichkeit zur Förderung der „europäischen Dimension im Bildungswesen“ (Art. 126 Maastrichter Vertrag) erhalten. Die Verantwortung für „die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungswesens“ liegt zwar weiterhin voll bei den Mitgliedsstaaten (ebd.). Doch mit strategischen Papieren zur europäischen Hochschulentwicklung sucht die EU-Kommission seither, ihren hochschulpolitischen Einfluss über die Maastricht- bzw. inzwischen Lissabon-konformen Förderprogramme hinaus zu verbreitern.⁸ Zweitens wirken die sog. Schlussfolgerungen des Rates, d.h. des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs, als normativ regulierende Papiere.

⁷ Aber auch eingeschränkt: So reduziert die (z.T. maßgebliche) Beteiligung von (der Sache nach intermediären) Hochschulräten an der Wahl der Hochschulleitungen die Hochschulautonomie an einem Punkt, der herkömmlich als zentral für deren Ausgestaltung galt. Vergleichbares betrifft auch andere Kompetenzen der Hochschulräte.

⁸ Vgl. als frühe Äußerung zu grundsätzlichen Fragen das EU-Memorandum zur Hochschulpolitik (EU-Kommission 1993) oder als jüngere die EU-Kommissionsmitteilungen „Die Rolle der Universitäten im Europa des Wissens“ (EU-Kommission 2003) und „Forscher im europäischen Forschungsraum“ (EU-Kommission 2003a).

Das bekannteste ist die Lissabon-Erklärung von 2000 mit der Zielformulierung, dass die EU bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ werden sollte (Europäischer Rat 2000).⁹ Drittens schließlich wird die Hochschulentwicklung seit ca. zehn Jahren auch durch zwischenstaatliche Initiativen jenseits des EU-Institutionengefüges geprägt – insbesondere durch den Bologna-Prozess zur Schaffung eines Europäischen Hochschulraums. Dieser soll über kompatible Studienstrukturen erreicht werden.¹⁰ Für Deutschland haben Bund und Länder gemeinsam die Bologna-Erklärung unterschrieben. Aus diesem Grund entfaltet sie dort eine hohe strukturelle Durchschlagskraft, die von EU-Initiativen in der Regel nicht erreicht werden kann.

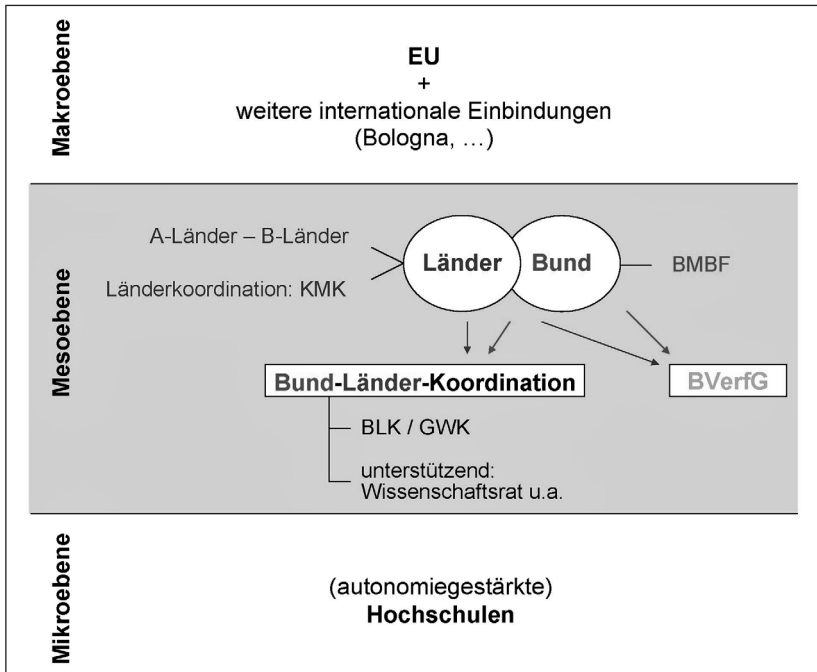
Die Bundesländer sind die wesentlichen Hoheitsträger für den Kulturbereich, daher auch für die Hochschulen. Die Bundesrepublik ist von den Ländern gegründet worden, nicht der Bund hat die Länder konstituiert. Darauf gründet des Selbstbewusstsein der Länder und ihr Insistieren auf eigene Zuständigkeiten. Zugleich haben sich in den sechs Jahrzehnten seit 1949 die Verhältnisse deutlich gewandelt. Die Länder verfügen zwar über ihre Territorien, aber nicht über ausreichendes Geld. Der Bund hat Geld, besitzt jedoch kein Territorium, in dem er es ausgeben könnte. Darauf gründet das Kooperationserfordernis.

Die Länder erlassen deshalb Hochschulgesetze, beschließen die Hochschulstruktur und steuern inhaltliche Entwicklungen über Landesförderprogramme. Zu beachten hatten sie hierbei zwischen 1969 und 2008 die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, der das Hochschulrahmengesetz (HRG) erließ. Daneben bezeichnet das Grundgesetz Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung, etwa im Beamtenrecht oder die Ausbildungsförderung. Dort können die Länder nur so weit bestimmen, wie der Bund auf eigene Regelungen verzichtet. Zudem weist das Grundgesetz Bund und Ländern Gemeinschaftsaufgaben zu, die sie kooperativ zu erledigen haben, z.B. bis 2006 Hochschulbau oder Forschungsförderung über (größtenteils bundesfinanzierte) Finanzierungsprogramme. Darüber wurde in der Bund-

⁹ Das Ziel wurde nicht ganz erreicht, seine Erwähnung im Nachfolgeprogramm „Europa 2020“ vermieden (vgl. EU-Kommission 2010).

¹⁰ In Deutschland wurde der Prozess zum Anlass genommen, mit der Begründung, international vergleichbare Abschlüsse schaffen zu müssen, international wenig und innerstaatlich nur beschränkt vergleichbare Bachelor- und Masterstudiengänge einzuführen.

Übersicht 1: Handlungsebenen und Akteure der Hochschulpolitik



Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) gestritten und Einvernehmen hergestellt. Für die Abstimmungsnotwendigkeiten, die nach der Föderalismusreform zwischen Bund und Ländern verblieben sind, wurde zum 1.1.2008 die BLK in eine Gemeinsame Wissenschaftskommission (GWK) umgewandelt. Die wesentlichen Abstimmungen zwischen den Landeshochschulsystemen aber müssen jetzt vornehmlich auf der horizontalen Verflechtungsebene bewerkstelligt werden.

Abstimmungsbedarf für ihre alleinigen Regelungsgegenstände hatten die Länder frühzeitig erkannt. Sie unterhielten und unterhalten deshalb, qua Staatsvertrag, die Kultusministerkonferenz (KMK).¹¹ Dort koordinieren die Länder ihre Hochschulpolitik insbesondere in Fragen der Gleichwertigkeit von Studienleistungen und -abschlüssen sowie des Studienzugangs und internationaler Belange (vgl. Fränz/Schulz-Hardt 1998; Zehetmair 1998; KMK 2005). Die erzielten Eini-

¹¹ exakte Bezeichnung: Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland

gungen stellen dabei immer freiwillige Vereinbarungen dar. Dennoch handelt es sich bei der KMK faktisch um ein „multilaterales Zwangsverhandlungssystem der Länderexekutiven“, denn für den Fall, dass ein einzelnes Bundesland den KMK-Staatsvertrag aufkündigt, tritt dieser auch für alle anderen Länder außer Kraft (Scheller 2010: 230).

Daneben betreiben sowohl die Länder für bestimmte Einzelprobleme gemeinsame Einrichtungen, z.B. die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) bzw. jetzt Stiftung für Hochschulzulassung, wie auch Bund und Länder Institutionen kooperativ unterhielten und unterhalten, die der hochschulpolitischen Entscheidungsvorbereitung dienen, etwa das Hochschul-Informationssystem (HIS) oder den Wissenschaftsrat.

Trotz der Kompetenzveränderungen 2006 bleibt aber auch der Bund ein wesentlicher hochschulpolitischer Akteur, da er – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung der Föderalismusreform – über beachtliche Möglichkeiten verfügt, an der Gestaltung des Hochschulwesens mitzuwirken. Daher ist auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) nach wie vor ein zentraler Akteur innerhalb der hochschulföderalistischen Ordnung. Es steht der KMK gleichberechtigt gegenüber.

Schließlich: Zahlreiche Zuständigkeitskonflikte wurden in den vergangenen Jahrzehnten vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen. Infolgedessen geriet das Gericht in eine häufig zentrale Rolle bei der Klärung der hochschulpolitischen Kompetenzordnung. Seine Rolle lässt sich als die eines Policy-Brokers kennzeichnen, d.h. einer Institution, „die in verfahrenen Verhandlungssituationen zwischen den politischen Akteuren vermittelt und versucht, das Konfliktniveau zu senken“ (Scheller 2010: 232).

2.2. Hochschulpolitische Kompetenzverschiebungen

Der Föderalismus im Hochschulwesen ergibt sich verfassungssystematisch aus der Kulturhoheit der Länder. Indem das Grundgesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die diesbezüglichen Kompetenzen und Kompetenzabgrenzungen regeln, ist der Hochschulföderalismus zunächst ein verfassungspolitisches Thema. Dazu gehört, dass es im hochschulpolitischen Feld, wie in anderen Bereichen, Differenzen zwischen Verfassungstext und Verfassungsrealität gibt, und dass neben dem expliziten Wandel der Verfassungsnormen

auch impliziter Verfassungswandel stattfindet. Letzterer erschließt sich weniger einer juristischen als vielmehr einer politikwissenschaftlichen Betrachtung. Varianten des impliziten Verfassungswandels sind „Gesetze zur Auslegung oder Ergänzung von Verfassungsnormen, Verfassungsbestimmungen, die nicht praktiziert werden oder inzwischen überflüssig sind, ein modifiziertes Verständnis der Normen in der praktischen Auslegung durch Parlament oder Verwaltung oder gewandelte Konventionen und Interpretationen des Bundesverfassungsgerichtes“ (Hönnige/Kneip/Lorenz 2011: 11).

Soll der Wandel der hochschulpolitischen Kompetenzverschiebungen nachvollzogen werden, sind die Differenzen zwischen Verfassungstext und -realität sowie der implizite Verfassungswandel mit einzubeziehen: Nur in diesem Lichte lassen sich auch die Prozesse des expliziten Verfassungswandels angemessen verstehen. Dabei ist zu beachten, dass Demokratie die Offenheit zu solchen Veränderungen, die eine gegebene Kompetenzordnung an gewandelte Rahmenbedingungen anpassen, benötigt. Änderungen der Verfassungsbestimmungen folgten entweder politischen Schwerpunktverlagerungen oder aber bereiteten solche vor.

2.2.1. Politik- und Verfassungswandel bis zur Föderalismusreform 2006

Die Kulturhoheit gilt als ein Kernbestandteil der Eigenstaatlichkeit der Länder: All das, was regionale Identität bildet und stützt, soll in der Zuständigkeit der Länder organisiert werden. Neben der Kulturpolitik im engeren Sinne sowie der Medien- und Kirchenpolitik betrifft dies vor allem die Bildungspolitik.¹² Bildungsangebote sollen in Abhängigkeit von historischen, sozioökonomischen, geografischen und kulturellen Gegebenheiten eigenverantwortlich durch die Landesregierungen gestaltet und entwickelt werden.

Bereits der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee ging 1948 von dem Grundsatz aus, „daß die innere Verwaltung und das Kulturwesen künftig Länderaufgaben sein sollen“ (Herrenchiemsee 1981 [1948]: 504). Im Grundgesetz wurde und wird die Kulturhoheit nicht

¹² Wobei die Begriffe „Bildungswesen“ und „schulische Bildung“ erst durch die Föderalismusreform 2006 in das Grundgesetz gelangten (Art. 91b Abs. 2 GG). Vorher tauchte Bildung als Verfassungsbegriff lediglich in der Zusammensetzung „Bildungsplanung“ auf (Art. 91b GG a.F.). Vgl. Sachs (2007).

eigens erwähnt.¹³ Die Länderzuständigkeit ergab und ergibt sich folglich daraus, dass die „Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ... Sache der Länder (ist), soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“ (Art. 30 GG). Die Kulturautonomie der Länder ergibt sich mithin „lediglich aus der Summe derjenigen Kompetenzen, die nicht dem Bund zugewiesen sind“ (Nolte 2010: 85). Insoweit handelt es sich bei der Kulturhoheit der Länder um ein „verfassungstheoretisches Abstraktum“ (Scheller 2010: 227).

Das Bundesverfassungsgericht deutete 1957 die Verfassungssituation dahingehend, dass es „die Länder zum ausschließlichen Träger der Kulturhoheit“ erklärte. Es bezeichnete dies gar als „ein wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland“: „Diese Grundentscheidungen sind in Art. 7, 30, 70 ff. GG getroffen“, heißt es etwas apodiktisch (BVerfGE 6, 309).¹⁴ Allerdings nimmt der Verfassungstext keine Qualifizierung der Kulturhoheit als „wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus“ vor.¹⁵ Insofern darf diese verfassungsgerichtliche Deutung als im hiesigen Kontext wichtiger Schritt impliziten Verfassungswandels festgehalten werden. Unter Berücksichtigung der gängigen Staatspraxis enthält der Begriff „Kulturhoheit der Länder“ nunmehr „in erster Linie die zusammenfassende Beschreibung des Übergewichts der Gliedstaatenzuständigkeit in diesem Politikgebiet“ (Glotz/ Faber 1995: 1364).

In Reaktion auf soziale und ökonomische Entwicklungen in den ersten Jahrzehnten nach Gründung der Bundesrepublik ist die Kompetenzzuweisung an die Länder dann allerdings sehr differenziert ausgestaltet worden und verband sich mit einer Verschiebung der Zuständigkeiten in Richtung Bund. Im Bereich der akademischen Bildung wurde rasch evident, dass sich die Landeshochschulpolitiken nicht nur

¹³ Allenfalls indirekt und das auch erst seit der Föderalismusreform 2006: „Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.“ (Art. 23 Abs. 6 GG)

¹⁴ Art. 7 GG enthält Bestimmungen zum Schulwesen, Art. 30 und 70 GG regeln die allgemeine Zuständigkeit der Länder für alles, was grundgesetzlich nicht dem Bund zugewiesen ist. Grundentscheidungen zum Kultusföderalismus sind in den drei Artikeln nicht erkennbar.

¹⁵ Vgl. kontrastierend Köstlin (1989) zur „Kulturhoheit des Bundes“ und ergänzend zu den hochschulbezogenen Bundeskompetenzen nach der Föderalismusreform: Nolte (2010).

an regionalen Entwicklungsbedürfnissen orientieren können. Zumindest der Notwendigkeit bundesweiter Vergleichbarkeit müssen sie daneben auch Rechnung tragen. Im Hochschulsektor kann generell von höherem bundesweiten Abstimmungsbedarf ausgegangen werden als z.B. im Schulbereich, da Studierende, Absolventen und Wissenschaftler mobiler sind als Schüler und Lehrer. Vor allem vier Gründe trugen dazu bei, dass es zu einer engen Verflechtung der Hochschulpolitiken auf horizontaler – der Länder untereinander – und vertikaler Ebene – zwischen Bund und Ländern – kam:

- der hohe Stellenwert des Entwicklungsziels „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ bzw. die Erwartung an ein Mindestmaß der Gleichwertigkeit von Bildungschancen;
- der politische Wille, Mobilität im Hochschulsektor zu ermöglichen;
- das Streben nach bundesweiten Qualitätsstandards in der Hochschulbildung;
- schließlich die sprunghaft steigende Nachfrage nach Studienplätzen ab den 1960er Jahren und der dadurch ausgelöste Investitionsbedarf.

Seit Beginn der 60er Jahre bereitete ein Politikwechsel, den der Bund betrieb, eine Verfassungsreform vor, die am Ende des Jahrzehnts vollzogen wurde. Die Technik dessen war verführerisch und daher erfolgreich: Finanzierungsangebote an die Länder bzw., mit Billigung der Länder, direkt an die Hochschulen. Gab der Bund im Jahre 1958 34 Millionen DM für die Hochschulen aus, so waren es 1967 554 Millionen DM (Schimank/ Lange 2006: 313).

Hauptakteur dieses Bedeutungszuwachses des Bundes in der hochschulpolitischen Länderdomäne war zunächst das 1962 aus dem Atomministerium (gegründet 1955) hervorgegangene Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung (BMwF), seit 1969 Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. Dieses wurde 1972 geteilt: in das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) einerseits (mit Zuständigkeiten vor allem für Berufsbildung und ausgewählte Fragen der Hochschulentwicklung) sowie das Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) andererseits (mit Zuständigkeiten vor allem für die Bund-Länder-gemeinschaftsfinanzierte außeruniversitäre Forschung). Gefördert wurden vorrangig bestimmte Technologiebereiche, in denen aus gesamtstaatlicher Sicht

besonderer Entwicklungsbedarf bestand: zunächst Atomforschung, dann Weltraumforschung, schließlich allgemein Zukunftstechnologien wie die Datenverarbeitung (vgl. Hohn 1998: 259-304).

Während die Förderung einzelner Projekte an den Hochschulen durch den Bund verfassungsrechtlich nicht umstritten war, galt dies nicht für die „allgemeine, nicht auf bestimmte Vorhaben beschränkte ... Förderung ganzer Wissenschaftszweige, ... soweit es sich um die Förderung von Hochschuleinrichtungen handelt“ (von Heppe 1969: 72). Allerdings: „Kein Landesminister konnte es wagen, ihm angebotene Bundesmittel auszuschlagen und an sie geknüpfte Auflagen nicht zu erfüllen. Er hätte sich dem Vorwurf ausgesetzt, zuzusehen, wie die Bundesmittel in andere Länder flossen“ (Barbarino 1973: 20).

1969 dann ist der Bund auch formell in die Hochschulpolitik eingebunden worden. Die zunehmende regionale Uneinheitlichkeit des Hochschulsystems wurde als gesamtstaatliches Entwicklungshemmnis betrachtet. Sie schien der zu dieser Zeit als dringlich erachteten Technologie- und Exportförderung entgegen zu stehen (Müller 1982: 188f.), aber auch den politischen Bestrebungen nach mehr Chancengleichheit beim Hochschulzugang. Die Studiennachfrage stieg stark an, die Bildungsexpansion sollte gefördert werden, und in einigen Ländern waren die Ressourcen zu begrenzt, um den notwendigen Hochschulausbau allein finanzieren zu können. Daher wurde das Grundgesetz 1969 in mehreren Punkten geändert. Das Ziel dieser Änderungen war, „die Steuerung durch die Dotationen des Bundes auf eine verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen und für Transparenz zu sorgen“ (Seckelmann 2009: 750), da es zuvor dem Bund gelungen war, über die Vergabe von Haushaltsmitteln und deren Bindung an Auflagen „Einfluss auf die Verwaltungsführung der Länder zu nehmen“ (Oeter 1998: 261).

Zum einen betrafen die Änderungen zwei Gesetzgebungskompetenzen (Deutscher Bundestag 1969). Der Bund konnte jetzt über ein Hochschulrahmengesetz „allgemeine Grundstrukturen“ für das bundesweite Hochschulwesen vorgeben (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F.). Überdies wurde dem Bund die konkurrierende Vollkompetenz für die „Regelung der Ausbildungsbeihilfen“ zugewiesen.¹⁶ Im Unterschied zu letzterer wurde die Rahmengesetzgebungskompetenz in der Folge mehrfach zu einem verfassungsgerichtlich ausgefochtenen Streit-

¹⁶ Daneben gab es zwischen 1976 und 1984 auch ein Graduiertenförderungsgesetz des Bundes, das auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG gestützt wurde.

punkt zwischen Bund und Ländern. Das Bundesverfassungsgericht urteilte dabei insbesondere in jüngerer Zeit sehr länderfreundlich – und bereitete damit letztlich der Aufhebung dieser Bundeskompetenz im Zuge der Föderalismusreform 2006 den Weg. Auch haben die Länder vielfach die bundesgesetzlichen Vorgaben in ihren landesgesetzlichen Regelungen verwässert, neutralisiert oder zumindest stark verzögert (Schimank/Lange 2006: 324).

Zum anderen wurden Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern definiert (Deutscher Bundestag 1969a; ders. 1970). Im Unterschied zu den Gesetzgebungskompetenzen handelt es sich dabei um Verwaltungs-, also Ausführungskompetenzen. Mit diesen fand sich das bereits zuvor praktizierte Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung und Finanzierung diverser wissenschaftsbezogener Angelegenheiten auch in der Verfassung explizit gemacht. Der Bund beteiligte sich nun – „auf Grund von Vereinbarungen“ – finanziell an Forschungseinrichtungen und -vorhaben von überregionaler Bedeutung (Art. 91b GG a.F.), ebenso am Hochschulbau, sofern entsprechende Länderprojekte einer rahmenplanerischen Begutachtung standhielten (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.; vgl. Faber et al. 1997). Letzteres stellte eine „Legalisierung der bis dato verfassungsrechtlich heiklen Fondswirtschaft des Bundes zugunsten von Infrastrukturmaßnahmen im Hochschulbereich“ dar (Schimank/Lange 2006: 319). Zudem wurde eine gemeinsame Bildungsplanung ermöglicht (Art. 91b GG a.F.). Diese allerdings kam in den folgenden Jahrzehnten über einen ersten Versuch in Gestalt des Bildungsgesamtplans von 1972 (BLK 1973) und gelegentliche Modellversuche z.B. im Schulbereich nicht hinaus.

Die mit dem Hochschulbau verbundene Rahmenplanung der Hochschulstrukturen und die gemeinsame Bildungsplanung entsprangen einer zeitgebundenen gesellschaftlichen Stimmung: Parteiübergreifend wurde seinerzeit „politische Planung als legitimes rechtsstaatliches und auch in einer sozialen Marktwirtschaft konformes Mittel prospektiver Gesellschaftsgestaltung begriffen“ (Schimank/Lange 2006: 319). Der Bund war damit in seiner hochschulpolitischen Rolle beträchtlich gestärkt: „Hochschulbau ist Hochschulpolitik“, denn durch „die mit starken Lenkungsmitteln verknüpften Investitionen kann der Bund mit geringem Einsatz viel Ländergeld binden“ (Feuchte 1972: 202, 218). Die Länder verfügten dagegen immerhin über ein Anmeldeungsmonopol (Schmittner 1973: 232). Das relativierte die nun zweifelsfrei gegebene

hochschulstrukturpolitische Rolle des Bundes im Hochschulbauverfahren und seine diesbezügliche „Angebotsdiktatur“ (ebd.: 238). Die Bundesregierung wiederum entschied autonom über ihren Budgetanteil am Hochschulbau. Damit setzte sie den Bauwünschen der Länder „je nach Haushaltslage mehr oder weniger enge Grenzen“ (Schimank/Lange 2006: 320). Auch nutzte der Bund dies für Versuche, die Länder zu Koppelgeschäften in anderen hochschulpolitischen Handlungsfeldern zu bewegen (ebd.: 321). Die bundeskritische Widerspiegelung dieser Entwicklungen in der einschlägigen Literatur ist allerdings mit dem Hinweis zu relativieren, dass die kleineren und mittelgroßen Länder auch zwingend auf die Bundesmittel angewiesen waren, um den Hochschulausbau in die Fläche vorantreiben zu können.

Die Programmpolitik des Bundes wurde bei all dem parallel weitergeführt. Das BMFT finanzierte in beträchtlichem Umfang Forschungsprojekte und – über diese – ganze Forschungsgebiete an Hochschulen. Das BMBW musste einspringen, um akute Probleme der Länder im Hochschulsektor zu lindern. Aus zwei Hochschulsonderprogrammen, aufgelegt 1989 und 1990, wurde eine fast zwei Jahrzehnte währende Programmkette. Einige Länder kürzten die Haushalte ihrer Hochschulen um die Beträge, die ihnen aus den Bundesprogrammen zufließen (ebd.: 327). Immerhin aber konnte der Bund „über seinen Einfluss auf die Programmformulierung im Rahmen der BLK inhaltliche Prioritäten und Schwerpunkte für die künftigen Strukturen des Hochschulwesens setzen“:

„Der Bund prägte ... innovative Strukturen im deutschen Hochschulsystem mit, die es a) ohne seine Beteiligung so von der Länderseite aus nicht gegeben hätte und die b) für die Länder Pfadabhängigkeiten erzeugten, die jenseits jeder ‚Notopfer‘-Rhetorik einen fortlaufenden Bundes Einfluss auf Agenda-Setting, Programmformulierung und letzten Endes auch auf die Strukturbildung in der deutschen Hochschullandschaft bedeuteten.“ (Ebd.: 328)

Dennoch finanzierten die Länder immer weit überwiegend die Forschung an ihren Hochschulen und behielten insofern die Verfahrensherrschaft. Mit der deutschen Neuvereinigung 1990 musste zudem der Bund massive Lasten zur Finanzierung der deutschen Einheit schultern: „Auf absehbare Zeit haben im Bildungswesen und in der Forschung Maßnahmen der Sanierung und des Ausbaus in den neuen Ländern mit Schwerpunkt bei den Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen Priorität“ (BLK 1993). Zusätzliche

Ressourcen für gemeinsam mit den Ländern finanzierte Programme waren damit zunächst ausgeschlossen. In der Folge verringerte sich auch der gestaltende Einfluss des Bundes. Eine Stärkung seiner Rolle und Finanzierungsbeiträge setzte 1998 wieder ein. Sowohl deutliche BAFöG-Steigerungen als auch die vergleichsweise komfortable Ausstattung diverser Hochschulsonderprogramme kennzeichnen seither die hochschulpolitischen Aktivitäten des Bundes.

Auf einem anderen Feld – dem der Rahmengesetzgebungskompetenz – wurden hingegen seit Mitte der 90er Jahre verfassungspolitische Konflikte produziert. Zunächst konnte sich der CDU-Ressortchef des nun wieder vereinigten Bundesbildungs- und -forschungsministeriums nicht mit den Ländern über die Grundsätze einer HRG-Novellierung einigen (Reith 1997: 11f.). In der Sache – es ging vor allem um die SPD-Forderung nach einem Studiengebühren-Verbot – war er zwar mit seinen Unions-Länderkollegen einig. Doch nachdem er zur Auflösung des Patts die damalige HRG-Novelle zum nichtzustimmungspflichtigen Gesetz erklärt hatte, waren auch seine Parteifreunde verärgert (Schimank/Lange 2006: 333f.). Das darf indes nicht verdecken, dass mit dieser Novellierung zugleich die gesetzgeberischen Spielräume der Länder erweitert worden waren: Vorgaben zur inneren Organisationsverfassung der Hochschulen fanden sich nun nicht mehr im HRG; ebenso waren die Gestaltungsspielräume bei der Studienzulassung erweitert worden.

Unter der rot-grünen Bundesregierung, seit 1998 amtierend, kam es erneut zum Streit mit den Ländern – genauer: den unionsgeführten Ländern. Der Bund unternahm es zum einen, die Rahmengesetzgebungskompetenz mit dem angestammten Mittel der Setzung finanzieller Anreize zu verbinden: Im HRG wurde die Juniorprofessur als künftiger Regelweg zur Vollprofessur eingeführt (und damit die Habilitation als akademisches Zertifikat mit Berechtigungswirkung faktisch abgeschafft; vgl. Thieme 2004: 476); parallel wurde ein Förderprogramm aufgelegt, aus dem die Universitäten für jede eingerichtete Juniorprofessur eine pauschale Ausstattung in Höhe von 60.000 Euro erhielten. Zum anderen versuchte der Bund, auf rahmenrechtlichem Wege ein bundesweites Studiengebührenverbot durchzusetzen. Gegen beide Vorhaben klagten unionsgeführte Länder vor dem Bundesverfassungsgericht.

Sie konnten sich dabei auf einen Akt expliziten Verfassungswandels beziehen, der 1994 stattgefunden hatte und „über die Jahre zumindest

grob unterschätzt wurde“ (Hansalek 2006: 668). Im Zuge einer Verfassungsreform war damals die so genannte Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG) deutlich verschärft worden: Der Bund musste nunmehr „nicht nur ein irgendwie geartetes politisches Bedürfnis, sondern eine sachliche Erforderlichkeit für eine bundeseinheitliche Regelung nachweisen“ (Kluth 2007a: 53). Zudem wurde ein so genanntes Rückholrecht der Länder eingeführt, welches griff, wenn die Erforderlichkeit für ein Bundesgesetz im Laufe der Zeit weggefallen war (Art. 72 Abs. 4 GG n.F.).¹⁷ Wie leicht erkennbar, hatte bereits diese Verfassungsreform auf eine Stärkung der Rechte der Länder gezielt. Überdies führte sie zu einer Reihe von „spektakulären Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die die Föderalismusdiskussion erheblich beeinflusst haben“ (Kluth 2007a: 53), z.B. das Studiengebührenurteil. Mit der Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel hielt der Bundesgesetzgeber seit 1994 im Hochschulrecht „eine für die Rechtsetzung unbrauchbare Kompetenz in den Händen“ (Hansalek 2006: 668).

Anfang des 2000er hat das BVerfG kurz hintereinander den Länderklagen stattgegeben: In beiden Fällen habe der Bund, so das Gericht, seine Rahmengesetzgebungskompetenz überschritten. Mit Urteil vom 27.7.2004 (Az. 2 BvF 2/02) wurde entschieden, dass der Bund mit den Bestimmungen zur Juniorprofessur (5. HRG-Novelle) den Ländern zu detaillierte Vorgaben gemacht und damit seine Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F. überschritten habe. Auf der gleichen Linie bewegte sich die erwähnte Entscheidung vom 26.1.2005 (Az. 2 BvF 1/03), dass dem Bund zu einem Verbot von Studiengebühren (6. HRG-Novelle) das Gesetzgebungsrecht fehle. In der Folge war die hochschulpolitische Rolle des Bundes stark angeschlagen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das BMBF und die rot-grüne Bundestagsmehrheit selbst dazu verschärfend beigetragen hatten. So war mit der rahmenrechtlichen Privilegierung der Juniorprofessur als *künftig* regelhafter Zugangsweg zur Vollprofessur verbunden, dass es keine Übergangsregelungen für eine komplette Generation von Habilitierten bzw. Privatdozenten gab. Ähnlich folgenabschätzungsfrei war 2002 der steuerungsoptimistische Furor, als rahmenrechtlich die Beschäftigungshöchstdauer von befristetem wissenschaftlichen Per-

¹⁷ Art. 72 II GG: „Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

sonal begrenzt wurde: Gleichsam über Nacht durften Wissenschaftler/innen nach dem Studienabschluss nur noch zwölf Jahre auf befristeten Stellen incl. Projektstellen beschäftigt sein. Auch hier waren keine Übergangsregelungen vorgesehen. Was intentional darauf abzielte, die Hochschulen zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen zu nötigen, also die Beschäftigten zu schützen, führte tatsächlich zum Gegenteil: Hoffnungsvolle Projektforscher/innen mussten wegen Ablaufs der 12-Jahres-Grenze die Wissenschaft verlassen. Aus Sicht des Bundes fand sich die Ursache dafür nicht in der gesetzlichen Regelung, sondern in deren falscher Auslegung durch die Hochschulverwaltungen; aus Sicht der Hochschulen war die Regelung zu strikt formuliert, um bei Nutzung der Spielräume vor massenhaften Entfristungsprozessen vor den Arbeitsgerichten geschützt zu sein.

2.2.2. Politik- und Verfassungswandel im Zuge der Föderalismusreform 2006

Die Föderalismusreform 2006 mischte die bisherige hochschulpolitische Kompetenzordnung gründlich auf. Innerhalb der thematisch weiträumigen Verhandlungen war die Hochschulpolitik besonders heftig umstritten. Der erste Reformvorschlag, den die im Oktober 2003 vom Bundestag eingesetzte Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung (KombO) am 13.12.2004 vorgelegt hatte, scheiterte vordergründig an der fehlenden Einigung zur Bildungs- und Hochschulpolitik.¹⁸

Die unionsdominierten sog. B-Länder, darunter vor allem die finanzstarken, und das damalige A-Land Nordrhein-Westfalen plädierten für eine vollständige Übertragung der bildungs- und hochschulpolitischen Kompetenzen auf die Länder. Ein Ganztagsstudienprogramm des Bundes oder rahmenrechtliche Regelungen zur Hochschulzulassung sollte es künftig nicht mehr geben können. Zudem wollten sie ein ausdrückliches Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern im Bereich des Hochschulwesens durchsetzen (Krings 2007: 76). Derart sollten die Einflussmöglichkeiten schon vom Ansatz her ausgeschlossen werden, die dem Bund regelmäßig dann zuwachsen, wenn er den Ländern bzw. ihren Hochschulen programmgebundene Finanzmittel anbieten kann.

¹⁸ Vgl. Münch (2005); Mager (2005); Hrbek/Eppler (2005); Henneke (2005); Richter (2005); Krings (2007: 74).

Die SPD-geführten Länder (außer NRW) und das sozialdemokratisch geführte BMBF dagegen wollten durchsetzen, dass der Bund weiterhin eine wichtige Rolle in der Bildungs- und Hochschulpolitik spielt. Eine Einigung kam hier nicht zustande. Im Dezember 2004 wurde das Vorhaben daher insgesamt für gescheitert erklärt. Nach der Bundestagswahl am 18.9.2005 konnte das Projekt im Zuge der Verhandlungen über eine Große Koalition wieder aufgenommen werden.

So, wie bereits das ursprüngliche Scheitern der Reform „vor allem aus machttaktischen Erwägungen gedeutet“ wurde (Kluth 2007a: 54), lässt sich auch die dann zustande gekommene Einigung interpretieren. Die gegenüber der Bundesebene ihrer Partei(en) vergleichsweise starken Unions-Ministerpräsidenten (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, NRW und Saarland) drängten auf die Durchsetzung der länderfreundlichen Föderalismusreform. Sie fühlten sich durch die bislang fortwährend nötige Rücksichtnahme auf das – in ihrer Wahrnehmung – Vereinheitlichungsstreben des Bundes und die Finanzierungsbedürfnisse der Nehmerländer gehemmt. Statt dessen wünschten sie mehr eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten – die zumindest Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen auf Grund ihrer Finanzkraft auch nutzen können.

Doch auch im Bundestag gab es Interesse an einer Einigung. Die parteipolitisch unterschiedlichen Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat, die während der 13., 14. und 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages bestanden, hatten einen hinreichenden Leidensdruck bei den großen Parteien erzeugt:

„der Handlungsspielraum der Bundesregierung und der sie tragenden Mehrheitsfraktionen wurde ... bereits durch die immanente Drohung mit der entgegenstehenden Bundesratsmehrheit erheblich eingeschränkt. Neben dem an Bedeutung gewinnenden Vermittlungsausschuss verlagerte sich die Gestaltung der Bundespolitik zum Teil in ebenso intransparente, aber zudem noch informelle Zirkel aus Regierung, Opposition und Ministerpräsidenten“ (Krings 2007: 77).

So fixierte der Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 eine Einigung über die Föderalismusreform (CDU, CSU, SPD 2005: 109 und 168-224), der die Länder am 14.12.2005 zustimmten, aber immerhin fünfzehn sozialdemokratische und ein CDU-Abgeordneter im Bundestag nicht (Krings 2007: 76).

Damit wurde die ursprünglich im Grundgesetz angelegte Konzentration hochschulpolitischer Zuständigkeiten auf der Länderebene im

Übersicht 2: Kontinuitäten und Veränderungen in der hochschulföderalistischen Kompetenzordnung im Zuge der Föderalismusreform 2006

Kompetenz...	Bund	Länder
...kontinuitäten	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Hochschulzulassung	sämtliche sowohl bisher als auch weiterhin nicht im GG erwähnten Kompetenzen
	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zu den Hochschulabschlüssen	
	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung	
	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zu Ausbildungsbeihilfen	
	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Befristung von Arbeitsverträgen des angestellten wissenschaftlichen Personals	
...wegfall	Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung	
	Rahmenkompetenz Aufgaben und Struktur der Hochschulen	
	Rahmenkompetenz Aufgaben und Struktur des Hochschulpersonals	
	Rahmenkompetenz zum Erlass des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG)	
	Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau/ Großgerätefinanzierung	
...erweiterungen bzw. -neuerungen	Gemeinschaftsaufgabe Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen	Recht zur Abweichungsgesetzgebung bei Hochschulzulassung und Hochschulabschlüssen
	Gemeinschaftsaufgabe Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräte	Aufgaben und Struktur der Hochschulen
	Gemeinschaftsaufgabe Zusammenwirken zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen	Aufgaben und Struktur des Hochschulpersonals
	konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten (mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung)	Allgemeiner Hochschulbau und -ausbau
		Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landesbeamten

Grundsatz wiederhergestellt. Die Gestaltungsfreiheit der einzelnen Länder im Hochschulsektor ist nunmehr formal deutlich erweitert. Schematisierend stellt sich die Veränderung der Kompetenzordnung wie in Übersicht 2 zusammengestellt dar.

Als auch bisherige Zuständigkeiten im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung verblieben beim Bund die Regelungen zu den Ausbildungsbeihilfen¹⁹ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG), zur Hochschulzulassung und den Hochschulabschlüssen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG), die Regelung der Befristung von Arbeitsverträgen des angestellten wissenschaftlichen Personals (mit Bezug auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) sowie die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG).²⁰ Hinsichtlich der Hochschulzulassung und -abschlüsse sieht das Grundgesetz allerdings ausdrücklich ein Abweichungsrecht zu Gunsten der Länder vor (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG). Das jeweils jüngere Gesetz des Bundes oder eines Landes genießt hierbei Anwendungsvorrang. Diesbezüglich könnte es zu einer Art legislativem Wettlauf zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern kommen (Westerburg 2006: 339). Um dennoch eine minimale Kontinuität und Rechtssicherheit zu gewährleisten, sollen aber die Bundesgesetze erst sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten. Damit bleibt den Ländern Zeit, wiederum vom Bundesgesetz abweichendes Landesrecht zu erlassen: „Durch die Sechs-Monats-Frist sollen kurzfristig wechselnde Rechtsbefehle an den Bürger vermieden werden“ (Deutscher Bundestag 2006: 11). Eine Art gesetzgeberisches Ping-Pong-Verfahren würde damit möglich, ist allerdings seither noch nicht zu beobachten gewesen. Man mag diese Regelungen auch in einer gewissen Spannung zum Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG) sehen. Gleichzeitig setzen abweichende Landesregelungen die jeweilige Bundesregelung nicht insgesamt außer Kraft – und umgekehrt:

¹⁹ umgesetzt mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG). „Das Gestaltungspotential der Kompetenz ist damit aber bei weitem nicht ausgeschöpft. [...] Denkbar ist etwa die differenzierte Förderung von Ausbildungen“, z.B. um dem Personalmangel in bestimmten Berufen abzuweichen. „Unter Umständen könnten auch Ausbildungen an bestimmten Einrichtungen gefördert werden, womit man Kapazitäten steuern und besonders erfolgreiche Ausbildungseinrichtungen gezielt in Anspruch nehmen könnte. Außerdem könnte man erhöhte Ausbildungsbeihilfen für Studiengänge gewähren, die bestimmten Anforderungen genügen“ (Nolte 2010: 88).

²⁰ Diese „bisher kaum in Anspruch genommene“ Kompetenz „wird im Hinblick auf das vermeintlich den Ländern vorbehaltenen Hochschulwesen oft einschränkend ausgelegt. [...] Landeskompetenzen, die dem Bund eingeräumte Kompetenzen beschränken, kennt das GG nicht“ (Nolte 2010: 85f.).

„Das bedeutet, dass z.B. bei Aufhebung des abweichenden Landesrechts automatisch wieder das Bundesrecht gilt. Novelliert der Bund sein Recht, zum Beispiel um neue Vorgaben des EU-Rechts bundesweit umzusetzen, geht das neue Bundesrecht – als das spätere Gesetz – dem Landesrecht vor. Hebt der Bund sein Gesetz auf, gilt wieder das bisherige Landesrecht. Die Länder ihrerseits können auch von novelliertem Bundesrecht erneut abweichen ... Das Landesrecht geht dann wiederum dem Bundesrecht vor.“ (Deutscher Bundestag 2006: 11)

Das Hochschulrahmengesetz des Bundes trat am 30. September 2008 außer Kraft. Eine genauere Betrachtung offenbart allerdings, dass in der Gesamtheit aller Neuregelungen keineswegs eine vollständige Entflechtung realisiert wurde. Denn es stellte sich „schnell heraus, dass die begrenzte finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder die Bereitschaft begrenzte, einer Mischverwaltung in sämtlichen Bereichen die gesetzliche Grundlage zu entziehen“ (Seckelmann 2009: 752):

- Erhalten blieb die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung außerhalb von Hochschulen (Art. 91b Abs. 1 Nr. 1 GG). Sie ist hochschulpolitisch bedeutsam, weil damit – neben den Instituten der außeruniversitären Forschungsorganisationen – auch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) weiterhin von Bund und Ländergemeinschaft gemeinsam finanziert werden kann. Die DFG wiederum finanziert zum überwiegenden Teil Forschungsprojekte und -strukturen an Hochschulen.
- Neu eingeführt wurde eine Gemeinschaftsaufgabe „Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“²¹ an Hochschulen“ (Art. 91b Nr. 2 GG). Der Begriff Wissenschaft umfasst neben der Forschung auch die Lehre, so dass es dem Bund weiterhin nicht versagt ist, sich bei der Verbesserung der Hochschullehre zu engagieren. Voraussetzung ist im jeweiligen Einzelfall die Zustimmung aller Länder, d.h. eine nur mehrheitliche Zustimmung genügt nicht. Die Formulierung „Vorhaben“ verdeutlicht zugleich, dass institutionelle Förderungen ausgeschlossen sind.

²¹ Diese Formulierung ist insoweit verunglückt, als sie die Wissenschaft als ganze neben ihren Bestandteil Forschung stellt (Sachs 2007). Die Formulierung wurde, statt der ursprünglich vorgesehenen „Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ (Deutscher Bundestag 2006: 4), im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages vorgenommen, um „auch im nichtinvestiven Bereich die gemeinsame Förderung auch der Erhöhung der Leistungs- und Ausbildungsfähigkeit der Hochschulen und der Ausbildungschancen der Studienberechtigten und somit die Verbesserung der Zulassungsmöglichkeiten und insgesamt die quantitative Steigerung der Zulassungszahlen an deutschen Hochschulen“ zu ermöglichen (Deutscher Bundestag 2006b: 42).

- Abgeschafft wurde die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und Großgerätefinanzierung (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.). Damit fällt der allgemeine Bau und Ausbau von Hochschulen und Universitätskliniken nunmehr in die alleinige Verantwortung der Länder.²² Hingegen wurde eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten“ in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 GG). Damit fand sich einerseits eine bisherige Zuständigkeit (für den Hochschulbau) in einem Teil fortgeschrieben, doch sind andererseits Bundesunterstützungen für Bauvorhaben, die mit der Lehre im Zusammenhang stehen, ausgeschlossen – und werden auch über die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ nicht erfasst.²³ Andernfalls „hätte man sich die Streichung der Gemeinschaftsaufgabe ‚Hochschulbau‘ und die gesonderte Regelung für Forschungsbauten ... sparen können“ (Siekmann 2007: 1846). Hier ist vom Verfassungstext her aber auch eine bundesfreundlichere Deutung der gegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten denkbar: „Die meisten Gebäude an Hochschulen vereinigen Lehre und Forschung zumindest räumlich. Von der Förderung eindeutig ausgeschlossen sind danach lediglich Sozial- und Verwaltungsgebäude. Die Einschränkungen durch die Streichung der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau dürften also geringer ausfallen als angenommen“ (Nolte 2010: 92).
- Der Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung „ist mit Rücksicht darauf, dass es in der Praxis zu keiner gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern gekommen war, eher theoretischer Natur“ (Sachs 2007). Neu eingeführt wurde (statt dessen) die Gemeinschaftsaufgabe „Zusammenwirken zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ „auf Grund von Vereinbarungen“ (Art. 91b Abs. 2 GG). Damit

²² Übergangsweise erhalten die Länder dafür bis 2019 Ausgleichszahlungen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 70 % der bisher für Hochschulbauförderung zur Verfügung gestellten Bundesmittel. Diese dürfen bis 2013 von den Ländern nur zweckgebunden verausgabt werden (Art. 143c Abs. 1 und 2 GG i.V.m. § 2 Abs. 1 Entflechtungsgesetz [Art. 13 Föderalismusreform-Begleitgesetz]; Deutscher Bundestag 2006a).

²³ Insoweit ließe sich auch, statt von Abschaffung der einen und Neuschaffung der anderen Gemeinschaftsaufgabe zu sprechen, mit Seckelmann (2009: 748) formulieren: Der Hochschulbau wurde von einer pflichtigen Gemeinschaftsaufgabe zu einer fakultativen herabgestuft und zugleich reduziert, insoweit er nun allein Forschungs-bauten einschließlich Großgeräte umfasst.

kann der Bund an der Bildungsberichterstattung und Leistungsevaluationen mitwirken. Zugleich blieb mit dieser neuen Aufgabe ein Teil der alten Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung erhalten bzw., wie Nolte (2010: 92) anmerkt, „ist nicht wirklich eine Beschränkung zur alten Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung zu sehen. Die neue Gemeinschaftsaufgabe dient, wie die alte, als Grundlage für den Wissenschaftsrat und kann auch für umfassende Evaluationen ... nutzbar gemacht werden.“

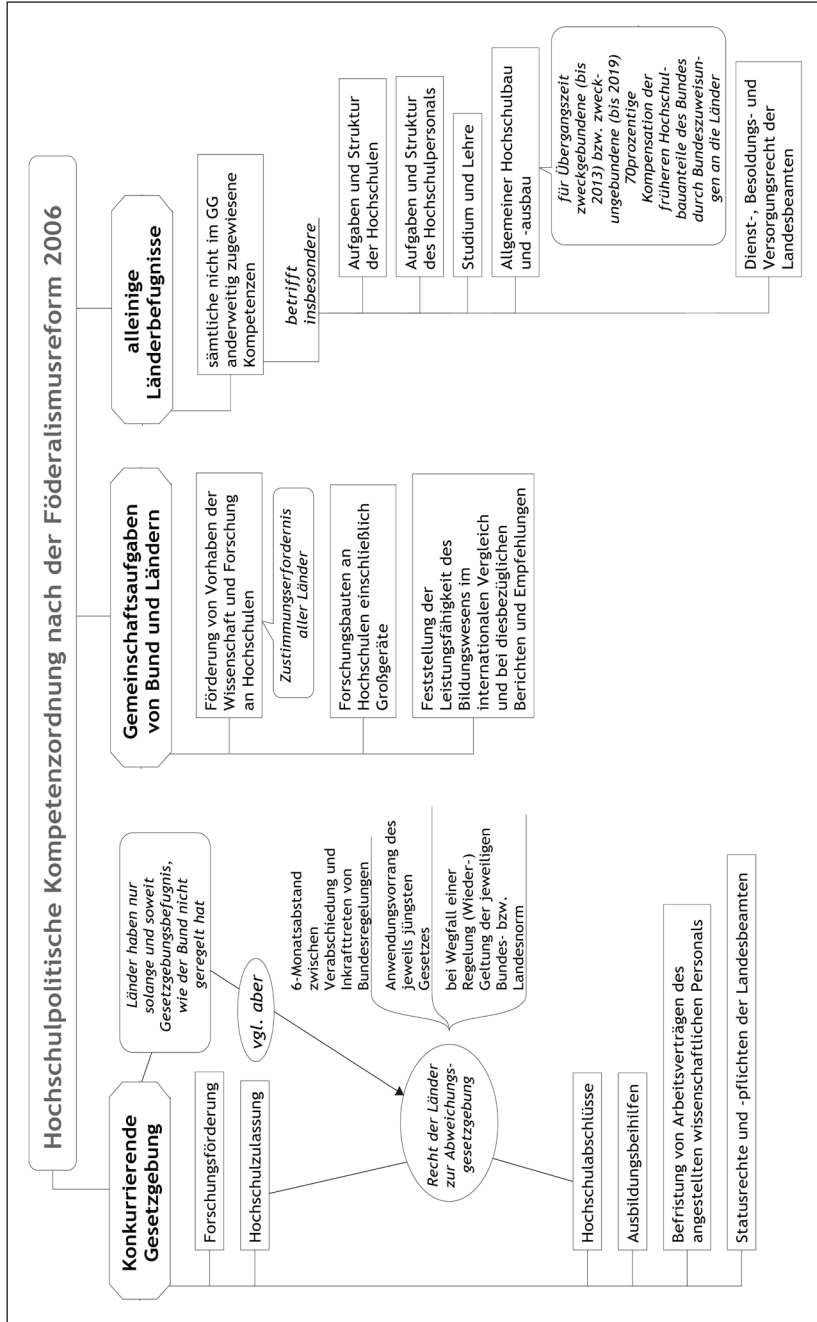
- Ausdrücklich unbestimmt bleibt die Kostenträgerschaft für die gemeinsamen Aufgaben „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“, „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“, „Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten“ und „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“: „Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt“ (Art. 91b Abs. 3 GG). Damit können die jeweiligen Mittel ebenso von den Ländern allein, dem Bund allein wie auch von Bund und Ländern gemeinsam bereitgestellt werden.

Zwischenresümierend lässt sich festhalten: Es gibt nunmehr kein verfassungsrechtliches Gebot zum Zusammenwirken von Bund und Ländern in Fragen der Hochschulpolitik mehr (wie es zuvor mit dem Hochschulbau nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. bestanden hatte). Artikel 104b Abs. 1 GG wird vielfach als Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern verstanden.²⁴ Allerdings besteht weiterhin eine Reihe von solchen Aufgaben, bei denen Bund und Länder fakultativ zusammenwirken können. Prinzipiell sind hier auch Kooperationen zwischen Bund und einzelnen Ländern statt der kompletten Ländergemeinschaft denkbar – außer bei der Gemeinschaftsaufgabe „Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Art. 91b Nr. 2 GG), für die der Verfassungstext eine ausdrückliche Zustimmungspflicht aller Länder formuliert.

Hochschulpolitische Auswirkungen hat daneben der Umstand, dass den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landes- und Kommunalbeamten übertragen wurde, indem die diesbezügliche Bun-

²⁴ „Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren“, d.h. er kann nur insoweit tätig werden, wie er selbst die Gesetzgebungsbefugnis besitzt.

Übersicht 3: Hochschulpolitische Kompetenzordnung nach der Föderalismusreform 2006



deskompetenz gestrichen wurde. Zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Beamten ist dem Bund nunmehr eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zugewiesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG; vgl. Deutscher Bundestag 2007; 2007a).²⁵ Erhalten blieb die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für das Arbeitsrecht – mit hochschulspezifischen Auswirkungen etwa im Blick auf die Befristungsregelung von Arbeitsverträgen mit angestelltem wissenschaftlichen Personal²⁶ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG).

Die hochschulpolitische Realität seit der Föderalismusreform ist nun von dreierlei geprägt:

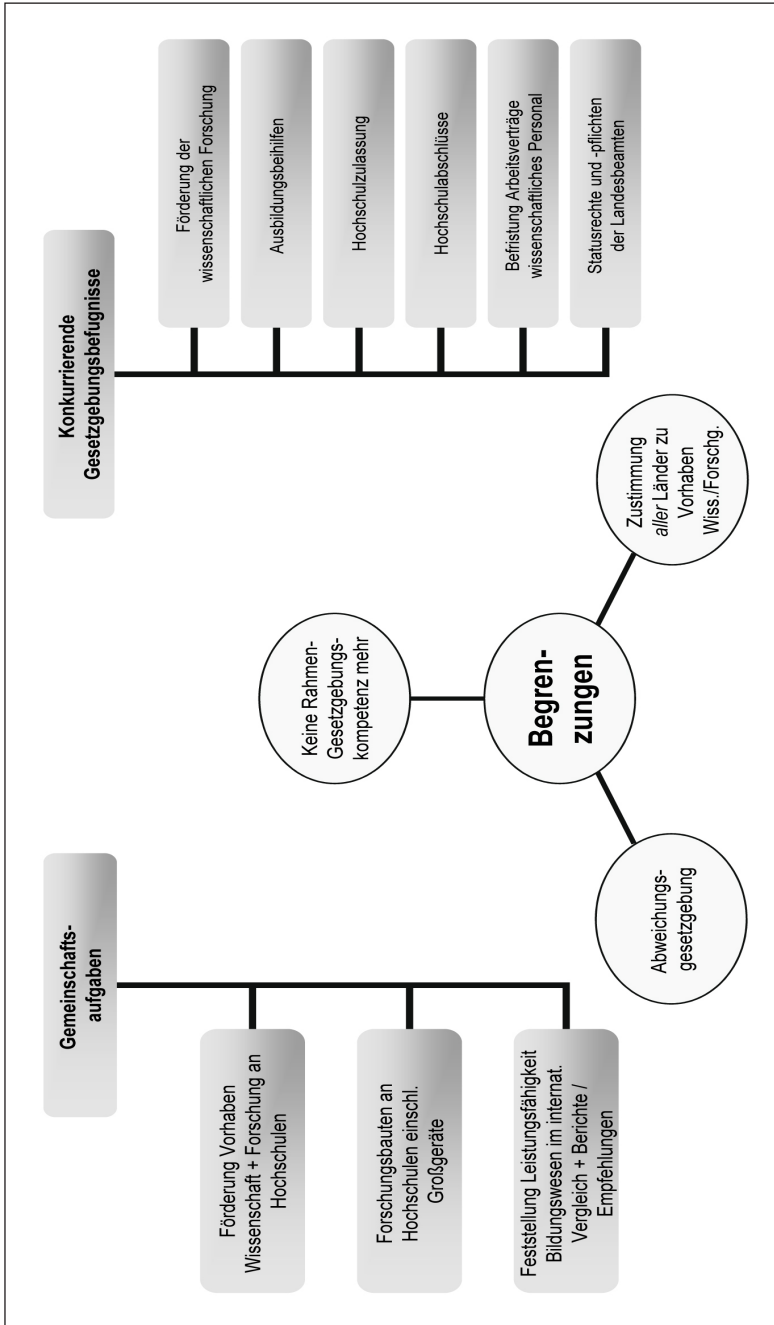
- Zum ersten ist der Bund für weniger als zuvor zuständig.
- Zum zweiten hat er jedoch mehr Zuständigkeiten, als gemeinhin angenommen wird, zumal deren Steuerungspotenzial „bisher kaum erkannt, geschweige denn ausgeschöpft“ ist (Nolte 2010: 92).
- Zum dritten wird der Bund ebenso dringlich wie zuvor von den Ländern benötigt: „Angesichts massiv steigender Studentenzahlen werden die Länder auch mit Hilfe der Ausgleichszahlungen des Bundes schon in den kommenden Jahren absehbar nicht in der Lage sein, die zusätzlichen finanziellen Lasten für den allgemeinen Aus- und Neubau der Hochschulen und Hochschulklinika zu tragen. Hier wird versucht, über den Hochschulpakt 2020 und damit wiederum mit weiteren finanziellen Beteiligungen des Bundes an Länderaufgaben einen Ausgleich zu schaffen.“ (Westerburg 2006: 343)

Weitere gemeinsam finanzierte Programme wie die Exzellenzinitiative oder der Hochschulpakt zeigen, dass der Bund auch fürderhin zumindest als Mitfinanzier gebraucht wird, um Innovationen zu implementieren und Anforderungsspitzen an das Hochschulsystem zu bewältigen. Der neue Artikel 91b Abs. 1 Pkt. 2 GG stellt die entsprechende Verfassungsgrundlage bereit: „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von: [...] Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“. Im übrigen wird es für die Rolle des Bundes künftig darauf ankommen, ob und wie er die ihm seit jeher zustehende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Förderung der

²⁵ wobei ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates besteht (Art. 74 Abs. 2 GG)

²⁶ Umgesetzt mit dem Wissenschaftszeitvertragsgesetz vom 12.4.2007 (Deutscher Bundestag 2007a).

Übersicht 4: Bundeskompetenzen in der Hochschulpolitik nach der Föderalismusreform 2006



wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) nutzt: „Diese Kompetenz und die damit einhergehende Ausführungskompetenz in Art. 87 Abs. 3 GG bieten dem Bund die Möglichkeit, eigenständige Förderkonzepte ohne die Mitwirkung der Länder zu entwickeln und umzusetzen. Soweit die Lehre von der Forschung an einer Universität nicht getrennt werden kann, erstreckt sich dieses Potential auch auf die universitäre Lehre“ (Nolte 2010: 92).

2.3. Triebkräfte der Wandlungen in der hochschulpolitischen Kompetenzordnung

Die expliziten und impliziten Veränderungen der hochschulföderalistischen Kompetenzen folgten bestimmten Rationalitäten, die sich z.T. aus Zeitumständen, in jedem Falle aus Interessen sowie aus der Nutzung jeweils gegebener Machtressourcen zur Interessendurchsetzung ergaben. Im folgenden soll die oben chronologisch dargestellte Entwicklung auf die handlungsleitenden Intentionen, Motive und Gründe des Kompetenzwandels hin ausgewertet werden.

Auf der horizontalen Ebene – der Länderkooperation – hatte lange Zeit eine Bewegung von einem reinen zu einem kooperativen Hochschulföderalismus stattgefunden (Peisert/Framheim 1990: 7). Vertikal wurde in der Bund-Länder-Kooperation hinsichtlich der Hochschulen „in gewissem Umfang ein Kondominium“ von Bund und Ländern etabliert (Thieme 1986: 138). Für die Zeit bis zur Föderalismusreform beschreiben Schimank/Lange (2006: 311) die Grundkonstellation der Hochschulpolitik so: „konstitutionell verbürgte Gestaltungsbefugnisse und institutionelle Trägerschaft auf Seiten der Länder, finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten auf Seiten des Bundes – und auf beiden Seiten immer wieder divergente Gestaltungsinteressen“. Letzteres habe zu „einer ausgeprägten und sich tendenziell verschärfenden Konkurrenz der Länder und des Bundes in der Hochschulpolitik“ geführt. Diese Konkurrenz sollte ursprünglich mit der Föderalismusreform 2006 abschließend erledigt werden.

2.3.1. *Die Phasen der hochschulpolitischen Zuständigkeitsentwicklung*

Die verschiedenen Phasen der hochschulpolitischen Zuständigkeitsentwicklung zwischen den Ländern und dem Bund lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In den 50er Jahren wirkt der Bund im Hochschulbereich zunächst mit bescheidenen Projektförderungen, die in den 60er Jahren deutlich ausgebaut werden. Auch das Bad Honnefer Modell, Vorgänger des BAFöG, führte im Laufe der Jahre zu erheblich gesteigerten Bundesbeiträgen (die von den Ländern gegenfinanziert wurden): 1957 eingeführt, profitierte davon anfangs etwa ein Zehntel der Studierenden, 1970 zirka 20 %.
- Die Hochschulexpansion lässt die Mitwirkung des Bundes an der Hochschulentwicklung so unverzichtbar werden, dass die Kompetenzausweitung des Bundes konstitutionell expliziert werden muss: Der Bund wird 1969 zum grundgesetzlich verankerten Mitgestalter der Hochschulstrukturen in der Bundesrepublik.
- In den 80er Jahren weitet der Bund seinen Einfluss erneut über Finanzierungsangebote aus.
- Eine Weiterführung dieser Politik wird ihm in den 90er Jahren zunächst dadurch verwehrt, dass große Haushaltsvolumina durch die Gestaltung der deutschen Einheit gebunden sind.
- Ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre strebt der Bund wieder nach einer aktiv gestaltenden Rolle. Daraus entstehen Zuständigkeitskonflikte.
- Diese werden in der Konfrontation von mehrheitlich unionsgeführten Ländern mit einer rot-grünen Bundesregierung in die Diskussionen um eine Föderalismusreform eingespeist. Dort gewinnen sie besondere Bedeutung, weil der Hochschulbereich generell zu den wenigen Politikfeldern gehört, für welche die Länder vorrangig zuständig sind, und weil die Verflechtung zwischen Bundes- und Länderkompetenzen dort besonders stark ist.
- Die Föderalismusreform 2006 schneidet den Bund in seinen hochschulbezogenen Kompetenzen zurück und stärkt die Länder. Die neue Kompetenzordnung stellt tendenziell diejenige der 50er Jahre wieder her. Eine wirklich durchgreifende Entflechtung der Zuständigkeiten findet gleichwohl nicht statt.

Im Blick auf die Mechanismen der Kompetenzveränderungen lässt sich dreierlei resümieren. Erstens arbeitete der Bund praktisch permanent an der Ausweitung seiner Zuständigkeiten, um Probleme, die aus gesamtstaatlicher Perspektive wahrgenommen wurden, bearbeiten zu können: Mithilfe finanzieller Angebote bewog er die Länder dazu, auch zeitweilige bundesseitige Überdehnungen der konstitutionellen Zuständigkeitsordnung hinzunehmen. Zweitens bewegte sich das

Bundesverfassungsgericht über die Jahrzehnte hin in Richtung einer tendenziell länderfreundlichen Rechtsprechung: Es sah gesamtstaatliche Interessen eher durch die Summe föderaler Regelungen als durch bundesgesetzliche Vorgaben bedient. Drittens gab es zwei hochschulpolitisch bedeutsame explizite Verfassungswandlungsprozesse: 1969 vorrangig zugunsten des Bundes, 2006 vorrangig zu Gunsten der Länder.

2.3.2. Zentrale Einflussfaktoren auf den Politik- und Zuständigkeitswandel

Sechs Einflussfaktoren auf die Veränderungen der hochschulpolitischen Kompetenzordnung haben sich in den zurückliegenden Jahrzehnten – neben der Bund-Länder-Konkurrenz – als die bedeutsamsten erwiesen: (a) differenzierte Länderinteressen, (b) parteipolitische Frontstellungen, (c) konkurrierende hochschulpolitische Strömungen, (d) das Bundesverfassungsgericht, (e) die Dominanz der Haushaltspolitik sowie (f) gesamtstaatliche Erfordernisse.

- (a) Differenzierte Länderinteressen bestanden und bestehen erstens zwischen armen und reichen Ländern bzw., bezogen auf den horizontalen Finanzausgleich, zwischen Nehmer- und Geberländern. Die ärmeren Länder neigen zu einer größeren Kompromissbereitschaft, wenn es darum geht, an Bundesgelder zu gelangen. Zweitens unterscheiden sich die hochschulbezogenen Interessen zwischen Flächenländern und Stadtstaaten. Letztere bilden an ihren Hochschulen deutlich über den eigenen Bedarf aus und decken damit Qualifikationsbedarfe der Flächenländer. Drittens bestehen unterschiedliche Länderinteressen zwischen A- und B-, also SPD- bzw. unionsdominierten Ländern. Damit sind wir beim nächsten Einflussfaktor: den parteipolitischen Frontstellungen.
- (b) Ohne dass es sich bei den A- und B-Ländern real um zwei monolithische Blöcke handelte, sind sie gleichwohl durch die Lagerstruktur des politischen Systems der Bundesrepublik genötigt, im Kontrast zueinander kompakte Positionierungen zu erzeugen. Eine Rolle spielt zudem der Umstand, dass die Seite, welche auch den zuständigen Bundesminister stellt, grundsätzlich gehemmt darin ist, die Frontstellung zwischen Bund und Ländern allzu deutlich zu betonen. Parteipolitische Frontstellungen wurden und werden vor allem dann wirksam, wenn die Mehrheit der Länder

von Regierungen geführt werden, die eine andere politische Färbung aufweisen als die Bundesregierung.

- (c) Als noch erklärungsstärker für die hochschulpolitische Orientierung der Länder und des Bundes, als es die parteipolitischen Prägungen von Regierungen sind, erscheint aber eine andere Unterscheidung. Generell wird die hochschulpolitische Debatte in Deutschland durch drei wesentliche Strömungen geprägt: eine konservative, eine chancenausgleichsorientierte und eine marktliberale. Bei der Betrachtung dieser drei Strömungen ist zu beachten, dass es sich um *hochschulpolitische* handelt. Diese laufen nicht umstandslos parallel mit den üblichen parteipolitischen Zuordnungen der entsprechenden Begriffe: In fast allen regierungsbeteiligten Parteien von CSU bis Die Linke finden sich, soweit es um Hochschulpolitik geht, jeweils Vertreter jeder der drei Strömungen. Ebenso ist es charakteristisch, dass einzelne hochschulpolitische Orientierungen häufig von jeweils zwei der drei Richtungen geteilt werden (und dann auch Bündnisse in Einzelfragen begründen), allerdings mit je unterschiedlichen, mitunter konfligierenden normativen Begründungen.²⁷
- (d) Neben Bund und Ländern wirkte als dritter zentraler Akteur das Bundesverfassungsgericht an den konstitutionellen Wandlungsprozessen der hochschulpolitischen Kompetenzordnung mit. Angefangen bei der frei geschöpften Bestimmung der Kulturhoheit zum „wesentlichen Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland“ von 1957 bis zum Juniorprofessoren-/Habilitationssurteil 2005: Das BVerfG entwickelte in Hochschulfragen tendenziell eine eher länderfreundliche Rechtsprechung.

²⁷ So treffen sich z.B. die konservative und die marktliberale Strömung in ihrer hochschulpolitischen Befürwortung von Leistungsorientierung und Differenzierung; die einen jedoch auf der Grundlage eines akademischen Exklusivitätsanspruchs, die anderen auf Basis einer leistungs-gesteuerten Inklusionsorientierung. Die marktliberale Strömung vertritt ebenso wie die chancenausgleichsorientierte die Position, dass die Hochschulbildungsbeteiligung gesteigert werden solle; erstere aus Gründen der Standortsicherung, letztere hingegen aus Gründen der Verbreiterung sozialer Aufstiegschancen. Oder, letztes Beispiel: In der Verteidigung der akademischen Autonomie stimmen wiederum die konservative und die chancenausgleichsorientierte Strömung überein; die einen als Vertreter eines traditionellen, auf Exklusivität bedachten Universitätsmodells, die anderen deshalb, weil akademisch selbstverwaltete Hochschulen politischer Intervention einfacher zugänglich sind als unternehmensförmig gestaltete Organisationen (vgl. Pasternack 2006: 35-37).

- (e) Haushaltspolitische Erwägungen überformen typischerweise die hochschulpolitischen Anliegen. Innerhalb der Ressortkonkurrenz – die eine Politikfeldkonkurrenz repräsentiert – zählt die Hochschulpolitik in den meisten Ländern zu den eher schwachen Ressorts (Ausnahmen sind Baden-Württemberg und Bayern). Ihre Finanzierungsanliegen leiden unter dem Nachteil, dass sie in ihren Effekten nur unzulänglich vorhersagbar und die adressierbaren Klientelgruppen zu diffus sind. Auch die Änderungen der hochschulföderalistischen Kompetenzordnung 2006 wurden von seiten der Länder vornehmlich danach bewertet, wie sich deren haushalterische Auswirkungen gestalten.
- (f) Alle politischen Interessen und konstitutionellen Neuerungen ändern indes an einem Umstand nichts: Die Länder-Koordination und die Bund-Länder-Kooperation müssen in der Hochschulpolitik stärker als in zahlreichen anderen Politikfeldern zentrale Bereiche einer solchen Willensbildung und Entscheidungserzeugung sein, die auf den Gesamtstaat bezogen ist (vgl. Scheller 2006). Mobilitätsanforderungen zwischen den Bundesländern für Studierende, Lehrende und Absolventen, das Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die internationalen Verflechtungen stehen einer unbegrenzten Auseinanderentwicklung der 16 regionalen Hochschullandschaften in Deutschland entgegen.

2.3.3. *Föderalismusreform 2006*

Die Ziele der Reform waren, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“ (Deutscher Bundestag 2006: 1). Der Bund war durch die oben erwähnten BVerfG-Urteile von 2004 und 2005 geschwächt in die Verhandlungen gegangen. Die Ziele setzten daher zunächst vornehmlich die Länder. Der Bund sollte sowohl seine Rahmengesetzgebungskompetenz verlieren als auch seine Möglichkeiten, programmgebunden Finanzmittel – und damit gestalterische Absichten – ins Hochschulwesen injizieren zu können.

Dafür hatten die Länder zwei erfahrungsgesättigte Gründe: Zum einen wussten sie um ihre eigene Verführbarkeit, sobald die Chance besteht, in den notorisch klammen Hochschulressorts nichteigenes Geld ausgeben zu können. Zum anderen störten sie sich daran, dass die vom

Bund programmgebunden angebotenen bzw. gesetzlich bereitgestellten Finanzmittel in der Regel mit einer Gegenfinanzierungskomponente versehen sind. Damit entsteht eine Quasi-Nötigung, landesseitig die Kofinanzierung zu leisten, um die Bundesmittel nutzen zu können. Hierdurch wiederum steuert der Bund realiter Teile der Ausgabenpolitik der Länder. Infolge dieser faktischen Nötigung fühlten sich Ministerpräsidenten und Finanzminister in ihren Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt, während die Wissenschaftsminister häufig allein auf diesem Wege wirksam gestalten konnten.

Die angestrebten Ziele, die mit einer neu gestalteten hochschulpolitischen Kompetenzordnung verwirklicht werden sollten, sind dennoch nicht vollständig umgesetzt worden. Das Ergebnis ist weder eindeutig noch ambivalent, sondern multivalent: „Der Wegfall der Rahmenkompetenz des Bundes ... wird durch eine gegenständlich begrenztere Vollkompetenz konterkariert. Bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzhilfen ist die Politikentflechtung nicht vollständig gelungen“ (Sachs 2007). Gleichwohl wurde die Länderebene gestärkt und die vertikale Verflechtung zwischen Bund und Ländern deutlich geschwächt. Dies heißt jedoch nicht, dass der Bund vollständig Abstand nehmen muss von seiner langjährig geübten Praxis, Gestaltungsabsichten qua programmgebundener Finanzierungen zu ‚erkaufen‘. Die Exzellenz-Initiative mit 75prozentigem Finanzierungsanteil des Bundes, der Hochschulpakt 2020 zur Einrichtung neuer Studienplätze, um die sich erhöhende Studiennachfrage zu bewältigen, oder das Programm zur Schaffung von 200 Professuren für Frauen – all dies sind Aktivitäten, die nach der Föderalismusreform, also unter der neuen Zuständigkeitsordnung initiiert worden waren.

Anhand der Exzellenzinitiative beschreiben Schimank/Lange (2006: 339) die Stabilität der hergebrachten Interaktionsdynamik: „Der Bund wollte sich institutionellen Einfluss ... auf die besten deutschen Hochschulen ‚kaufen‘, die Länder wollten das Geld – aber ohne einen quasi-trägerschaftlichen Einfluss des Bundes auf einzelne Hochschulen. [...] Auch in der Exzellenzinitiative wird der Bund, wie gehabt, ganz explizit aus der institutionellen Förderung der Hochschulen heraus gehalten und bleibt auf Projektförderung beschränkt.“

Gleichwohl wurde der Bund in der Hochschulpolitik in einer Hinsicht machtloser, als er es je zuvor gewesen war. Da dessen Vorhabensförderung jetzt der Zustimmung ausnahmslos aller 16 Länder bedarf, verfügt der Bund hier nicht mehr über die Autonomie der Programmdefinition, jedes einzelne Land indes über ein faktisches Vetorecht.

Resümierend lässt sich sagen: Der Bund ist nunmehr in viererlei Weise konstitutionell eingeeht, wenn es um seine hochschulpolitische Handlungsfähigkeit geht. Neben (a) der genannten 16-Länder-Zustimmungspflicht zu Vorhabensförderungen in „Wissenschaft und Forschung“ hat der Bund (b) insgesamt weniger Zuständigkeiten als zuvor (wenngleich mehr, als gemeinhin angenommen wird), und zwei dieser – Hochschulzulassung und -abschlüsse – unterliegen (c) dem Recht der Länder zur Abweichungsgesetzgebung sowie (d) der Regelung, dass diesbezügliche Bundesgesetze erst sechs Monate nach Verabschiedung in Kraft treten, so dass die Länder Zeit haben, noch rechtzeitig abweichende Regelungen zu treffen, die dann Anwendungsvorrang haben.

Vorausgesagt wird, dass spätestens dann ein Bedarf nach bundesstaatlicher Koordination des Hochschulwesens – in Analogie zur Raumplanung – bestehen wird, wenn die Länder nach Auslaufen der übergangsweise vom Bund bis 2019 gezahlten Hochschulbaumittel sowie der im Rahmen des krisenbewältigenden Konjunkturpakets bereitgestellten Mittel Schwierigkeiten haben werden, die Erfüllung des Rechts auf Hochschulzugang (abgeleitet aus Art. 12 Abs. 1 GG) und die Funktionsgewährleistungsansprüche auf angemessene Mittelausstattung der einzelnen Hochschullehrer/innen (abgeleitet aus Art. 5 Abs. 3 GG) sicherzustellen (Seckelmann 2009: 756).

2.4. Zwischenfazit

Soweit hier Änderungen der Verfassungsbestimmungen zu referieren waren, folgten diese entweder politischen Schwerpunktverlagerungen oder aber bereiteten solche vor. Insoweit sind die Veränderungen der hochschulpolitischen Kompetenzordnung einerseits Ausdruck sich wandelnder politischer Orientierungen und Rahmenbedingungen. Andererseits lassen sie keine über die Jahrzehnte hin einheitliche Tendenz erkennen, sondern haben wechselnde Schwerpunkte, die sich zum Teil als Pendelausschläge darstellen:

- in den 50er Jahren dominierten die Länderzuständigkeiten;
- die 60er und 70er Jahre waren geprägt durch eine annähernd gleichberechtigte Einbindung des Bundes mittels komplizierter Mischkompetenzen;
- die 80er und 90er Jahre sahen finanzierungsgetriebene Ausdehnungen des Bundeseinflusses;

- die 2000er Jahre brachten zum einen die angestrebte Schwächung des Bundes bei einer deutlichen Stärkung der Rolle der Länder; zum anderen aber erweist sich diese in der bundesstaatlichen Realität als eine konstitutionell wiederum sehr komplizierte, doch gestaltungsoffene gemeinsame Verantwortungswahrnehmung.

Dass solche Veränderungen über die Zeit hin möglich sind, drückt zugleich eine Notwendigkeit aus: Demokratie benötigt die Offenheit zu solchen Veränderungen, die eine gegebene Kompetenzordnung an sich wandelnde Bedingungen anzupassen vermögen. Ebenso gehört dazu, dass der Interessenvielfalt in Meinungsunterschieden – z.B. zwischen Bund und Ländern – Ausdruck verliehen werden kann.

Die Expertenurteile über die Föderalismusreform 2006 und ihre vierzigjährige Vorgeschichte fallen, soweit es um Hochschule und Wissenschaft geht, überwiegend ambivalent aus: Einerseits entsprechen die nunmehr gültigen hochschulpolitischen Kompetenzen den Nachkriegsintentionen des Grundgesetzes eher als die ausgreifenden, mitunter auch konstitutionell überdehnenden Aktivitäten des Bundes bis 2006. Andererseits entspreche die aktuelle Kompetenzordnung nicht den realen Erfordernissen, wie sie sechs Jahrzehnte nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes bestehen: Europäisierung, Internationalisierung, innerstaatliche wie grenzüberschreitende Mobilität und das Streben nach sozialer Bildungschancengerechtigkeit bezeichnen die faktischen Entwicklungen und normativen Ansprüche der Gegenwart. Dass diesen eine allzu starke hochschulföderalistische Differenzierung auf Dauer gerecht werden könne, wird weithin bezweifelt.

Allerdings ist die Entflechtung von Landes- und Bundeskompetenzen als Voraussetzung, um die kooperativ-föderalistischen Elemente zu Gunsten des Wettbewerbsföderalismus zu mindern, nur zum Teil realisiert worden. Daher gibt es im Hochschulbereich weiterhin Mehrebenenverflechtung und wird auch keine Entflechtungsfälle erkennbar. Exzellenzinitiative und Hochschulpakt 2020 dokumentieren die entsprechende Kompromissbereitschaft der Länder. Auch zeigt die Föderalismusreform II von 2009, welche die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern neu regelte, wiederum eher in Richtung „eines partiell kompetitiven, partiell kooperativen Föderalismus“ (Seckelmann 2009: 757). Zudem war der kooperative Föderalismus im Hochschulwesen leistungsfähiger, als es seine landläufige Bewertung nahe legt. Dies gilt zwar in einem Punkt nicht – der sachangemessenen Finanzierung der Hochschulen –, doch wirkte gerade hier der Bund über die

Jahrzehnte hin zumindest abmildernd. Aus Finanzierungsgründen wird der Bund spätestens nach Ende der Hochschulbau-Überweisungen im Jahre 2019 wieder benötigt werden. Es verwundert insofern wenig, wenn das sog. Kooperationsverbot²⁸ immer häufiger als korrekturbedürftiger Fehler bezeichnet wird.²⁹ In Einzelverhandlungen, so die CDU-Bildungspolitikerin Monika Grütters, habe der Bund bereits „mit sehr guten Pakten eine sehr gute Umgehungsstraße um das [Kooperations-]Verbot gebaut“.³⁰

Betrachtet man die gesamte Geschichte der vollzogenen Änderungen in der Kompetenzordnung, dann wird immerhin deutlich: Die zugrundeliegenden Rationalitäten waren und sind nicht allein an Erfordernissen orientiert, die aus der Perspektive des Gesamtstaates plausibel erscheinen. Vielmehr ließen sich fünf Triebkräfte identifizieren, die wirkungsmächtig wurden:

- (a) differenzierte Länderinteressen, die zwischen Nehmer- und Geberländern im horizontalen Finanzausgleich, zwischen Flächenländern und Stadtstaaten sowie zwischen SPD- und unionsdominierten Ländern bestehen, daneben aber auch zwischen ostdeutschen und westdeutschen Ländern sowie zwischen Bildungsexporturen und Bildungsimporteuren;
- (b) parteipolitische Frontstellungen, die vor allem dann wirksam werden, wenn die Mehrheit der Länder von Regierungen geführt wird, die eine andere politische Färbung aufweisen als die Bundesregierung;
- (c) die Prägung der hochschulpolitischen Debatte in Deutschland durch drei wesentliche – mit den üblichen parteipolitischen Zuordnungen nicht identischen – Strömungen: eine konservative, eine chancenausgleichsorientierte und eine marktliberale;
- (d) die Rolle des, neben Bund und Ländern, dritten zentralen Akteurs der konstitutionellen Wandlungsprozesse in der hochschulpoliti-

²⁸ Art. 104b Abs. 1 GG: „Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren“, d.h. er kann nur insoweit tätig werden, wie er selbst die Gesetzgebungsbefugnis besitzt. Allerdings ist diese Bestimmung für den Bereich der Wissenschaft, wie gezeigt werden konnte, durchaus grundgesetzlich aufgeweicht.

²⁹ So für die Bundestagsfraktion der CDU/CSU 2010 deren bildungs- und forschungspolitischer Sprecher, Albert Rupprecht (http://www.cdu.de/archiv/2370_31363.htm). Die SPD, Linke und Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag formulierten dazu im selben Jahr jeweils eigene Anträge (http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30111149_kw23_de_bildung/index.html). (Zugriffe 12.12.2010)

³⁰ http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30111149_kw23_de_bildung/index.html (Zugriff 12.12.2010)

schen Kompetenzordnung: des Bundesverfassungsgerichts, dass in Hochschulfragen tendenziell länderfreundlich urteilte;

- (e) die Überformung hochschulpolitischer Anliegen durch haushaltspolitische Erwägungen, die daraus resultiert, dass die Hochschulpolitik innerhalb der Ressort- und Politikfeldkonkurrenz in den meisten Ländern zu den eher schwachen Ressorts zählt.

Dass es trotz der Interessenunterschiede zu – phasenweise mehr oder weniger intensiven – Abstimmungen zwischen Bund und Ländern einerseits und zwischen den Ländern andererseits kommt, resultiert aus Mobilitätsanforderungen zwischen den Bundesländern, dem Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und den internationalen Verflechtungen. Diese stehen einer unbegrenzten Auseinanderentwicklung der 16 regionalen Hochschullandschaften in Deutschland entgegen.

Die Bedeutung von vertikalen und horizontalen Koordinierungen wurde durch die Föderalismusreform 2006 nicht schwächer, sondern stärker – und zugleich schwieriger: Die hochschulpolitisch zunächst auf eine Minderung der kooperativ-föderalistischen Elemente zielende Reform war durch mehrere Spezialregelungen zu Gunsten des Bundes ergänzt worden, die im einzelnen in ihrer Nutzbarkeit noch auszudeuten sind. Die zugleich vorgenommenen Stärkungen der Länderkompetenzen sollen die Länder in die Lage versetzen, so der idealtypische Anspruch, in konstruktiver Konkurrenz untereinander nach innovativen Lösungen für bundesweite und regionalspezifische hochschulpolitische Herausforderungen suchen. Voraussetzungen eines solchen Wettbewerbs sind allerdings vergleichbare Anfangsausstattungen der Wettbewerbsteilnehmer. Diese sind nicht gegeben. „Leidlich ausgeglichene“ Ausgangspositionen für den hochschulföderalistischen Wettbewerb könnten, so Westerburg (2006: 343), allein über eine Länderneugliederung erreichbar sein. Diese gilt allgemein als illusorisch.

Literatur

Benz, Arthur (2008): Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), Jahrbuch des Föderalismus Bd. 8, Baden-Baden, S. 180-190.

BLK, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (1973): Bildungsgesamtplan Bd. 1, Stuttgart.

- BLK, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (1993): Eckwertepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des vorgesehenen bildungspolitischen Spitzengesprächs 1993, URL <http://www.hopo-www.de/konzepte/eckwerte/welcome.html> (Zugriff 4.5.2008).
- CDU, CSU, SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. November 2005, Union Betriebs-GmbH, Rheinbach, auch unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/koalitionsvertrag,property=publicationFile.pdf> (Zugriff 12.4.2008).
- Deutscher Bundestag (1969): Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 37 vom 14. Mai 1969.
- Deutscher Bundestag (1969a): Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.5.1969, Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 37 vom 14. Mai 1969.
- Deutscher Bundestag (1970): Siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31.7.1970, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nummer 76 vom 5. August 1970.
- Deutscher Bundestag (2006): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) (Drucksache 16/813 vom 7.3.2006).
- Deutscher Bundestag (2006a): Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5.9.2006, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 42 vom 11. September 2006.
- Deutscher Bundestag (2006b): Bericht des Rechtsausschusses (Drucksache 16/2069 vom 29.6.2006).
- Deutscher Bundestag (2007): Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG) (Drucksache 16/4027 vom 12.1.2007).
- Deutscher Bundestag (2007a): Gesetz zur Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Wissenschaft vom 12. April 2007, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 23 vom 17. April 2007.
- EU-Kommission (1993): Memorandum zur Hochschulbildung in der Europäischen Gemeinschaft, COM (91)349, Brüssel.
- EU-Kommission (2003): Die Rolle der Universitäten im Europa des Wissens, KOM(2003) 58, Brüssel, den 05.02.2003, URL <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0058:FIN:DE:PDF> (Zugriff 13.4.2008).
- EU-Kommission (2003a): Forscher im europäischen Forschungsraum: ein Beruf, vielfältige Karriereöglichkeiten. KOM(2003)436; URL http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003_0436de01.pdf (Zugriff 12.1.2007).

- EU-Kommission (2010): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel; URL <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf> (Zugriff 22.12.2010).
- Europäischer Rat (2000), Europäischer Rat 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, URL http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (Zugriff 11.8.2009).
- Faber, Klaus (2006): Wissenschaftspolitik und Föderalismusreform: Verfassungspolitische Ungereimtheiten, in: Botho Brachmann/Helmut Knüppel/Joachim-Felix Leonhard/Julius H. Schoeps (Hg.), Die Kunst des Vernetzens. Festschrift für Wolfgang Hempel, Berlin, S. 449-460.
- Faber, Klaus/Gieseke, Ludwig/Gramm, Christof/Wessler, Mechthild (1997): Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Hochschulbereich, Bad Honnef.
- Feuchte, Paul (1972): Hochschulbau als Gemeinschaftsaufgabe, in: Die Verwaltung 5/1972, S. 199-222.
- Fränz, Peter/Joachim Schulz-Hardt (1998): Zur Geschichte der Kultusministerkonferenz 1948-1998, in: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hg.), Einheit in der Vielfalt: 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948-1998. Neuwied, Kriftel, Berlin, URL <http://www.kultusministerkonferenz.de/kmkgesch/home.htm> (Zugriff 26.4.2008).
- Geis, Max-Emanuel (1992): Die Kulturhoheit der Länder. Historische und verfassungsrechtliche Aspekte des Kulturföderalismus am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Die Öffentliche Verwaltung 12/1992, S. 522-529.
- Glötz, Peter/Klaus Faber (1995): Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Teil 2, Berlin/New York, S. 1363-1424.
- Hansalek, Erik (2006): Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 6/2006, S. 668-670.
- Henneke, Hans-Günter (2005): Bestandsaufnahme der Kommissionsarbeit und Umsetzungsperspektiven für die Föderalismusreform in Deutschland. Bericht über das DLT-Professorengespräch 2005 in Frankfurt am Main, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 7/2005, S. 249-264.
- von Hoppe, Hans (1969): Die Stellung des Bundes in der Hochschulpolitik, in: Max Kaser/Werner Weber/Werner Thieme/Franz Wieacker (Hg.), Festschrift für Wilhelm Felgentraeger zum 70. Geburtstag, Göttingen, S. 61-80.
- Herrenchiemsee (1981 [1948]): Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Peter Bucher, Boppard.

- Hohn, Hans-Willy (1998): Kognitive Strukturen und Steuerungsprobleme der Forschung. Kernphysik und Informatik im Vergleich, Frankfurt a.M./New York.
- Höhnige, Christoph/Sascha Kneip/Astrid Lorenz (2011): Formen, Ebenen, Interaktionen - eine erweiterte Analyse des Verfassungswandels, in: dies. (Hg.): Verfassungswandel im Mehrebenensystem, Wiesbaden, S. 8-20.
- Hrbek, Rudolf/Annegret Eppler (Hg.) (2005): Die unvollendete Föderalismusreform. Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004, Tübingen 2005.
- Hufen, Friedhelm (2005): Die Einflussnahme des Bundes auf die Schul- und Hochschulpolitik durch direkte und indirekte Finanzaufweisungen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 3/2005, S. 323-334.
- Kehm, Barbara/Ute Lanzendorf (2006): Germany – 16 Länder Approaches to Reform. In: Kehm, Barbara/Lanzendorf, Ute (Hg.): Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries. Bonn, S. 135-186.
- Kluth, Winfried (Hg.) (2007): Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden.
- Kluth, Winfried (2007a): Die deutsche Föderalismusreform 2006: Beweggründe – Zielsetzungen – Veränderungen, in: ders. (Hg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden, S. 43-59.
- KMK, Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2005): Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19. November 1955 i.d.F. vom 02.06.2005, URL <http://www.kmk.org/aufg-org/gogr.pdf> (Zugriff 12.9. 2007).
- Köstlin, Thomas (1989): Die Kulturhoheit des Bundes. Eine Untersuchung zum Kompetenz- und Organisationsrecht des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Krings, Günter (2007): Die Beratungen der Föderalismuskommission, in: Winfried Kluth (Hg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden, S. 61-80.
- Lanzendorf, Ute/Peer Pasternack (2008): Landeshochschulpolitiken, in: Achim Hildebrand/Frieder Wolf (Hg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, S. 43-66.
- Müller, Reinhard (1982): Entstehungsgeschichte des Hochschulrahmengesetzes – Eine Fallstudie. Dissertation im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Johann-Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt am Main, unveröff.
- Mager, Ute (2005): Die Neuordnung der Kompetenzen im Bereich Bildung und Forschung. Eine kritische Analyse der Debatte in der Föderalismusreform, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 3/2005, S. 312-322

- Münch, Ursula (2005): Bildungspolitik als föderativer Streitpunkt. Die Auseinandersetzung um die Verteilung bildungspolitischer Zuständigkeiten in der Bundesstaatskommission, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden, S. 150-162.
- Nolte, Jakob Julius (2010): Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2/2010, S. 84-92.
- Oeter, Stefan (1998): Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, Tübingen.
- Pasternack, Peer (2006): Hochschulsteuerung: ein konkurrenzföderalistischer Feldversuch, in: Hochschulmanagement 3/2006, S. 63-67.
- Pasternack, Peer (2006a): Qualität als Hochschulpolitik? Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes, Bonn: Lemmens.
- Pasternack, Peer (2008): Konkurrenzföderalistischer Feldversuch. Studiengebühren im Bildungsföderalismus, in: Andrea Adams/Andreas Keller (Hg.), Vom Studentenbergr zum Schuldenbergr? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld 2008, S. 151-159.
- Pasternack, Peer (2011): Das Wechselspiel zwischen Bund und Ländern bei der Verschiebung hochschulpolitischer Kompetenzen, in: Christoph Hönnige/Sascha Kneip/Astrid Lorenz (Hg.), Verfassungswandel im Mehrebenensystem, Wiesbaden, S. 321-343.
- Peisert, Hansgert/Framhein, Gerhild (1990): Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland. Struktur und Entwicklungstendenzen, Bad Honnef.
- Reith, Karl-Heinz (1997): Keine Zeit für Ideologie, in: DUZ 1-2/1997, S. 10-13.
- Richter, Ingo (2005): Das Bildungswesen im Föderalismusstreit. Zu den Ergebnissen der Bundesstaatskommission, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1/2005, S. 3-10.
- Sachs, Michael (2007): Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform, URL http://www.dgbv.de/dgbv_aktuell/jahrestagung2007_vortrag_sachs.pdf (12.4.2008), unpag.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die „Politikverflechtungsfälle“. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1985, S. 323-356.
- Scheller, Henrik (2006): Der deutsche Bildungsföderalismus. Zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung, in: Bernhard Vogel/Rudolf Hrbek/Thomas Fischer (Hg.), Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich, Baden-Baden, S. 30-47.
- Scheller, Henrik (2010): Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung, in: Klaus Detterbeck/Wolfgang Renzsch/Stefan Schieren (Hg.), Föderalismus in Deutschland, München, S. 225-256.

- Schimank, Uwe/Stefan Lange (2006): Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz, in: Peter Weingart/Niels C. Taubert (Hg.), Das Wissensministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland, Weilerswist, S. 311-346.
- Schmittner, Konrad (1973): Zur Position der Bundesexekutive im System der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, in: Wissenschaftsrecht 2/1973, S. 227-243.
- Seckelmann, Margrit (2009): „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II? Zu den Gemeinschaftsaufgaben und den Möglichkeiten kooperativen Handelns im Bundesstaat (insbesondere zu den Art. 91 a und b n.F. sowie zur Aufnahme der Art. 91 c und d GG in das Grundgesetz, in: Die öffentliche Verwaltung 18/2009, S. 747-757.
- Siekmann, Helmut (2007): Zusammenwirken von Bund und Ländern durch Vereinbarungen, in: Michael Sachs (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, München 2007, S. 1841-1853.
- Thieme, Werner (1986): Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der wissenschaftlichen, künstlerischen, Gesamt- und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. 2., vollst. überarb. u. erhebl. erw. Aufl., Köln u.a.
- Thieme, Werner (2004): Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der wissenschaftlichen, künstlerischen, Gesamt- und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. 3., vollst. Neu bearb. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München.
- Westerburg, Sandra (2006): Auswirkungen der Föderalismusreform auf die rechtlichen Rahmenbedingungen von Wissenschaft und Forschung, in: Wissenschaftsrecht 4/2006, S. 338-344.
- Zehetmair, Hans (1998): 50 Jahre Kultusministerkonferenz. Neue Entwicklungen im Kulturföderalismus. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2/1998, S. 133-144.

3. Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen

Forschungsansätze und empirische Befunde vorliegender Untersuchungen

Manfred Stock

Die Frage nach Effekten der politischen Steuerung unter den Bedingungen des Hochschulföderalismus berührt eine Vielzahl von Gesichtspunkten, die höchst unterschiedliche theoretische Zugänge implizieren. Das Thema beinhaltet etwa in einem politikwissenschaftlichen Sinne die Frage nach dem Zustandekommen von hochschulpolitischen Entscheidungen im Feld föderaler Kompetenzverteilungen. Es verweist auf die von Politikwissenschaft und Soziologie entwickelten Theorien politischer Steuerung. Die dem Steuerungsansinnen zugrunde liegende Vorstellung, man könne in der Gesellschaft beabsichtigte Zustände herstellen, wird dabei ganz unterschiedlich beurteilt. Die unterschiedlichen Beurteilungen der Steuerungsmöglichkeiten korrespondieren dabei mit allgemeinen gesellschaftstheoretischen Konzepten, denen man sich damit notwendigerweise zuwenden muss.

Analysen der Steuerung beschränken sich zumeist auf die Analyse von Steuerungskonstellationen, die verschiedene soziale Akteure bilden, wenn sie soziale Ordnungen intentional gestalten wollen. In jüngerer Zeit hat diese Herangehensweise unter dem Begriff der „Governance-Perspektive“ eine Vielzahl von Forschungen hervorgebracht. Nur selten werden dabei die faktischen Effekte in den Blick genommen, die mit den Steuerungsbemühungen auf der Ebene von Forschung und Lehre einhergehen.

Um schließlich das Handeln in Forschung und Lehre zu untersuchen, werden gewöhnlich Theorien eingesetzt, die ganz anderen theoretischen Prämissen folgen als die Ansätze der Steuerungsanalyse. Häufig legen sie ihr Augenmerk gerade auf die Eigenlogiken oder normativen Standards professionellen Handelns und heben hervor, dass sich in Forschung und Lehre nicht umstandslos angestrebte Zustände und Ergebnisse herbeiführen lassen.

Wir haben es also mit einer Vielzahl von theoretischen Perspektiven und von Erklärungsansätzen zu tun, die zur Analyse der unter-

schiedlichen Operationen, Strukturen, Akteurskonstellationen im weit gespannten Feld zwischen hochschulpolitischen Einflussnahmen unter den Bedingungen des Föderalismus auf der einen Seite und den Effekten im Bereich von Forschung und Lehre auf der anderen Seite herangezogen werden können.

Im Folgenden vereinfachen wir, indem wir das Untersuchungsfeld aufgliedern und für abgrenzbare Untersuchungsbereiche wichtige Forschungen vorstellen. Vollständigkeit wird dabei nicht angestrebt, die einzelnen Bereiche können nicht in ihrer Breite dargestellt werden. Es wird versucht, theoretische Ansätze und Forschungsergebnisse auszuwählen, die für den jeweiligen Bereich typisch sind. Untersuchungen, die zudem dazu dienen könnten, das Vorgehen der eigenen empirischen Analysen zu präzisieren, werden ausführlicher behandelt.

Es werden drei Bereiche der Forschung unterschieden:

- Erstens geht es um Forschungen, die die hochschulpolitischen Akteure von Bund und Ländern, deren Konstellation und Interaktion untersuchen.
- Zweitens werden Arbeiten zur politischen Steuerung und zu so genannten „Steuerungsregimes“ im Hochschulbereich vorgestellt.
- Drittens geht es um Untersuchungen, die Steuerungseffekte auf der Ebene von Forschung und Lehre in den Blick zu nehmen.

Die Darstellung dieser Bereiche diskutiert Themen wie „Föderalismus“, „Steuerung“, „Governance“ vor allem mit Blick auf das Hochschulwesen. Gleichwohl werden, wenn dies erforderlich ist, auch entsprechende allgemeine Ansätze berücksichtigt.

3.1. Hochschulpolitische Akteure im Föderalismus

3.1.1. Überblicksdarstellungen

Einen Überblick zur historischen Entwicklung des institutionellen Rahmens des Bildungswesens in der Bundesrepublik bieten vor allem Studien des Max-Planck-Institutes für Bildungsforschung. Hervorzuheben ist die umfassende Studie von Hüfner/Naumann/Köhler/Pfeffer (1986), die sich auf die Zeit von 1967 bis 1980 bezieht, sowie der Bildungsbericht des Max-Planck-Institutes, der die Entwicklung in der Bundesrepublik bis zum Jahr 1989 untersucht (Arbeitsgruppe Bildungsbericht 1994: 64 ff.). Der Bericht zeichnet anhand der

Grundgesetzänderungen und der Entstehung föderaler Koordinations- und Beratungsgremien (Kultusministerkonferenz, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen, Deutsche Bildungsrat, Wissenschaftsrat) den Weg nach, auf dem sich seit den 50er Jahren bis zur deutschen Einheit die Kulturhoheit der Länder zum kooperativen Kulturföderalismus entfaltet hat. Dabei geht es vor allem um die Frage, wie sich die Einfluss- und Kompetenzstrukturen im gesamten Bildungs- und Wissenschaftsbereich entwickelt haben.

Einen sehr detaillierten Überblick zum Föderalismus mit Blick auf das Hochschulwesen gibt Teichler (1992). Er beschreibt das Verhältnis von Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen in der Hochschulpolitik sowie die einzelnen Felder, die Gegenstand von Koordinierungsbemühungen im nationalen Rahmen waren: internationale Beziehungen im Bereich von Forschung und Lehre, die Förderung der Forschung in den Hochschulen, die finanzielle Unterstützung von Studenten etwa durch Stipendienprogramme, die Strukturplanung, der Hochschulbau, Hochschulzugang und -Zulassung sowie Personalangelegenheiten. Teichler hebt hervor, dass man im Falle des deutschen Hochschulföderalismus eher von einer Koordination im nationalen Maßstab als von „föderaler“ Koordinierung sprechen sollte, da die Mechanismen zur Koordinierung der Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung kaum in der Hand des Bundes liegen (Teichler 1992: 142, vgl. auch Cameron 1992: 29).

Neben Überblicksdarstellungen zum Föderalismus im Bildungs- und im Hochschulbereich gibt es auch solche der politischen Theorie und Regulierungslehre zur Föderalismusforschung (Braun 2004) sowie zur historischen Entwicklung und zu den Merkmalen föderaler Systeme (Schultze 1992).

Besonders zwei theoretische Zugänge der deutschen Föderalismusforschung sind hervorzuheben: Der Ansatz des „dynamischen Föderalismus“ (Benz 1985, 1989) und die Politikverflechtungstheorie von Scharpf (1978, 2005). Benz zeichnet in seinen Analysen das Bild eines kooperativen Föderalismus, in dem Zentralisierungs- neben Dezentralisierungstendenzen stehen. Diese Tendenzen, so das Argument, setzen sich in den einzelnen Politikfeldern in jeweils spezifischer Weise durch, was dem kooperativen Föderalismus in Deutschland insgesamt ein relativ hohes Maß an Flexibilität verleihe. Dem gegenüber stehen die Analysen der Politikverflechtungstheorie. Diesen geht es um die

Effizienz der föderalen Konstruktion bei der Allokation von öffentlichen Gütern. Unter diesem Gesichtspunkt wird auf erhebliche Mängel der politischen Entscheidungsverfahren im kooperativen Föderalismus verwiesen. Als Folgeproblem der Dezentralisierung ergäbe sich vor allem eine Inkongruenz zwischen der Struktur der Entscheidungen und der Struktur der Probleme. Die Steuerungsfähigkeit des Staates sei dadurch eingeschränkt (Scharpf 1978, 2005).

3.1.2. Politikwissenschaftliche Analysen zu föderalen Verhandlungsprozessen auf dem Gebiet der Hochschulpolitik

In dieser Perspektive wird untersucht, auf welche Weise bindende Entscheidungen in föderalen Verhandlungsprozessen zu Stande kommen. Umfassende empirische Untersuchungen liegen dabei zu Entscheidungen vor, die zu Hochschulbauinvestitionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau in Verhandlungen zwischen Bund und Ländern getroffen wurden (Wiesner 2006). Die Analyse bezieht sich also auf eine Situation vor der Föderalismusreform. Es handelt sich um eine Mikrostudie, die den Ablauf der Verhandlungen und die Weise, in der Einigungen erzielt werden, anhand von Verhandlungsprotokollen rekonstruiert.

Auf einer ähnlichen Ebene liegen auch „Mikro-Policy-Analysen“ der ethnographischen Politikforschung, die ebenfalls das Feld der Hochschulpolitik (Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner 2003), auch unter dem Gesichtspunkt des föderalen Aushandlungsgeschehens (Ebenda: 193 ff.) in den Blick nehmen.

Für unser Thema sind die genannten Analysen weniger bedeutsam, da sie sich allein auf das Interaktionsgeschehen in dem besagten Verhandlungssystem beschränken.

3.1.3. Politiksoziologische Darstellungen zur Entwicklung der Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz

Hier ist vor allem die Untersuchung von Schimank/Lange (2006) zu nennen, die jene Konkurrenzverhältnisse analysiert, die dann in die aktuelle Föderalismusreform einmündeten. Die Autoren zeigen anhand eines historischen Abrisses, dass der Bund beständig versucht hat, über den Einsatz finanzieller Mittel an der politischen Gestaltung des Hochschulsektors mitzuwirken. Sie resümieren:

„Es gelang dem Bund nur sehr begrenzt, seine finanziellen Einflussmöglichkeiten so zu nutzen, dass er sich nennenswerte rechtlich fixierte Kompetenzen der Mitgestaltung des deutschen Hochschulsystems erworb. Und dort, wo er sie erhalten hat – am exponiertesten in der Hochschulrahmengesetzgebung – war er im „game about rules“ (...), d.h. der von den Ländern erzwungenen verfassungsrechtlichen Überprüfung der Reichweite und Regelungstiefe seiner Kompetenz, stets der Verlierer“ (Schimank/Lange 2006: 340).

Kulminationspunkt dessen ist Föderalismusreform. Schimank/Lange weisen aber auch darauf hin, dass sich mit der finanziellen Förderung von spezifischen Projekten und Programmen durch den Bund durchaus Steuerungsmöglichkeiten verbinden, deren Wirkungen nicht zu unterschätzen sind. Sie vergleichen die Steuerungsmöglichkeiten der Projekt- und Programmfinanzierung des Bundes mit denen der institutionellen Hochschulfinanzierung durch die Länder:

„Wer sich als institutioneller Träger betätigt, besitzt zwar zweifellos bestimmte Entscheidungs- oder Mitwirkungsrechte – etwa hinsichtlich Zielen, Organisationsstrukturen oder Leitungspersonal. Doch er ist zugleich auch selbst festgelegt, während Projekt- und Programmförderung sozial, zeitlich und sachlich disponibel ist. (...) Zugleich bedeutet die stärkere Festgelegtheit der institutionellen Finanzierung auch, dass sich deren Steuerungswirkungen selbst dann, wenn sie das Gros der verfügbaren finanziellen Mittel ausmacht, im Zeitverlauf bei den Empfängern verflüchtigt. Der Nutznießer bemerkt sie gewissermaßen gar nicht mehr, während er gebannt die nervösen Fluktuationen der befristet vergebenen Mittel verfolgt“ (Schimank/Lange 2006: 341).

Der Analyse von Schimank/Lange kann man den aufschlussreichen Gedanken entnehmen, dass gerade das Engagement des Bundes dafür sorgen könnte, die Unterschiede zwischen den Bundesländern zu verstärken.

Man kann sich die Plausibilität dieser Schlussfolgerung am Beispiel der Exzellenzinitiative verdeutlichen. Die vom Bund eingesetzten Programmmittel der Exzellenzinitiative sind sozial selektiv; einer bekommt sie, andere nicht. Sie können unmittelbar mit inhaltlichen Ausrichtungen verknüpft werden. Sie sind sachlich spezifisch gebunden, und sie sind zeitlich befristet. Wegen ihres selektiven Charakters finden sie die Aufmerksamkeit der Massenmedien und werden so symbolisch verstärkt und mit ganz anderen sozialen und sachlichen Zuschreibungen verknüpft. Aus der selektiven Förderung von For-

schungsprogrammen im Rahmen der Exzellenzinitiative entstehen dann in der öffentlichen Zuschreibung beispielsweise „Eliteuniversitäten“.

Mit der Diagnose von Schimank/Lange decken sich die Untersuchungen von Münch (u.a. 2006a) zu den möglichen Effekten der Exzellenzinitiative, die dieser vor dem Hintergrund seiner empirischen Studien zur Forschungsförderung in Deutschland (Münch 2006b, 2007) unternommen hat.¹ Die Exzellenzinitiative werde Monopolstrukturen in der Forschung befestigen und trage zur Transformation des akademischen Feldes bei. Sei es vordem durch einen „föderalen Pluralismus“ gekennzeichnet gewesen, so differenziere es nun in Zentrum und Peripherie. Münchs Untersuchungen lenken den Blick darauf, dass mit der Exzellenzinitiative und unter dem neuen Hochschulregime, welches dem herrschenden globalen Modell der Institutionenökonomie folgt, die dominante Stellung von Großstandorten im akademischen Feld zementiert wird. Dadurch verenge sich der Korridor der Wissensrevolution. Die wesentliche Ungleichheitsstruktur des akademischen Feldes entwickelt sich demnach nicht im Zusammenhang mit föderalen Unterschieden, sondern auf der Grundlage von Mechanismen, die für eine erweiterte ungleiche Reproduktion monetären und symbolischen Kapitals zugunsten einzelner Universitäten auf der Basis einer zentralen Allokation von Forschungsmitteln sorgen (Münch 2009).

3.1.4. Analysen der aktuellen Auseinandersetzungen um die Verteilung bildungs- und hochschulpolitischer Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Zuge der Föderalismusreform

Zunächst ist hier auf allgemeine Analysen zur aktuellen Föderalismusreform und den damit verbundenen Konflikten um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hinzuweisen. Sie untersuchen in politikwissenschaftlicher Perspektive den Übergang von einer Konstellation, die als kooperativer Föderalismus beschrieben wurde, zu einer, die zunächst die Formel des „Wettbewerbsföderalismus“ in Anspruch nahm und nun als „Gestaltungsföderalismus“ firmiert (Scharf 2006, Scharf 2005). Untersuchungen, die dies mit Blick auf die Bildungspolitik konkretisieren, hat U. Münch (2005 und 2007) vorgelegt. Für die Autorin geht die Föderalismusreform mit einer stärkeren „Asymmetrisierung“ der bildungspolitischen Kompetenzen einher.

¹ Zur Kritik an den Untersuchungen von Münch vgl. Mayer (2008) und Hornbostel (2008).

3.1.5. Konsequenzen für das hochschulpolitische Zusammenwirken von Bund und Ländern im Zuge der Föderalismusreform

Ein Teil der aktuellen Literatur nimmt mögliche Konsequenzen für die hochschulpolitischen Akteure in den Blick, die sich mit den im Zuge der Föderalismusreform geänderten Verfassungsgrundsätzen verbinden können (Holtschneider 2007, Heyden 2007, Schlegel 2008). Dabei wird vor allem die neue Kompetenzverschiebung zu Gunsten der Länder behandelt; es geht aber auch um neue Erfordernisse und Möglichkeiten der Kooperation zwischen Bund und Ländern. Die Autoren leiten daraus Konsequenzen mit Blick auf jene Institutionen ab, die in einer Governance-Perspektive als solche der „horizontalen Politikverflechtung“ (Benz u.a. 1992, Mayntz 2004) oder der „horizontalen Selbstkoordination“ (Scharpf 1989) bezeichnet werden. Deren Bedeutung nehme zu.²

3.1.6. Komparative Untersuchungen zum Hochschulföderalismus

Komparative Untersuchungen zum Hochschulföderalismus liegen kaum vor. Es gibt Fallstudien zu einzelnen Ländern (Rothblatt 1987). Diese treten allerdings nicht mit einem komparativen Anspruch auf. Eine Ausnahme bilden eine vergleichende Untersuchung von Deutschland und Kanada (Braband 2004) sowie Beiträge, die aus einer internationalen Tagung zum Thema „Higher Education in Federal Systems“ (Brown/ Cazalis/Jasmin 1992) hervorgegangen sind. Diese Beiträge analysieren den Hochschulföderalismus in einer, wie es heißt, „institutionellen Perspektive“. Diese sieht den Föderalismus als eine Funktion des Zusammenwirkens von politischen Akteuren an, deren Handeln auf verschiedene territoriale Ebenen eines politischen Systems bezogen ist. Es werden dabei die folgenden Gesichtspunkte zum Thema gemacht: Erstens wird das Verhältnis zwischen „regional and local governments“ auf der einen und „central government“ (Watts 1992: 7 ff.) auf der anderen Seite in den Blick genommen. Zweitens

² Dies betreffe insbesondere die Kultusministerkonferenz (KMK), die einen zunehmenden Aufwand für die Abstimmung und Koordinierung zwischen den Ländern zu bewältigen habe. Zudem machen die Autoren auch auf neue Instrumente der Kooperation zwischen Bund und Ländern aufmerksam, etwa auf die Hochschulpakete 2010 und 2020 zur gemeinsamen Finanzierung einer größeren Zahl von Studienplätzen.

wird mit der Unterscheidung von „self-rule“ und „shared-rule“ gearbeitet. Föderalismus beinhaltet eine Kombination zwischen beiden:

„Self-rule plus shared-rule brought together in some kind of permanent contractual linkage, a linkage that is directed towards achieving and maintaining both unity and diversity at the same time. Federal systems do this through establishing a framework within which the constituent units exercise self-rule in certain areas and federal political institutions exercise the shared powers in others“ (Watts 1992: 7).

Einen weiteren Gesichtspunkt, der sich unmittelbar aus dem zweiten ableitet, stellt drittens die Frage nach dem Verhältnis von „unity“ und „diversity“ dar. Insofern lasse sich der Föderalismus auch als „political technique for combining unity with diversity“ (Watts 1992: 10) begreifen.

In Bezug auf die Hochschulentwicklung, so lassen sich die Befunde aus den Länderstudien verallgemeinern, scheint das Verhältnis zwischen der zentralen politischen Einheit der Staatsmacht und den regionalen Einheiten in einem besonderen Maße mit Spannungen geladen zu sein (Watts 1992: 12), jedenfalls im Vergleich zum Bereich der primären und sekundären Bildung.

3.2. Politische Steuerung und Governanceregimes

3.2.1. Akteurtheorie der politischen Steuerung

In der Perspektive der Akteurtheorie wird politische Steuerung nach dem Modell des zweckrationalen Handelns konzipiert. Dabei werden die folgenden Annahmen zu Grunde gelegt. Es wird mit der Unterscheidung von Subjekt und Objekt gearbeitet. Das Steuerungshandeln ist einem Subjekt zuzurechnen, beispielsweise dem Staat, einzelnen Organisationen oder anderen kollektiven Steuerungssubjekten des politischen Bereiches. Das jeweilige Subjekt legt ein bestimmtes Steuerungsziel fest, also eine angestrebte Zustandsänderung eines Steuerungsobjektes, und es wählt die Mittel, das heißt die Steuerungsinstrumente aus, etwa den Einsatz von Subventionen, um dieses Ziel zu erreichen. Dabei wird ein Kausalschema unterstellt, das Ursachen, also die Steuerungshandlungen des steuernden Subjektes oder Akteurs, und die Steuerungswirkungen auf Seiten des Objektes miteinander verknüpft. Als steuernde Instanzen können demnach nur Subjekte oder Akteure auftreten, die bestimmte Intentionen verfolgen. Märkte etwa

sind keine Steuerungsakteure, allerdings können Marktprinzipien als Steuerungsinstrumente von den politischen Akteuren zur Verfolgung von Steuerungszielen eingesetzt werden.

Sehr prägnant wird diese akteursbezogene Variante der Theorie politischer Steuerung von Mayntz zusammengefasst:

„Steuerung (heißt) nicht nur gezielte Beeinflussung, sondern ein System von einem Ort oder Zustand zu einem bestimmten anderen zu bringen. Steuerung in diesem Sinne setzt zunächst ein Steuerungssubjekt (einen Steuerungsakteur) voraus. (...) Zum sozialwissenschaftlichen Begriff der Steuerung gehört neben Subjekt und Objekt weiter eine Intention bzw. ein Steuerungsziel (generell eine bestimmte Zustandsänderung des als Steuerungsobjekt fungierenden Systems), der Einsatz von Maßnahmen, um das Steuerungsziel zu verwirklichen, sowie – als unerlässliche Voraussetzung der Maßnahmenwahl – eine Vorstellung der Wirkungsbeziehungen zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen“ (Mayntz 1997: 190, 192).

Dabei erkennt auch die Akteurtheorie der politischen Steuerung an, dass die antizipierten Wirkungen von Steuerungsbemühungen ausbleiben können (Mayntz 1997: 192), dass unintendierte Nebenwirkungen auftreten, dass angesichts der Verselbständigung der gesellschaftlichen Teilbereiche Steuerungsbemühungen ins Leere laufen können, oder dass, wie es heißt, unter den Bedingungen einer „Willensschwäche“ (Scharpf 1988: 63) des politischen Systems Steuerungen scheitern.³ Ferner hat die Akteurtheorie ihr Verständnis von politischer Steuerung u.a. auch unter dem Gesichtspunkt eines „indirekten zielorientierten Handelns“ erweitert. Ein Akteur könne nicht nur auf direktem Wege einen angestrebten Zustand herbeiführen, sondern auch, indem er andere Akteure, die über entsprechende Handlungsmöglichkeiten verfügen, unter Einsatz von Macht oder Einfluss dazu veranlasst, dies zu tun. Zudem bestehe auch die Möglichkeit, dass ein Akteur andere

³ Dass politische Steuerung auch scheitert, wenn es nicht an „Willensschwäche“ mangelt, zeigen Untersuchungen zur Bildungsplanung in der DDR (Köhler/Stock 2004). Die Wissenschaft entwickelte im Laufe der Geschichte der DDR für die Planung des Bildungswesens ganz unterschiedliche Vorgaben, um dieses auf die (unterstellten) „objektiven Erfordernisse“ der Beschäftigungsentwicklung abzustimmen. Diese Vorgaben sollten die Planungsentscheidungen der Politik begründen und anleiten und schließlich in den Systemen von Bildung und Beschäftigung die intendierten Wirkungen hervorbringen. Es zeigt sich jedoch, dass die Vorgaben der Wissenschaft, die politischen Entscheidungen des Planungsapparates und endlich das faktische Handeln der Bildungsbeteiligten nicht nach dem Modell einer strikt gekoppelten Kausalkette zusammenwirkten.

Akteure indirekt dadurch veranlasst, einen angestrebten Zustand herbeizuführen, indem er deren strukturellen Kontext entsprechend gestaltet. Ein Beispiel hierfür wäre die Einrichtung von Förderprogrammen für spezielle Forschungsvorhaben. Wird soziale Steuerung in diesem Sinne als „doppelt indirektes zielorientiertes Handeln“ (Schimank 2006a: 145 ff.) konzipiert, so werden komplexere Kausalbeziehungen unterstellt:

„Insgesamt wirkt erfolgreiche soziale Steuerung somit, im Vergleich zur direkten Kausalität eines den angestrebten Zustand unmittelbar selbst herbeiführenden zielorientierten Handelns, in einem durch die Nutzung vermittelnder Akteure und deren Beeinflussung über ihren strukturellen Kontext ungleich vielschichtigeren Kausalgefüge“ (Ebenda: 147).

Grundsätzlich wird in den akteurtheoretischen Ansätzen aber an der skizzierten theoretischen Beschreibung der politischen Steuerung in den Begriffen des zweckrationalen Handlungsschemas festgehalten. Es unterscheiden sich die Mittel, die zum Einsatz kommen, um einen angestrebten Zustand zu erreichen. Mit Blick auf die indirekte politische Steuerung, die sich bestimmter Steuerungsmedien oder der zweckmäßigen Änderung von Kontexten bedient, hat vor allem Schimank am Beispiel der Forschungspolitik den akteurtheoretischen Ansatz mit der Annahme von der Autonomie funktional ausdifferenzierter Teilbereiche (2006c, 2006d) verknüpft (vgl. dazu auch 3.3.1.) und unter dem Gesichtspunkt von organisationsbezogenen Steuerungsmaßnahmen (2006b) weiter entwickelt. Der von systemtheoretischer Seite erhobene Vorwurf, dass Akteurstheorien der politischen Steuerung sehr vereinfachende Kausalannahmen unterstellen – wir kommen gleich darauf zurück –, wird damit einerseits entkräftet. Grundsätzlich impliziert aber andererseits der akteurtheoretische Ansatz im direkten wie auch im indirekten Falle der Steuerung die Vorstellung, dass die kürzeren, längeren oder hochkomplexen Ursache-Wirkungskonstellationen der Beobachtung (durch den steuernden Akteur oder durch den das Steuerungsgeschehen analysierenden wissenschaftlichen Beobachter) zugänglich sein müssen. Auch wenn komplexere Kausalgefüge unterstellt werden, müssen letztlich Veränderungen oder Ereignisse als Steuerungswirkungen identifizierbar sein und eindeutig auf politische Steuerungszintentionen als Ursache zugerechnet werden können, sonst erübrigt es sich, überhaupt von intentionaler Steuerung zu sprechen. Damit ergibt sich für eine empirische Analyse der politischen Steue-

rung das Problem, solche Zurechnungen methodisch kontrolliert vornehmen zu müssen. Eine entsprechende Methodologie wurde bislang aber nur in Ansätzen entwickelt (vgl. 3.3.1.) und es stellt sich die Frage, ob dies überhaupt oder nur für bestimmte Fälle möglich ist (vgl. dazu 3.4.).

3.2.2. *Politische Steuerung in der Perspektive der soziologischen Systemtheorie*

Noch bevor Niklas Luhmann in seinem Buch „Zweckbegriff und Systemrationalität“ (1973) systematisch die Versuche kritisierte, Theorien der Gesellschaft oder gesellschaftlicher Teilbereiche auf das Modell des zweckrational handelnden Akteurs zu gründen, hatte er sich bereits mit Konzepten der politischen Planung und Steuerung auseinandergesetzt. In seinen späten Arbeiten, mit dem Übergang zur Theorie autopoietisch geschlossener Systeme, spitzte er seine Kritik an den Konzepten politischer Steuerung nochmals zu. Wir können zu den entsprechenden Argumenten Luhmanns hier nur einige Stichworte liefern.

In seinen frühen Arbeiten zur politischen Planung (vgl. die gesammelten Aufsätze in 1971) hatte Luhmann eher den Blick auf die Voraussetzungen der Steuerung selbst gerichtet. Aus verschiedenen Gründen werde die politische Steuerung der Komplexität der Problemlagen in den entsprechenden Umwelten nicht gerecht. Luhmann führt dazu unter anderem die folgenden Begründungen auf: Die Ziele der politischen Steuerung würden im politischen System nur sehr eingeschränkt kommuniziert. Es werde eine Zielvorgabe konstruiert, die mit sehr überschaubaren Annahmen über die zu erreichenden Wirkungen in den betreffenden Teilsystemen arbeite. Im politischen System gehe es um Macht, und die Regierenden unterliegen zudem dem zeitlichen Rahmen von Legislaturperioden, so dass nur jeweils sehr begrenzte Umweltausschnitte ausgewählt und zum Gegenstand von Steuerungsbemühungen werden könnten. Die Auswahl richte sich weniger nach sachlichen Gesichtspunkten als nach jenen der Machterhaltung. Komplexe gesellschaftliche Problemlagen würden somit im politischen System in überschaubare und kommunizierbare Steuerungszwecke überführt, und das Entscheidungshandeln in der Verwaltung werde auf das Erreichen einer oder sehr weniger Wirkungen programmiert.

Hinzu komme, dass die Politik ihre Steuerungsziele, also die Zustände in den jeweiligen gesellschaftlichen Bereichen, die sie herbeizuführen suche, nur unter Bedingungen unvollständiger Informationen formulieren könne. Bereits über den aktuellen Ist-Zustand, so Luhmann weiter, verfüge sie nur über unzureichende Informationen. Die Kausalbeziehungen, die sie unterstelle, ruhten also auf unsicheren Prämissen.

Das eigentliche Problem sind für Luhmann allerdings nicht die möglichen Irrtümer in den Kausalannahmen. In „Zweckbegriff und Systemrationalität“ zeigt er zudem, dass jede Konstruktion eines „A bewirkt B“ nur einen winzigen Ausschnitt erfasst. Es gibt demnach immer auch andere Ursachen, die eine bestimmte Wirkung ebenfalls hervorbringen können, und es gibt immer andere Wirkungen, die eine bestimmte Ursache ebenfalls bewirken könnte. In jedem faktischen Kausalgeschehen sind eine Vielzahl von Ursachen und Wirkungen miteinander verknüpft.⁴

Das handlungstheoretische Schema wie das Akteursschema der politischen Steuerung implizierten hingegen, dass Steuerungsintentionen und Steuerungswirkungen eindeutig identifiziert und aufeinander zugerechnet werden könnten.

In einer systemtheoretischen Perspektive stellt sich hingegen die Frage, welcher Beobachter in einem faktisch unabschließbaren Horizont von Ursachen und Wirkungen bestimmte Ursachen und bestimmte Wirkungen auswählt und diese als Beobachter aufeinander zurechnet.

Betrachtet man die Akteurtheorie der politischen Steuerung vor diesem Hintergrund, so konstruiert sie für Luhmann ein Zurechnungsschema, das jenes Beobachtungsmuster – man könnte fast mit Marx sagen: in einem ideologischen Sinne – verdoppelt, welches im Bereich der Politik beständig reproduziert wird (vgl. dazu ausführlich Luhmann 2002: 401 ff.). Diesem Beobachtungsmuster entspreche die Annahme, die Politik kontrolliere die gesellschaftliche Entwicklung. Nach Luhmann stellt die Vorstellung einer einseitigen Kontrollbeziehung eine Fiktion dar, die im politischen System selbst erzeugt wird.

Um dies zu verdeutlichen, kann man das von Luhmann benutzte Beispiel eines Thermostaten heranziehen, der eine Raumheizung regelt (Luhmann 1989: 5). Der Thermostat regelt auf Grund einer Verknüpfung von Eingangsdaten und Ausgangsdaten. Es handelt sich

⁴ Zu dieser „Disponibilität von Kausalzurechnungen“ vgl. auch Luhmann 2002: 402 ff.

dabei um eine Abfolge von Informationen, die im System erzeugt werden. Nur aus der Sicht eines Ingenieurs oder Heizungsbenutzers sieht es so aus, als ob der Thermostat die Temperatur des Raumes kontrolliert. Der Thermostat erscheint gleichsam als Akteur, der den Zweck hat, die Temperatur zu kontrollieren. Mit gleichem Recht könnte man aber auch behaupten, dass die Temperatur des Raumes den Thermostaten kontrolliert, denn die Temperaturschwankungen veranlassen ihn zum An- oder Abstellen der Heizung. Diese Rekursivität gerate aus dem Blick. Ganz ähnlich verhalte es sich mit dem politischen System: Nur aus der Perspektive eines Politikers (oder auch eines akteurtheoretisch argumentierenden Politologen) sieht es so aus, als ob die Politik als Subjekt auf die Verhältnisse steuernd einwirke. Die Systemtheorie empfiehlt demgegenüber einen Wechsel der Perspektive. Sie nimmt das System in den Blick und versteht Steuerung sehr abstrakt als „Absicht auf Veränderung bestimmter Differenzen“ (Luhmann 1997a: 86, vgl. auch ausführlich 1988 und 1989). Dieser Steuerungsbegriff unterscheidet nicht nach Objekt und Subjekt, und er lässt das lineare Kausalschema hinter sich. Entscheidend ist aber, dass die Systemtheorie die Steuerungsoperationen als rein systeminterne Operationen begreift. Steuerung ist demnach eine Operation der Differenzminimierung. Der Systemtheorie geht es also nicht um intentionale Steuerungshandlungen individueller oder kollektiver Akteure, sondern um Ereignisse, die die Veränderung eines Systemzustandes anvisieren. Diese Herangehensweise eröffnet u.a. den Blick auf Steuerungsprobleme, die schon allein aus der Gleichzeitigkeit von Systemoperationen entspringen. Während man steuert, passiert gleichzeitig in dem Bereich, den man steuern möchte, bereits schon etwas anderes, das man, da es zur gleichen Zeit sich vollzieht, weder kennen noch kausal beeinflussen kann.

Hinzu kommt ein weiteres Moment. Während die hergebrachten Steuerungskonzepte, auch jene der Kontextsteuerung, den Blick nur auf die Veränderung der Bedingungen zukünftigen Handelns, also auf Programme, Parameter etc. lenken, verweist die systemtheoretische Betrachtung auf Effekte, die sich mit der Einführung dieser Änderungen selbst ergäben. Sie nimmt damit in den Blick, dass die Steuerung auch als Ereignis Wirkungen erzeugt:

„Eingriffe in den Finanzmarkt, aber auch Erklärungen zur künftigen Politik (...). All das wirkt als ein Steuerungsereignis, das schon als Ereignis wirkt und wirken soll. Und da die Ereigniseffekte rascher wirken als die

intendierte Änderung der Bedingungen künftigen Handelns, macht die Steuerung die Steuerung oft obsolet. In sehr schnellen, dynamischen, an extrem kurzen Gegenwarten orientierten Systemen muss man und kann man vielleicht gar nicht mehr sinnvoll die Bedingungen künftigen Handelns ändern wollen; oder jedenfalls besteht Steuerungspolitik dann mehr und mehr nur noch darin, Signale zu setzen und Signale zu revidieren und die davon ausgehenden strukturellen Effekte nur noch als Anlass für weitere Signale zu beobachten. Im Grenzfall befindet man sich damit in einer Disco, in der flackernde Licht- und schrille Geräuschsequenzen über die Anwesenden hinweggleiten, die sich langweilen und nach anderem Ausschau halten (Luhmann 1989: 8).

Theorien der politischen Steuerung, aber auch Theorien der Politik und des Staates im Allgemeinen sowie Theorien der Hochschulentwicklung gehen zumeist von einem Politikverständnis aus, das der Politik die hierarchische Spitze und damit den Steuerungsprimat zuweist. Die Politik als ein Teilbereich der Gesellschaft erscheint für das Ganze der Gesellschaft verantwortlich und soll entsprechend in der Lage sein, die anderen Teilbereiche in mehr oder weniger direktem Zugriff zu steuern. Eine dementsprechende Auffassung vom Wohlfahrts- und Interventionsstaat betont die Fähigkeit von Politik und Recht, von außen her innerhalb der jeweiligen Bereiche bestimmte Wirkungen zu erzielen. Luhmann hat diese Auffassung auch unter übergreifenden gesellschaftstheoretischen Gesichtspunkten kritisiert. Darum soll es jetzt gehen.

Ein grundsätzlicher Einwand ergibt sich daraus, dass die Systemtheorie die Teilbereiche der modernen Gesellschaft, wie Wissenschaft, Wirtschaft, Erziehung, Politik, Sport etc. als Funktionssysteme konzipiert, als operativ geschlossene Systeme, deren Operationen an nur einem Code (zahlen/nicht zahlen für die Wirtschaft; wahr/unwahr für die Wissenschaft etc.) und zugleich unabhängig gegenüber den binären Codes der anderen Funktionssysteme orientiert seien. Deshalb könne sich zwischen den Funktionssystemen keine Rangordnung ausbilden. Jedes Funktionssystem stehe gleichsam für sich selbst, und entsprechend gebe es kein Funktionssystem, das die Identität des Ganzen repräsentieren könne. Die Beziehungen zwischen den Funktionssystemen seien nicht hierarchischen Charakters, die Gesellschaft habe kein Funktions- und Entscheidungszentrum, sie sei polykontextural. Sie ist demnach eine Gesellschaft mit einer Mehrheit von Kontexturen, die sich nicht zentral steuern lassen.

Beschreibt man Politik, Wirtschaft etc. als Funktionssysteme, so folgt aus der allgemeinen Theorie autopoietischer Systeme, dass es sich um operativ geschlossene Systeme handeln muss. Autopoietische Systeme erzeugen, so Luhmann, die Operationen, aus denen sie bestehen, durch das Netzwerk eben dieser Operationen. Auf der Ebene der eigenen Operationen gibt es demnach keinen Durchgriff in die Umwelt, und ebenso wenig können Umweltsysteme in den autopoietischen Prozessen eines operativ geschlossenen Systems mitwirken.

Zunächst hatte die Systemtheorie die moderne Gesellschaft lediglich als eine Menge von autonomen Funktionssystemen beschrieben, die aufeinander keine Rücksicht nähmen (Luhmann 1986). Vor dem Hintergrund einer solchen Beschreibung, so leitet Luhmann die Erweiterung der Systemtheorie um das Konzept der strukturellen Kopplung ein, sah man Krisen heraufziehen, die „die die Notwendigkeit von Planung (und sei es nur Rahmenplanung) oder Steuerung (und sei es nur Kontextsteuerung) plausibel“ machten:

„Ähnlich hatte man schon zur Zeit der weltweiten Hochflut faschistischer Bewegungen gemeint, man könne die Dinge nicht einfach der Evolution überlassen. ... An diesen Rettungsversuchen fällt auf, dass alte Erfahrungen mit den neu ins Gespräch gebrachten Konzepten übergangen werden oder unter Inkaufnahme erheblicher Theorielasten eingebaut werden, so als ob das Problem eine überrollende Dringlichkeit besäße, die auch Verzweiflungstaten rechtfertigen würde. Integration angesichts fundamentaler Differenzierung und Vorherrschaft differenztheoretischer Theorieansätze? Planung und Steuerung angesichts intransparenter Komplexität? ... Könnte es sein, dass zu sehr mit rückwärtsgewandtem Blick gesucht wird und dass man bei Konzepten, die die Geschichte schon widerlegt hat, nochmals Hoffnung tankt, weil Hoffnung anders nicht zu haben ist“ (Luhmann 1997b: 777 f.)

Um die „Schieflage der Gesellschaftstheorie“ zu korrigieren, die entsteht, wenn man allein den Blick auf die autopoietische Dynamik der Funktionssysteme lenke, ergänzte Luhmann das Konzept autopoietisch geschlossener Systeme um das der strukturellen Kopplung (Luhmann 1997b: 791 ff. und 92 ff.). Für Luhmann beschränken strukturelle Kopplungen den Bereich möglicher Strukturen, mit denen ein System seine Autopoiesis durchführen kann. Dies setze voraus, dass sich das System von Umwelteinwirkungen irritieren lässt. Irritationen werden dabei, und das ist entscheidend, durch das System erzeugt, sie sind ein systemeigenes Konstrukt. „Dauerirritationen eines bestimmten Typs“,

also wiederholte Irritationen eines Systems, die sich aus den gleichen Quellen speisen, könnten insofern einen „structural drift“ veranlassen. Nur unter den Bedingungen struktureller Kopplungen gewinne die Umwelt im Rahmen gehäufter und kanalisierter Möglichkeiten der Selbstirritation Einfluss auf die Strukturentwicklung des Systems. Das System bestimme selbst, wovon es sich in seiner Strukturentwicklung beeinflussen lasse (Luhmann 1997: 119, 780, 790 ff.).⁵

An das Konzept der strukturellen Kopplung schließen einige Autoren ihre Steuerungstheorien an. In dieser Perspektive wird politische Steuerung als ein komplexes Interaktionsnetzwerk zwischen zwei sich beobachtenden Teilsystemen (Görlitz 1995) analysiert oder es werden Mechanismen politisch motivierter rechtlicher Regelung in den Blick genommen (Willke 1987, Teubner 1990). „Reflexives Recht“ ist demnach ein angemessenes Instrument der Steuerung, weil die Rechtssetzung darauf verzichtet, materiale Entscheidungskriterien für die Regelung von gesellschaftlichen Konflikten festzusetzen. Hingegen werden Verhandlungsverfahren geschaffen, mittels derer die gesellschaftlichen Teilsysteme ihre Abstimmungsprobleme selbst regeln. Als empirische Beispiele werden die Tarifautonomie und der Wissenschaftsrat angeführt (Wilke 1987).

3.2.3. *Kontextsteuerung*

Der zuletzt genannte Ansatz wurde unter dem Begriff der „Kontextsteuerung“ vor allem von Helmut Willke weiterentwickelt (Willke 1984, u.a. 2000). Dieser Ansatz ruft zunächst die Grenzen der politischen Steuerung in Erinnerung, die Luhmann in seinen frühen Analysen bereits beschrieben hatte. Einerseits seien die Prämissen der politischen Steuerung eingeschränkt auf das politisch Darstellbare, auf

⁵ Strukturelle Kopplungen zwischen den Funktionssystemen vollziehen sich vor allem über Organisationen. Politische Steuerung setzt hier zumeist an. Dass politische Steuerung nicht unmittelbar in die autopoietisch verknüpften Operationen eines Funktionssystems eingreift, kann auf diese Weise einer Analyse zugänglich gemacht werden. Wissenschaftliche Wahrheiten lassen sich nicht mit Geld kaufen und auch kann mit politischer Macht nicht darüber entschieden werden, ob Aussagen der Wissenschaft falsch oder wahr sind. Wohl aber kann politisch entschieden werden, ob diese oder jene Forschungsprogramme von Forschungseinrichtungen, also von Organisationen, finanziert werden oder nicht. Vor allem Schimank (vgl. etwa 2006b) knüpft hier an und versucht die systemtheoretische Unterscheidung von Funktionssystem und Organisation mit seinem akteurstheoretischen Ansatz zu verbinden. Allerdings garantiert der politische Zugriff auf die Ebene der Organisation natürlich nicht, dass in Organisationen politische Vorgaben oder Vorgaben über den Einsatz von Steuerungsinstrumenten nach einem intendierten Schema umgesetzt werden.

den Zeithorizont von Legislaturperioden, und sie müssten Rücksicht nehmen auf politische Konsenserfordernisse. Andererseits unterlägen die Teilbereiche der Gesellschaft, auf die die Steuerungsbemühungen der Politik abzielten, einer Eigenlogik. Sie steuerten sich selbst. Unter diesen Bedingungen seien politische „Fehlsteuerungen“ (Willke 2000: 242) die unausweichliche Folge. Es komme hingegen auf „die Organisation gleichgeordneter Interaktionen gesellschaftlicher Teilsysteme mit dem Ziel (an), in reflektierten Abstimmungsprozessen kombinatorischen Gewinn aus ihren Differenzen zu ziehen“ (Ebenda). Man müsse erstens die operative Geschlossenheit und Autonomie der Teilsysteme respektieren. Eine Einflussnahme sei gleichsam nur auf indirektem Wege möglich. Es komme darauf an, „in der Umwelt eines Systems Kontextbedingungen so (zu) setzen, dass das betreffende (fokale) System seine Optionen nach dem Gesichtspunkt höchstmöglicher Umweltverträglichkeit und Kompatibilität auswählt“ (Willke 2001: 132). Die Kontexte können natürlich nicht beliebig gesetzt werden, sondern sie müssen so beschaffen sein, dass sie systemintern auf Resonanz stoßen können. Um dies zu erreichen, seien umfassende Verhandlungssysteme zu etablieren. Alle betroffenen Teilsysteme sollten demnach an der Erzeugung von Kontextregelungen auf dem Wege von Aushandlungen beteiligt sein. Man könne die Autonomie der Teilbereiche sichern und zugleich die „Steuerungswirkungen der Kontexte erhöhen“, wenn „die Kontrolle der Kontrolle zurückverlagert wird in die Teilbereiche, und zwar in Form von Verhandlungssystemen, in denen die Kontextbedingungen für das Ganze generiert werden“ (Willke 2000: 243). Nicht einem Teilsystem, etwa der Politik, könne die Steuerungshoheit zukommen, sondern sämtliche Akteure oder Teilsysteme, die betroffen sind, sollten in „interdependenzgesteuerten Interaktionen“ zusammenwirken. Es handle sich dann nicht um politische, sondern um gesellschaftliche Steuerung (Willke 1984). Um dies zu erreichen, müssten die beteiligten Systeme oder Akteure, vereinfacht formuliert, ihre je eigenen Perspektiven und Operationsgesichtspunkte mit denen der beteiligten Teilsysteme vermitteln. Das heißt, sie müssten erstens wechselseitig die Autonomie dieser Gesichtspunkte anerkennen. Zweitens müssten die beteiligten Systeme sich in sich selbst mit den Operationsgesichtspunkten der anderen abstimmen. Bei Willke heißt es:

Gesellschaftliche Steuerung „muss Abstimmungsbeziehungen zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen organisieren, welche

die differenzierten Steuerungsmedien der Teile als Symbolisierungen ihrer spezifischen Teilrationalitäten in Konversionsprozesse zwar einspannen und insofern den Teilen inkongruente Perspektiven der Beurteilung und Verrechnung zumuten – dies jedoch in Formen der verfahrensmäßigen Absicherung, die eine Bedrohung der Identität der Teile als dysfunktional bewertet“ (2000: 244).

Das faktische Steuerungsgeschehen im Hochschulbereich weicht von Willkes Modell der Kontextsteuerung ab. Die Politik mag zwar von jenen linearen Planungsphantasien Abstand genommen haben, die ihren Höhepunkt in den Ansätzen einer Bildungsplanung nach dem Arbeitskräftebedarfsansatz hatten.⁶ Dass politische (oder gar: gesellschaftliche) Steuerung der Hochschulen systematisch innerwissenschaftliche Kriterien des professionellen Handelns in Forschung und Lehre berücksichtigt, wird man aber kaum behaupten können (vgl. Oevermann 2005: 40 ff.). Eher erlangen zunehmend Rationalitätskriterien Geltung, die einem institutionenökonomischen Paradigma folgen (Münch 2009). Diese werden nicht etwa nur allein von der Politik an die Hochschulen herangetragen, sondern auch im Wissenschaftssystem selbst bereits gegen die Logik professionellen Handelns in Forschung und Lehre aufgeboten (vgl. u.a.: Dzierzbicka/Schirlbauer 2006).

Zudem ist zu erwarten, dass auch eine Kontextsteuerung es mit jenen von Luhmann genannten Intransparenzen, Zeit- und Zurechnungsproblemen zu tun bekommt, die allein schon aus der Gleichzeitigkeit der Systemoperationen entspringen und die sich unter den Bedingungen der eingeforderten „interdependenzgesteuerten Interaktionen“ zwischen den Teilsystemen noch multiplizieren dürften.

3.2.4. *Governanceperspektive*

Im Vergleich zu den Akteurstheorien der politischen Steuerung ist die sogenannte „Governanceperspektive“ breiter angelegt. Governance dient als Oberbegriff für verschiedene Formen der sozialen Handlungskoordination. Der Begriff bezeichnet „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen

⁶ Rückfälle sind nicht ausgeschlossen. Dazu Lenhardt/Stock (2009: 248). Vgl. nur die „Kommission zur Strukturreform der Hamburger Hochschulen“ (Kommission 2003) und das „Hamburger Modell zur Abschätzung des Bedarfs an Hochschulabsolventen“ (Kluge 2003).

Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure“ (Mayntz 2004: 66). Eine Analyse der Governance im Staat, beziehe sich allerdings nur auf jene Koordinationsformen, die eine „absichtsvolle Regelung kollektiver Sachverhalte“ (Mayntz 2004: 67) zum Inhalt haben. In der Governanceperspektive wird das Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Koordinierungsformen, die von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren getragen werden, untersucht. Vor allem staatliche Bürokratien und die zwischen diesen bestehenden horizontalen und vertikalen Beziehungen, Politiknetzwerke zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, sowie Institutionen der gesellschaftlichen Selbstregelung (beispielsweise Handelskammern) werden dabei in den Blick genommen (Benz 2007). Die Regelung kollektiver Sachverhalte ist der zentrale Gesichtspunkt. Die Unterscheidung von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt wird dabei in jene von Regelungsstruktur und Leistungsstruktur überführt, wobei man ebenfalls unterstellt, dass letztere von ersterer beeinflusst wird (Mayntz/Scharpf 1995: 17). Der Governanceperspektive folgen neben Untersuchungen zum Gesundheitswesen (Döhler/Manow 1995), zu technischen Infrastruktursystemen (Mayntz/Schneider 1995) auch Untersuchungen zum Forschungssystem und zu Hochschulen (u.a. Braun 2001, Braun/Merrien 1999, Musselin 1999, Pellert 1999, Schimank 2002, Lange/Schimank 2007, Ferlie/Muscellin/ Andresani 2008, de Boer/Enders/Schimank 2007, Jansen 2007, Kehm/ Lanzendorf 2006, Lange 2007). Im Folgenden (unter 3.3.1.) gehen wir allein auf solche Untersuchungen zu Governanceregimes im Hochschulbereich ein, die nicht nur Steuerungskonstellationen analysieren, sondern zugleich auch deren Effekte auf der Ebene von Forschung und Lehre mit in den Blick zu nehmen versuchen.

3.3. Steuerungseffekte im Bereich von Wissenschaft, Bildung und Hochschulen

3.3.1. Governanceregimes und Leistungseffekte

Es liegen nur wenige Untersuchungen vor, die Effekte auf der Leistungsebene beschreiben. Gläser/Laudel (2007) fassen den Stand bezüglich des Wissenschaftssystems mit den Worten zusammen: „While political actor constellations and policies are identified as independent variables, the studies are less clear about the effects they investigate“

(2007: 129). Man müsse das „performance level of the science system“ in die Analysen systematisch einbeziehen, aber, so schränken die Autoren ein: „this has rarely been done“.

Einen systematischen Vorschlag, um solche Leistungseffekte in den Blick nehmen zu können, hat Schimank (zusammenfassend 2007) unterbreitet. Es soll daher dieser Ansatz etwas ausführlicher besprochen werden.

Schimank folgt der Governanceperspektive und richtet den Blick auf Konstellationen der sozialen Steuerung. Er entwickelt einen Ansatz, der Vergleiche ermöglichen soll. In einer zeitlichen Dimension soll er es erlauben, den Wandel eines spezifischen Governanceregimes zu erfassen, es sollen zudem soziale Spezifizierungen eines Governanceregimes vergleichend analysiert werden können, die in unterschiedlichen Regionen oder nationalen Kontexten sich durchsetzen, und der Ansatz soll in sachlicher Hinsicht auch grundlegende Typen von Governanceregimes unterscheiden und vergleichbar machen. Schimank versteht dabei soziale Steuerung im Sinne der akteurstheoretischen Kontextsteuerung. Es handelt sich demnach um soziale Steuerung, wenn ein Steuerungsakteur einen von ihm angestrebten Zustand dadurch herbeizuführen sucht, dass er den strukturellen Kontext anderer Akteure so gestaltet, dass diese veranlasst werden, jenen Zustand herzustellen (Schimank 2007: 233).

Der Ansatz von Schimank versucht dabei mit der Unterscheidung von Makro-, Meso- und Mikroebene auch jene Probleme nicht auszublenken, die aus strukturell unterschiedlich verankerten Orientierungen der Akteure resultieren. Die Steuerungsakteure orientieren sich demnach an ganz anderen funktionssystemtypischen Sachlogiken und Interaktionsstandards als jene Akteure, die in die Leistungsproduktion eingebunden sind. Die professionelle Logik des Handelns eines Wissenschaftlers und Hochschullehrers ist eine andere als jene Logik, der die Akteure im Bereich der Hochschulpolitik folgen. Der „Mesoebene“ werden jene Governanceregimes zugeordnet, die das Hochschulsystem steuern. Zur Charakterisierung jener Regimes werden in Weiterentwicklung der bekannten Typologie von Clarke (1979, 1983, 1989) fünf Dimensionen unterschieden:

- Staatliche Regulierung der Hochschulen,
- Außensteuerung der Hochschulen durch den Staat oder durch andere Akteure, an die er Steuerungsbefugnisse delegiert,
- akademische Selbstorganisation der Hochschulen,

- hierarchische Selbststeuerung der Hochschulen und
- Konkurrenzdruck in und zwischen Hochschulen (Schimank 2000: 96 ff., Schimank 2007: 238 ff.).

Anhand der Ausprägung von Merkmalen auf diesen Dimensionen werden Typen von Governanceregimes unterschieden (Regime des NPM versus traditionelles Regime) und auch Regimes nationaler Hochschulsysteme (Lange/Schimank 2007). Dies geschieht anhand eines mittlerweile in vielen Untersuchungen benutzten Beschreibungsmodells, das die Form eines Schieberegler-Mischpultes hat.

Darüber hinaus werden die Ausprägungen auf den einzelnen Merkmalsdimensionen auch im Sinne unabhängiger Variablen behandelt. Diese werden dann mit Leistungsmerkmalen der Forschung in Zusammenhang gebracht. Dabei werden auf der Leistungsseite die folgenden Merkmale unterschieden: die innerwissenschaftliche Güte der Forschung, die Berücksichtigung außerwissenschaftlicher Relevanzen, das Verhältnis von Mainstream- und unorthodoxer Forschung, das Verhältnis von Forschung und Lehre sowie die individuelle Autonomie der Themenwahl. Der Zusammenhang zwischen diesen abhängigen Variablen der Leistungsebene und den unabhängigen Variablen, die die Governanceregimes operationalisieren, soll auf theoretischem Wege, in der Form einer theoretischen Plausibilisierung von Kausalbeziehungen hergestellt werden (vgl. Schimank 2007: 254). Schimank legt eine umfassende Operationalisierung vor. Allerdings wurde auch im Rahmen dieser Methodologie das Problem bislang nicht gelöst, systematisch Zusammenhänge zwischen den unabhängigen und abhängigen Variablen zu prüfen. Das technische Modell des Schieberegler-Mischpultes suggeriert allerdings lineare und damit leicht beobachtbare Zusammenhänge zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen.

3.3.2. *Effekte des New Public Management*

Seit den 90er Jahren orientiert sich die Steuerung des Hochschulwesens und der Hochschulen – man kann sagen weltweit – am Konzept des New Public Management (NPM). Entsprechend konzentriert sich gegenwärtig ein großer Teil der Literatur zur Steuerung des öffentlichen Sektors, eingeschlossen der Hochschulen, auf diese Umstellung. Es gibt eine Vielzahl von Studien zur Implementierung des NPM, zu den faktischen Effekten dieses speziellen Governanceregimes liegen hingegen nur wenige Analysen vor.

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird das NPM als Konzept zur Modernisierung des öffentlichen Sektors behandelt (Naschold/Bogumil 1998, Schedler/ Proeller 2000, Budäus 1994, Budäus/ Conrad/ Schreyögg 1998). Dem NPM liegen Steuerungsvorstellungen zugrunde, die ursprünglich für den privatwirtschaftlichen Bereich entwickelt und dann als Reform- und Modernisierungsprogramm auf den öffentlichen Sektor übertragen wurden (Power 1997). Die Entstehungszusammenhänge und die Diffusion des Konzeptes im internationalen und nationalen Maßstab ist Gegenstand verschiedener Analysen (vgl. zusammenfassend: Sahlin-Andersson 2000). Hinsichtlich der Implementierung des Konzeptes verweisen komparative Studien auf markante Unterschiede. Als „brand leaders“ gelten Australien, Neuseeland, Großbritannien und die USA. Hingegen steht man demnach in Japan, Deutschland und Italien dem NPM zurückhaltender gegenüber (Pollitt/Bouckaert 2000). Auf ähnliche Differenzen verweisen auch andere Studien: Demnach kommt es zwar einerseits zu einer Konvergenz auf der Ebene des internationalen Diskurses zum NPM, andererseits folgen die faktischen Reformen länderspezifischen Pfaden (Christensen/Laegried 1998, Pollitt 2001, Lane 2000). Verschiedene Policy-Muster werden identifiziert (Barzelay 2001).

Während es eine Vielzahl von Studien gibt, die sich mit der Programmatik des NPM auf nationaler und internationaler Ebene befassen, gibt es kaum systematische empirische Analysen der faktischen Reformeffekte. So fasst Pollitt (2000:2) zusammen: „there is a distinct shortage of independent evaluations of many of the reforms“. Sowohl mit Blick auf die Implementierung des Konzeptes als auch mit Blick auf die faktischen Effekte weist Lane (2000) auf eine entscheidende Differenz hin, die es zu berücksichtigen gelte: standardisierte bzw. standardisierbare Betriebsabläufe, wie etwa jene der Müllabfuhr, fügen sich eher den Steuerungsvorstellungen des NPM als Tätigkeiten, die den Bereichen des professionellen Handelns angehören, wie ärztliches Handeln oder Forschung und Lehre (vgl. dazu auch die Beiträge in Exworthy/Halford 1999). Diese Differenz führt uns zu spezifischen Studien, die die Einführung des NPM im Hochschulbereich behandeln.

Mit Blick auf die Einführung des „New Public Management“ bzw. „Neuen Steuerungsmodell“ im Hochschulbereich ist zuvörderst die umfassende Arbeit von Birnbaum (2001) zu nennen, die allgemein „management fads in higher education“ in den USA untersucht. Der zyklische Aufstieg und Bedeutungsverlust von Managementmodel-

len im Bereich des amerikanischen Hochschulsystems wird hier für die Zeitspanne von den 60er Jahren bis Mitte der 80er Jahre analysiert.

In einem engeren Sinne als die Studie Birnbaums geht die Untersuchung von El-Khawas (1998) vor. Sie beschränkt sich auf die Einführung von Standards des NPM an den Hochschulen im US-Bundesstaat Tennessee in den frühen 80er Jahren. Die Untersuchung hebt die Widerstände hervor, die diese Einführung provozierte. Bereits in der Anfangsphase der Implementierung führten diese Auseinandersetzungen zu einer erheblichen Modifikation der ursprünglichen bundesstaatlichen Policy-Vorgaben. Innerhalb der Departments seien Verfahrensvorgaben zudem häufig in der Form eines „lip service“ bedient und damit unterlaufen worden. Zudem konstatiert die Untersuchung Probleme bei der Zurechnung von Veränderungen, die in den Hochschulen zu verzeichnen waren, auf die Einführung des neuen Steuerungskonzeptes.

In eine ganz ähnliche Richtung wie die angeführten amerikanischen Studien weisen die Ergebnisse von komparativen Studien, die Kogan/Bauer/Bleiklie/Henkel (2000) für England, Schweden und Norwegen unternommen haben. Auch hier kam es zunächst zu Konflikten bei der Einführung von Instrumenten des NPM in den Hochschulen, die die Autoren wie folgt beschreiben: „Whereas proponents dreamed of a more efficient and goal-oriented administration, opponents portrayed them as threats to academic freedom, open dialogue and reflection“ (2000:62). Mit Blick auf die faktischen Effekte der Einführung der Instrumente fassen sie zusammen:

„With hindsight, the tools were questioned on grounds of their ritualistic character, their feeble if any effects and their symbolic rather than substantial impact. Another unintended consequence of their introduction was the sensation that the administration of the tools and the information that had to be gathered, processed and analyzed led to bureaucratic expansion rather than improved performance“ (Kogan/Bauer/Bleiklie/Henkel 2000: 62).

Auf analoge Probleme und Paradoxien verweist Blom (2003) mit Blick auf die Einführung neuer Steuerungsmechanismen an Fachhochschulen in den Niederlanden.

Während die zuvor genannten Befunde eher darauf hindeuten, dass die faktischen Effekte von den Intentionen abweichen, die mit dem Konzept des NPM verbunden werden, zeichnen die Berichte beteiligter Akteure aus nahe liegenden Gründen ein anderes Bild. Als

exemplarisch hierfür können jene Beiträge gelten, die in einer Ländersstudie der OECD über die Einführung von Elementen des NPM in den Hochschulsystemen Frankreichs (zum Kontraktmanagement), Spanien (zur Hochschulevaluation) und Deutschlands (zur Evaluation, insbesondere der Forschung) versammelt sind (OECD 1994). Sie vermitteln insgesamt den Eindruck, dass die mit der Einführung dieser Elemente verbundenen Rationalisierungserwartungen erfüllt werden.

Ferner trifft man auf einige wenige Untersuchungen, die die Einführung des NPM unter dem Gesichtspunkt der Folgen betrachten, die sich für die längerfristige Profilierung der Forschung und Lehre ergeben können. Bleiklie (1998) hat solche Zusammenhänge am Beispiel Norwegens untersucht. Demnach verknüpft sich mit der Einführung des NPM im Hochschulbereich die folgende Umstellung bezüglich Forschung und Lehre. Es setze sich die Vorstellung durch:

„academic work can be administered as any work in any service-providing agency.“ Weiter heißt es: „the notion of academic performance is redefined from one which emphasises its ‚inherent‘ quality to one in which measurable aspects are prominent“ (Bleiklie 1998: 308). „The ideology behind the university reforms (...) emphasises the importance of higher education for national economic growth“ (Bleiklie 1998: 307).

Dem entspreche eine, wie Bleiklie in einem späteren Aufsatz formuliert, Verschiebung in den universitären „knowledge regimes“: „a utility-oriented conception of knowledge“ gerate in Konflikt zu einer „merit-and-truth-oriented conception“ (Bleiklie/Byrkjeflot 2002: 528). In einer umfassenderen ländervergleichend angelegten Studie, die Befunde aus Schweden, den Niederlanden, Spanien und insbesondere Portugal berücksichtigt, ziehen auch Amaral/Magalhaes (2002) den Schluss, dass die Übertragung von Managementvorstellungen aus dem Unternehmensbereich in den Hochschulbereich Ausdruck einer allgemeinen Tendenz sei, die den Ansprüchen von „external stakeholders“ gegenüber den Hochschulen mehr und mehr an Gewicht verschaffe. Dies könne zur Folge haben, dass „core academic values may be replaced by short-term views and criteria focusing on the needs of the economy“ (2002:19).

In einer jüngsten empirischen Untersuchung zur Steuerung der außeruniversitären Forschung in Deutschland unter den Bedingungen des NPM wird ähnlich resümiert:

„In der vom NPM dominierten Debatte wird (...) einseitig die Outputeffizienz staatlich finanzierter Forschungseinrichtungen in den Vorder-

grund gerückt. Dabei wird völlig übersehen, dass die Fähigkeit von Forschungseinrichtungen, neue Themen und Gebiete zügig aufzugreifen oder effektive Formen des Technologietransfers zu entwickeln, mittel- und langfristig von weit größerer Bedeutung ist als einfache Effizienz-kennziffern. In der gegenwärtigen forschungspolitischen Diskussion wird viel zu wenig reflektiert, dass Forschungsleistungen mehrdimensionale operationalisiert werden müssen und dass die einseitige Ausrichtung der Governanceregimes auf Produktivität und Output-Effizienz die für wissenschaftliches Arbeiten gerade notwendigen Freiheiten zu ersticken droht“ (Heinze/Arnold 2008: 716).

Braun/Merrien (1999) formulieren analoge Befürchtungen, allerdings eher mit Blick auf ein mögliches Ungleichgewicht zwischen „priority-based and curiosity-driven research“ (1999:28). In Australien sieht Stilwell (2003) mit der Verankerung von Managementkonzepten ein Modell ökonomischer Rationalität in Hochschulen an Autorität gewinnen, das zu einer Deprofessionalisierung des Handelns der Wissenschaftler führe. Die Professionsstandards, die für Forschung und Lehre gelten, sind demnach mit den Anforderungen, die das Hochschulmanagementschema eines „quantitative input-output calculus“ (Stilwell 2003: 55) impliziert, nicht in Übereinstimmung zu bringen. Diese Diagnose knüpft an Überlegungen an, die einige Jahre zuvor Slaughter/Leslie (1997) mit Blick auf amerikanische Universitäten unter dem Stichwort eines im Entstehen begriffenen „academic capitalism“ zusammengefasst haben.

Neuere empirische Studien zum „academic capitalism“ (Ylijoki 2003) zeigen, dass sich die entsprechenden Tendenzen auf eine differenzierte Weise durchsetzen und dass nicht unbedingt akademische Standards schlichtweg durch marktförmige ersetzt werden. Die neuen Steuerungsmodelle unterstellen zwar ein Schema technischer Rationalität. Mit Brunsson (1982, 1989, 1995) kann man aber davon ausgehen, dass dieses in der Organisation Hochschule nicht bruchlos bis auf die Kernoperationen von Forschung und Lehre durchgreift und die hier institutionalisierten Professionsstandards außer Kraft setzt (Stock 2006, Ramirez 2006 und 2008, Fernández Darraz/Lenhardt/Reisz/Stock 2010: 112ff.). Dem entsprechen auch empirische Studien, die einer neoinstitutionalistischen Perspektive folgen und zeigen, dass das Leitbild einer „unternehmerischen Universität“ zwar von den Universitätsleitungen in Anspruch genommen, in der faktischen Forschungs- und Entwicklungsarbeit aber von den Wissenschaftlern un-

terlaufen wird (Baumeler 2009). Empirische Untersuchungen zu den Effekten der indikatorbasierten Zuweisung von finanziellen Mitteln kommen zu analogen Ergebnissen. Das faktische Handeln der Professoren, so der zentrale Befund, entziehe sich dem Zugriff des neuen Steuerungsinstrumentes (Missen/Wilkesmann 2003).

3.3.3. *Effekte der Bildungspolitik in den Analysen der Bildungsforschung*

In den vorliegenden Untersuchungen der Bildungsforschung werden nicht die Effekte intentionaler Steuerungsbemühungen oder der Einführung neuer Steuerungsinstrumente analysiert, sondern es wird nach Effekten gefragt, die mit bildungs- und hochschulpolitischen Orientierungen in der Bundesrepublik bzw. in einzelnen Bundesländern einhergehen. Zu nennen ist hier die frühe Arbeit von Hüfner/Köhler/Naumann (1977), die allerdings die 60er und 70er Jahre betrifft, und die Arbeit von Köhler (1994).

In einer bahnbrechenden Studie haben Hüfner/Köhler/Naumann (1977) den Zusammenhang von Politik und Schulbereich untersucht, und zwar anhand der Entwicklung des relativen Schulbesuches in Deutschland in der Zeit von 1952 bis 1972. Die Autoren zeigen, dass es zu einem rapiden Wandel der Struktur des relativen Schulbesuches in den 60er Jahren kam. Der relative Besuch der Hauptschulen ging dramatisch zurück und entsprechend nahm der Besuch der Gymnasien und Realschulen zu. Sie zeigen ferner, dass dieser Wandel einsetzte, bevor die Bildungspolitik vor dem Hintergrund internationaler Vergleiche auf eine Erhöhung der Abiturientenquote drängte. Die Bildungspolitik hatte auf den Veränderungsschub keinen Einfluss gehabt, und sie hat ihn auch zunächst nicht wahrnehmen können. Die Autoren fassen zusammen:

„Mit anderen Worten, die ‚große Zeit‘ der Bildungspolitik, die mit der Institutionalisierung der Bildungsforschung und -beratung einsetzte, führte

- einerseits zu einer nachträglichen Rechtfertigung der schon vollzogenen (damals aber politisch nicht wahrgenommenen) internen Strukturänderung;
- andererseits zur Schaffung der politischen Bereitschaft, die Expansion der weiterführenden Schularten zu sichern und dadurch die Voraussetzungen zu schaffen, um angesichts eines immer stärker werdenden

demografischen Druckes (...) die erreichte Strukturänderung zumindest nicht zurückschrauben zu müssen“ (Hüfner/Köhler/Naumann 1977: 220).

Dieses Ergebnis stützt empirisch die systemtheoretische Annahme von zirkulären Kausalitäten zwischen Bildungspolitik und Bildungsentwicklung.

Die groß angelegte Studie über Entwicklungstrends der Bildungspolitik und über die faktische Bildungsentwicklung seit dem Ende der 60er Jahre von Hüfner/Naumann/Köhler/Pfeffer (1986) gibt ein „sehr widersprüchliches Bild“ (Ebenda: 206). Die Studie zeigt, dass bezüglich des Bildungswesens „die Steuerung durch den Einsatz des Mediums ‚politische Macht‘ deutliche Grenzen“ (Ebenda: 207) hat.

Zu ganz ähnlichen Befunden wie die erste Studie von Hüfner/Köhler/Naumann aus dem Jahre 1977 kommt eine aktuelle britische Studie, die anhand verschiedener bildungspolitischer Einflussnahmen die Frage untersucht: „Does policy matter in education?“ (Gorard 2006). Der Autor spricht zusammenfassend von einer „intriguing possibility that policy is often an epiphenomena, formalizing and recognizing the ongoing changes that are its ostensible and stated purpose“ (2006: 5).

Auf Grenzen der politischen Steuerung verweist auch die empirische Untersuchung von Köhler (1994), die der Frage nachgeht, ob unter den Bedingungen des Föderalismus der Schulbesuch im Vergleich der Bundesländer eher konvergiert oder eher divergiert (Köhler 1994). Dazu werden Maßzahlen entwickelt, die den mittleren Unterschied der Werte für den relativen Schulbesuch zwischen den Bundesländern im Verhältnis zum Durchschnitt der Länderwerte für die einzelnen Schularten in der Zeitspanne von 1955 bis 1995 abbilden (vgl. Köhler 1978: 148 ff.). Beim Besuch der Gymnasien und der Realschulen haben sich die Unterschiede zwischen den Ländern beständig verringert, beim Hauptschulbesuch sind sie Mitte der 70er Jahre angestiegen. Seither bleiben sie konstant. Je näher man dem tertiären Bildungssektor kommt, desto geringer werden die Unterschiede im Schulbesuch zwischen den Ländern. Köhler fasst die Resultate der Studie wie folgt zusammen: „Wenn man bedenkt, dass die politisch gewollte Unterschiedlichkeit der Bildungssysteme eigentlich konstitutiv für den Föderalismus ist, so sind die realen Unterschiede im Ergebnis eher als gering zu veranschlagen“ (Köhler 1994: 66). Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt Avenarius (1994). Im Vergleich zu den rechtlichen Möglichkeiten, so seine Beobachtung, werden von den Ländern kaum eigene Wege in der Entwicklung des Bildungswesens eingeschlagen.

3.3.4. *Effekte der gegenwärtigen Föderalismusreform*

Zu den Effekten, die sich mit der gegenwärtigen Föderalismusreform verbinden, liegen verständlicherweise noch keine Analysen vor. Allerdings finden sich Arbeiten, die über mögliche Effekte im Hochschulbereich spekulieren.

Anbuhl (2008) assoziiert mit der Föderalismusreform die Institutionalisierung eines „ungezügelter Wettbewerbsföderalismus“ und folgert daraus: „Die Spaltung Deutschlands in arme und reiche Länder wird auch im Bildungswesen vertieft – die soziale Spaltung somit zementiert (2008: 61). Auch Dobischat/Liebscher (2008) sehen eine Umstellung auf einen Wettbewerbsföderalismus und vermuten, dass regionale Unterschiede in der Studienfinanzierung zunehmen und damit eine regional ungleiche Verteilung der Bildungschancen sich verstärken werde.

Schlegel (2008) untersucht Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Finanzarchitektur des Hochschulsystems und geht ebenfalls davon aus, dass die Unterschiede zwischen den Ländern zunehmen werden. Die genannten Arbeiten sind exemplarisch auch für zahlreiche andere, die zur Zeit der Ausarbeitung und parlamentarischen Umsetzung der Föderalismusreform mit dem Ziel publiziert wurden, den politischen Aushandlungsprozess zu beeinflussen.

3.4. **Zwischenfazit**

Die Übersicht zum Stand der Forschung ergibt ein disparates Bild. Es setzt sich aus sehr verschiedenen theoretischen Perspektiven und Erklärungsansätzen zusammen, die zur Analyse der unterschiedlichen Operationen, Strukturen, Akteurskonstellationen im Feld zwischen hochschulpolitischen Einflussnahmen auf der einen Seite und den Effekten im Bereich von Forschung und Lehre auf der anderen Seite unter den Bedingungen des Föderalismus herangezogen werden können.

Theoretische Aussagen zur politischen Steuerung differieren nach ihrer gesellschaftstheoretischen Einbindung. Jene Theorien, die politische Steuerung in einem akteurstheoretischen Zusammenhang analysieren, halten an dieser „trotz Transintentionalität“ fest und werfen der Systemtheorie einen „Steuerungsdefätismus“ (Schimank 2006e: 283) vor. Auf der anderen Seite wird von Luhmann dem handlungstheo-

retischen Ansatz vorgehalten, dass er sich allein „für die öffentliche Phrasierung der Politik“ eigne und zur Theorie der gesellschaftlichen oder politischen Steuerung nichts beizutragen habe (Luhmann 1989: 8, vgl. auch Bardmann 1991). Er sei angesichts der „Komplexität der Kausalverhältnisse hilflos“ und müsse „auf die Notlüge der unvorhergesehenen Effekte zurückgreifen“ (Luhmann 1989: 7). Wir wollen die Argumente, die beide Seiten zur Stützung ihrer Theorie ins Feld führen, hier nicht weiter gegeneinander abwägen, sondern die Frage stellen, ob und auf welche Weise es möglich ist, systematisch Effekte der Steuerung empirisch zu beobachten. Auch wenn die akteurstheoretischen Ansätze komplexere Kausalgefüge unterstellen, letztlich sehen sie sich, wenn es an die empirische Analyse eines konkreten Steuerungsgeschehens geht, vor das Problem gestellt, Veränderungen oder Ereignisse als Steuerungswirkungen zu identifizieren, das heißt eindeutig auf politische Steuerungsintentionen als Ursache zuzurechnen. Wenn das nicht geleistet werden kann, erübrigt es sich, überhaupt von intentionaler Steuerung zu sprechen. Jedenfalls wäre dem Argument von Luhmann, dass es sich bei dem beobachteten Geschehen um schlichte Evolution handele, wenig entgegenzusetzen. Dies stellt eine empirische Analyse vor das Problem, solche Kausalzurechnungen methodisch kontrolliert vornehmen zu müssen.

Teichler scheint genau solche Zurechnungsprobleme im Blick zu haben, wenn er für die Analyse der Effekte von unterschiedlichen hochschulpolitischen Vorgaben in föderal organisierten Hochschulsystemen feststellt: „it appears impossible to find a pivotal point ... for evaluating to what extent higher education functions well or poor in federal systems“ (Teichler 1992: 142).

Aus den aufgezeigten Forschungsperspektiven und -ansätzen lässt sich eine bündige Methodologie für die empirische Analyse von föderalen Unterschieden der Entwicklung und politischen Steuerung des Hochschulwesens jedenfalls nicht entwickeln.

Kompetenzverschiebungen im hochschulpolitischen Feld unter den Bedingungen des Föderalismus lassen sich relativ einfach beschreiben, und es stehen auch theoretische Konzepte zur Verfügung, um diese zu interpretieren. Ähnliches gilt auch für die Einführung neuer Steuerungsinstrumente bzw. die Umstellung ganzer Steuerungsregimes.

Um allerdings Veränderungen in den Hochschulen auf Steuerungsbemühungen der Politik, sei es die Umstellung politischer Steuerungs-

zwecke, sei es der Einsatz bestimmter Steuerungsmedien oder- Instrumente, sei es die Veränderung von Kontextbedingungen, kausal zurechnen zu können, sind äußerst anspruchsvolle methodologische Probleme zu lösen. Governanceansätze dringen auf dem Weg einer empirischen Operationalisierung von Regelungs- und Leistungsvariablen am weitesten vor, eine systematische Methodologie, um das Problem der kausalen Zurechnung von Steuerungsursachen und -wirkungen zu lösen, wird im Rahmen dieser Ansätze aber auch nicht entwickelt.

Es stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen solche Zurechnungen überhaupt möglich sind. Wir können diese Frage hier nicht eindeutig beantworten, näherungsweise lassen sich aber zwei typische Steuerungskonstellationen gegenüberstellen, um wenigstens das Problem zu verdeutlichen. Dabei bedienen wir uns in Anlehnung an Heinz von Foerster der Unterscheidung von trivialen und nichttrivialen Kalkülen und Transformationsregeln, von Foerster spricht in einem kybernetischen Sinne von trivialen und nichttrivialen Maschinen (1993: 206 ff., 1999: 177 ff.).

Nehmen wir den technischen Fall der Steuerung eines Autos durch einen Fahrer von A nach B. Der Fahrer bedient sich hier eines technischen Zusammenhangs. Wenn er das Lenkrad einschlägt, kann er auf eine feste Kopplung von Ursachen und Wirkungen rechnen, die dafür sorgt, dass das Auto sich in die intendierte Richtung bewegt. Er steuert eine triviale Maschine, die nach berechenbaren Regeln einen Input in einen Output transformiert. Weicht das Auto davon ab, verhält es sich nicht trivial, so bedarf es einer Reparatur, die es wieder in eine triviale Maschine überführt. Ein Beobachter kann hier Steuerungsursachen und -Wirkungen relativ problemlos isolieren und aufeinander zurechnen, eingeschlossen Abweichungen, Störungen, Nebeneffekte usw.

Hat man es hingegen mit nichttrivialen Maschinen zu tun, so ist eine solche Beobachtung nicht mehr möglich. Nichttriviale Maschinen sind solche, die nicht über eine bekannte festliegende Regel der Transformation eines eingehenden Inputs in einen Output verfügen. Sie entfalten gleichsam ein „Eigenleben“. Die Transformation ist zustandsabhängig. Es ist unmöglich, die Zustände vollständig zu beschreiben. Die Maschine geht mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit von einem Zustand zum nächsten über. Dies kann erfolgen, indem der nächste interne Maschinenzustand eine Funktion sowohl ihres gegenwärtigen internen Zustandes als auch ihrer Inputzustände ist. Solche Maschinen lassen sich nur dann steuern, wenn man die internen Zustände und die Regeln der Zustandsänderungen vollstän-

dig kennt. Ansonsten kann man ihnen zwar einen bestimmten steuernden Input verabreichen, man kann auch einen Output beobachten, man kann diesen aber nicht als Wirkung auf den Input als (steuernde) Ursache zurechnen.

Gehen wir von dieser Metapher aus, so wird einsichtig, dass die Beobachtung eines politischen Steuerungsgeschehens anhand eines Kausalschemas nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist. Es ist dann möglich, wenn die zu steuernden Zusammenhänge zugleich zumindest in Grenzen trivialisiert werden können. Als Beispiel könnte man sich etwa ein staatliches Impfprogramm vorstellen, welches zum Ziel hat, die Verbreitung bestimmter ansteckender Erkrankungen einzuschränken. Nach einer gewissen Zeit geht die Anzahl der Erkrankungen zurück, und man kann dies als Wirkung der politischen Vorgabe über eine übersichtliche Kausalkette als Ursache zurechnen. Dies ist nur möglich, erstens weil die politische Steuerung unmittelbar auf das individuelle Verhalten und dessen Änderung zielt. Zweitens, weil eine individuelle Verhaltensänderung durch die Androhung starker Sanktionen, etwa über eine gesetzliche Impfpflicht, tatsächliche herbeigeführt werden kann und drittens, weil die Normenkonformität des Verhaltens in diesem Fall mit einfachen bürokratischen Mitteln zu kontrollieren ist, etwa durch Impfausweise, regelmäßige Schuluntersuchungen etc. Hinzu kommt, dass in diesem Beispiel das politische Interesse am Rückgang der Erkrankungsraten mit dem individuellen Interesse an der Gesunderhaltung zusammenfällt.⁷ Ein direkter Zugriff auf individuelles Verhalten, Sanktionsandrohungen, enge bürokratische Kontrollen, sowie weitgehende Interessenübereinstimmungen mögen eine Trivialisierung ermöglichen. Eine solche Konstellation dürfte aber faktisch – zumindest unter demokratischen Verhältnissen – nur in Ausnahmefällen gegeben sein.

Vor allem ein Verhalten, das an die Mitgliedschaft in Organisationen gebunden ist, entzieht sich einer Trivialisierung. Zwar bieten Organisationen einerseits, weil sie zumeist budgetabhängig sind, Zugriffsmöglichkeiten für politische Steuerungsbemühungen, die das Medium Geld benutzen. Andererseits ist mit ihnen aber nur das Ver-

⁷ Die Trivialisierbarkeit der sozialen Konstellation wird aber bereits brüchig, wenn sich verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Impfpflicht Geltung verschaffen, weil diese gegen Individualrechte verstößt, wenn erkannt wird, dass sich mit der Impfung zugleich gesundheitliche Risiken verbinden etc. Eine durchgreifende Trivialisierung ist nur unter totalitären Verhältnissen (und dort auch nicht in jedem Fall) möglich. So ging der Impfschutz in der DDR beispielsweise so weit, dass die Eltern bei den regelmäßigen Massenimpfungen ihrer Kinder in der Schule jeder Mitspracherechte beraubt waren.

sprechen einer Zweck-Mittel-Rationalität verbunden. Webers Bürokratietheorie konnte noch zurückgreifen auf das Bild der „Präzisionsmaschine“ (Weber 1980: 129) und damit die Organisation als eine Trivialmaschine vorstellen, die nach berechenbaren Regeln einen Input in einen Output verwandelt.⁸ Die Entwicklung der Organisationssoziologie nach dem zweiten Weltkrieg kulminiert hingegen in der Einsicht, dass Organisationen nicht dem Modell der Trivialmaschine entsprechen. Die Theorie des „decoupling“, die schon Parsons in seinen organisationssoziologischen Studien der 50er Jahre vorbereitete (Parsons 1964: 63 ff.), bevor sie von Weick (u.a. 1995, Orton/Weick 1990) umfassend entwickelt wurde, entscheidungstheoretische (March 1990), neoinstitutionalistische (Meyer/Rowan 1991), mikropolitische Ansätze (Ortmann 1995, Küppers/Ortmann 1988), Brunsons Unterscheidung von talk, decision-making und action (1982, 1989, 1995), systemtheoretische Ansätze (Luhmann 1995b und 2000, Japp 1994): all diese Forschungen haben ihren gemeinsamen Nenner darin, dass sie Organisationen im Sinne nichttrivialer Maschinen beschreiben.

Eine politische Steuerung, die Organisationen anspricht, kann, das zeigt die neuere Organisationssoziologie, kaum auf soziale Möglichkeiten einer Trivialisierung zurückgreifen. Mit Blick auf Hochschulen wurde dies in organisationssoziologischer Perspektive an anderer Stelle bereits ausführlich gezeigt (Stock 2004). Hinzu kommt im Hochschulbereich ein weiteres Moment. Während Fertigungsprozesse in Industriebetrieben technischen Charakters sind und deswegen sich zumindest in Grenzen trivialisieren lassen, entziehen sich die Kernoperationen von Hochschulen – Forschung und Lehre – auch unter sachlichen Gesichtspunkten einer Technisierung.⁹ Beide Bereiche sind professionellen Charakters. Professionen bearbeiten spezifische Probleme, und der Problembearbeitung entspricht eine spezifische Strukturlogik des Handelns. Gleich ob man diese unter Zugrundelegung der Professionstheorie von Ulrich Oevermann (2002, 2005) oder einer systemtheoretischen Argumentation (Luhmann/Schorr 1982, Luhmann 2002) zu fassen versucht, die vorliegenden Analysen sind sich in zwei wesentlichen Punkten einig. Die Erarbeitung der Problemlö-

⁸ Wir vereinfachen hier. Weber spricht oft auch vom „Geist“ der rationalen Bürokratie“ und meint damit einen normativen und kognitiven Standard des modernen Kapitalismus. Er unterscheidet davon, insbesondere in seinen industriesoziologischen Studien, die faktischen Operationsweisen der Organisationen. Vgl. dazu ausführlich Stock (2005: 211 ff.)

⁹ Hier hätte man genauer zu unterscheiden, welche Prozesse in Hochschulen technisierbar und trivialisierbar sind, sich also durch Routineprogramme erledigen lassen, und welche nicht. Vgl. die Auflistung von entsprechenden Tätigkeitsfeldern in Pasternack (2006).

sung beinhaltet erstens die Anwendung abstrakten und universellen Wissens. Aber: Das Wissen kann nicht routinemäßig und in einem technischen Sinne angewendet werden, sondern im Rahmen der Deutung eines Falles. Professionelles Handeln erschöpft sich nicht darin, auf dem Wege der Deduktion wissenschaftliches Wissen in praktikable Problemlösungen umzusetzen. Professionelle Problemlösungen sind zweitens nicht standardisierbar. Es gibt keine allgemeinen Technologien der Problemlösung. Die allgemeine Prämisse jeglicher Technologie, nämlich eine zureichende Isolierung und Zurechnung kausaler Faktoren, kann auf professionelles Handeln nicht angewandt werden (vgl. nur: Luhmann/Schorr 1988, Oevermann 2000 und 2005, Murnane/ Nelson 1984). Auch anwendungsbezogene Forschung folgt nicht einem technischen Schema (Stock 2003:198). Damit entzieht sich das professionelle Handeln einer Trivialisierung. Es ist nicht berechenbar und auch nicht steuerbar. Der Erfolg professionellen Handelns ist unsicher.

Die entsprechenden Merkmale gelten für freiberuflich tätige Professionen, also für freiberufliche Ärzte, Therapeuten oder Juristen. Sie gelten aber auch für Professionen, die gewöhnlich in Organisationen eingebunden sind, also z.B. für Klinikärzte, für Lehrer und für Wissenschaftler.

Man kann dem entnehmen, dass es für Forschung und Lehre schlicht keine Erfolgsgarantien geben kann. Es kann keine berechenbaren Regeln der Transformation eines „Inputs“ in einen „Output“ geben. Auf die Menge eines „Inputs“ an Ressourcen lassen sich hier Erfolge oder Misserfolge nicht zurückführen. Erfolg und Misserfolg lassen sich zwar unterscheiden, nur können die Bedingungen für ihr Eintreten nicht im Vorhinein bestimmt werden. In der Forschung soll es ja gerade um noch unbekanntes Sachverhalte gehen¹⁰ und auch in der Lehre hat man es mit Studenten zu tun, die noch immer frei über ihre Köpfe verfügen. Hinzu kommt, dass wissenschaftliche Leistungen durch Reputation belohnt werden, durch ein Medium also, auf das weder die Politik noch die Hochschulleitungen einen Zugriff haben.

¹⁰ In der derzeitigen Wissenschafts- und Hochschulpolitik scheint dies völlig in Vergessenheit geraten zu sein. Vgl. die instruktive Kritik an den Planungs- und Steuerungsphantasien der herrschenden Wissenschaftspolitik, die Dagmar Schipanski (2004), selbst Wissenschaftlerin, in ihrer Rolle als Politikerin, nämlich als Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kunst in Thüringen vorgetragen hat. Sie fühlt sich an die Planungsbesessenheit in der DDR erinnert. Auch die Hochschulforschung scheint insgesamt eher solche Planungsphantasien zu bedienen. Professionelle Gesichtspunkte bringt sie hingegen kaum ins Spiel (vgl. Stock/Wernet 2005b).

Dem entspricht mit Blick auf die Lehre, dass auch hier weder die Politik, noch die Hochschulen jene Anerkennung kontrollieren können, die ihr produzierter „Output“ in der Gesellschaft oder auch nur auf dem Arbeitsmarkt findet. Zwar lässt sich feststellen, wie viele Absolventen pro Jahr mit welchen Zertifikaten die Hochschule verlassen – und entsprechende Vorgaben formuliert die Hochschulpolitik beständig. Eine Information darüber, ob die Lehre „erfolgreich“ war, ist dem aber nicht zu entnehmen. Die Anerkennung, auf die die Absolventen in den unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft stoßen oder nicht stoßen, entzieht sich einer politischen Programmierung.

Der Professionelle kann nicht planmäßig über einen Erfolg verfügen. Forschung und Lehre können daher nur sehr begrenzt trivialisiert und daher kaum für Zielvorgaben von außen instrumentalisiert werden (Vgl. dazu die einschlägigen Forschungen der Bildungssoziologie, mit Blick auf Hochschulen nur: Pascarella/Terenzini 1991; die Aufsätze in Stock/ Wernet 2005a und die Forschungen der Wissenschaftssoziologie, wie etwa die Laborstudien von Knorr-Cetina 1981 und 1999). Eine methodisch kontrollierte Zurechnung von „Outputereignissen“, die Hochschulen oder das Hochschulwesen insgesamt hervorbringen, als Wirkungen auf Steuerungsereignisse als Ursachen ist folglich nicht zu leisten. Eine Beobachtung der Effekte von politischen Bemühungen, die Hochschulentwicklung zu steuern, stößt damit an enge Grenzen.

Aus den genannten Gründen sollte, wenn es um den Einfluss der Hochschulpolitik auf die Hochschulentwicklung unter den Bedingungen des Föderalismus geht, nicht versucht werden, Veränderungen im Hochschulbereich auf bestimmte intentionale Steuerungsbemühungen der Hochschulpolitik zurückzuführen. Besser sollte nach föderalen Effekten gefragt werden, die sich mit spezifischen Orientierungen der Politik und Hochschulpolitik der einzelnen Länder im Hinblick auf die Hochschulentwicklung verknüpfen.¹¹ Die Orientierungen, von denen sich die hochschulpolitischen Akteure in den einzelnen Ländern leiten lassen, können als relativ stabil unterstellt werden. Es handelt sich dabei also nicht um die Analyse von Effekten intentionaler Steuerungsbemühungen in jenem engen Sinne, den akteurtheoretische Ansätze nahe legen, sondern es geht eher um die Untersuchung institutionalisierter Politikstile im Sinne relativ stabiler normativer und

¹¹ vgl. unten Kapitel 8. Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen

kognitiver Erwartungsschemata,¹² und um die Frage, ob mit diesen Orientierungen Unterschiede in der Hochschulentwicklung einhergehen. Diese Vorgehensweise schließt an die Untersuchungen zu den Effekten der Bildungspolitik an, die die soziologische Bildungsforschung¹³ vorgelegt hat.

Literatur

- Amaral, Alberto/Magalhaes, Antonio (2002): The Emergent Role of External Stakeholders in European Higher Education Governance. In: Alberto Amaral/ Glen A. Jones/ Berit Karseth (eds.): *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic. 1-21.
- Anbuhl, Matthias (2008): Welchen Staat wollen wir? Auswirkungen der Föderalismusreform I und II auf das Hochschulwesen. In: Franke Gützkow/ Gunter Quaißer (Hg.): *Jahrbuch Hochschule gestalten 2007/2008*. Bielefeld: Webler-Verlag. 51-62.
- Arbeitsgruppe Bildungsbericht des MPI für Bildungsforschung (1994): *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland*. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.
- Avenarius, Hermann (1994): Wieviel Eigengestaltung erlaubt das Grundgesetz, wieviel Einheitlichkeit verlangt es? In: *Föderalismus und Koordinierung des Bildungswesens*. Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung. DGBV-Jahrestagungen. Band 14. Frankfurt a.M. 29-41.
- Bardmann, Theodor M. (1991): Der zweite Doppelpunkt. Systemtheoretische und gesellschaftstheoretische Anmerkungen zur politischen Steuerung. In: Theodor M. Bardmann/Heinz J. Kersting/H. Christoph Vogel/Bernd Woltmann (Hrsg.): *Irritation als Plan*. Aachen: Kersting Verlag.
- Barzelay, Michael (2001): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.
- Baumeler, Carmen (2009): Entkopplung von Wissenschaft und Anwendung. Eine neoinstitutionalistische Analyse der unternehmerischen Universität. In: *Zeitschrift für Soziologie* 38, 1: 68-84.
- Benz, Arthur (2007): Governance in Connected Arenas – Political Science Analysis of Coordination and Control in Complex Rule Systems. In: Dorothea Jansen (Hrsg.): *New Forms of Governance in Research Organization*. Dordrecht: Springer. 3-22.
- Benz, Arthur/Scharf, Fritz W./Zintl, Reinhard (1992): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.

¹² In neoinstitutionalistischer Perspektive könnte man diese auch als „cultural schemes defining means-ends relationships and standardizing systems of control over activities and actors“ (Meyer/Scott 1994: 3) beschreiben.

¹³ Vgl. oben Punkt 3.3.3. Effekte der Bildungspolitik in den Analysen der Bildungsforschung

- Birnbaum, Robert (2000): *Management Fads in Higher Education. Where They Come From, What They Do, Why They Fail*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bleiklie, Ivar (1998): *Justifying the Evaluative State: New Public Management Ideals in Higher Education*. In: *European Journal of Education* 33, 3: 299-316.
- Bleiklie, Ivar/Byrkjeflot, Haldor (2002): *Changing Knowledge Regimes: Universities in a new Research Environment*. In: *Higher Education* 44: 519-532.
- Blom, Herman (2003): *Managementparadoxien. Ein Erfahrungsbericht über Steuerungsmechanismen der niederländischen Fachhochschulen*. In: *Die neue Hochschule* 5. S. 32-34.
- Braband, Gangolf (2004): *Federalism and Higher Education Policy. A comparative study of Canada and Germany*. Queen's University Belfast. Faculty of Legal, Social and Educational Sciences. Belfast (PhD thesis).
- Braun, Dietmar (2004): *Föderalismus*. In: Ludger Helms/Uwe Jun (Hg.): *Politische Theorie und Regulierungslehre*. Frankfurt a.M./New York: Campus: 2004.
- Braun, Dietmar/Merrien, Francois-Xavier (1999): *Governance of Universities and Modernisation of the State. Analytical Aspects*. In: Braun, Dietmar/Francois-Xavier Merrien: *Towards A New Model Of Governance For Universities. A Comparative View*. London/ Philadelphia. 9-33.
- Brown, Douglas/Cazalis, Pierre/Gilles, Jasmin (1992): *Higher Education in Federal Systems*. Institute of Intergovernmental Relations. Queen's University Kingston, Ontario.
- Brunsson, Nils (1982): *The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions*. In: *Journal of Management Studies* 19: 29-44.
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy*. New York: John Wiley&Sons.
- Brunsson, Nils (1995): *Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control*. In: *Research in the Sociology of Organisation* 13: 211-235.
- Budäus, Dieter (1994): *Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*. Berlin.
- Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hrsg.) (1998): *New Public Management. Managementforschung, Band 8*. Berlin/New York.
- Cameron, David M. (1992): *Higher Education in Seven Federal Systems: A Synthesis*. In: Brown et al. 29-43.
- Chevallier, Thierry (1998): *Moving Away from Central Planning: Using Contracts to Steer Higher Education in France*. In: *European Journal of Education* 33,1: 65-76.
- Christensen, Tom/Laegreid, Per (1998): *Administrative Reform Policy: The Case of Norway*. In: *International Review of Administrative Sciences* 64: 457-475.
- Clarke, Burton R. (1979): *The Many Pathways of Academic Coordination*. In: *Higher Education* 8: 251-267.

- Clarke, Burton R. (1983): *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Clarke, Burton R. (1998): *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press.
- Claus, Thomas/Lenhardt, Gero/Reisz, Robert D./Stock, Manfred: *Mädchen und Jungen ohne Schulabschluss in Sachsen-Anhalt. Forschungsbericht für das Gender-Institut Sachsen-Anhalt*. Magdeburg 2006.
- De Boer, Harry/Enders, Jürgen/Schimank, Uwe (2007): *On the Way towards New Public Management? The Governace of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany*. In: Dorothea Jansen (Hrsg.): *New Forms of Governance in Research Organizationz*. Dordrecht: Springer. 137-154.
- Dobischat, Rolf/Liebscher, Bernhard (2008): *Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Studienfinanzierung und die Chancengleichheit im Hochschulbereich*. In: Franke Gützkow/Gunter Quaifer (Hg.): *Jahrbuch Hochschule gestalten 2007/2008*. Bielefeld: Webler-Verlag. 193-210.
- Döhler, Marianne/Manow, Philip (1995): *Staatliche Reformpolitik und die Rolle der Verbände im Gesundheitssektor*. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M./New York: Campus. 140-168.
- Dzierzbicka, Agnieszka/Schirlbauer, Alfred (Hg.) (2006): *Pädagogisches Glossar der Gegenwart. Von Autonomie bis Wissensmanagement*. Wien: Löcker.
- El-Khawas, Elaine (1998): *Strong State Action but Limited Results: Perspectives on University Resistance*. In: *European Journal of Education* 33,3: 317-330.
- Ferlie, Ewan/Musselin, Christine/Andresani, Gianluca (2008): *The steering of higher education systems: a public management perspective*. In: *Higher Education* 56: 325-348.
- Fernández Darraz, Enrique/Lenhardt, Gero/Reisz, Robert D./Stock, Manfred (2010): *Hochschulprivatisierung und akademische Freiheit. Jenseits von Markt und Staat: Hochschulen in der Weltgesellschaft*. Bielefeld: Transcript.
- Foerster, Heinz von (1993): *Wissen und Gewissen*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Foerster, Heinz von (1999): *Sicht und Einsicht*. Heidelberg: Carl-Auer-Systeme Verlag.
- Gamoran, Adam/Dreeben, Robert (1986): *Coupling and Control in Educational Organizations*. In: *Administrative Science Quarterly* 31: 612-632.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2007): *Evaluation without Evaluators: The Impact of funding Formulae on Australien University Research*. In: Richard Whitley/Jochen Gläser (Hg.): *The Changing Governace of the Sciences*. Dordrecht: Springer. 127-149.
- Gorard, Stephen (2006): *Does policy matter in education?* In: *International Journal of Research & Method in Education* 29,1: 5-21.
- Görlitz, Axel (1995): *Politische Steuerung*. Opladen: Leske&Budrich.

- Heinze, Thomas/Arnold Natalie (2008): Governanceregimes im Wandel. Eine Analyse des außeruniversitären, staatlich finanzierten Forschungssektors in Deutschland. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 4: 686-722.
- Heyden, Weding von (2007): Die deutsche Hochschulpolitik zwischen föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Verantwortung. In: Hermann-Josef Blanke (Hg.): Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren. Tübingen: Mohr Siebeck. 49-62.
- Holtschneider, Rainer (2007): Föderalismusreform und Bildung. In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung 22, Heft 1: 5-15.
- Hornbostel, Stefan (2008): Alles eine Frage der Perspektive? Münchs Kritik am deutschen Wissenschaftssystem. In: Soziologische Revue 32, Heft 1: 15-20.
- Hüfner, Klaus/Köhler, Helmut/Naumann, Jens (1977): Exkurs: Politik und Strukturwandel im Schulbereich. Die Entwicklung des relativen Schulbetrags in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1952 bis 1972. In: Klaus Hüfner/Jens Naumann: Konjunkturen der Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Der Aufschwung (1960 bis 1967). Stuttgart: Klett. 190-248.
- Hüfner, Klaus/Naumann, Jens/Köhler, Helmut/Pfeffer, Gottfried (1986): Hochkonjunktur und Flaute: Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1967–1980. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Institut für Hochschulforschung Wittenberg (2008): Qualitätswirkungen der föderalen Differenzierung in Hochschulbereich. Forschungsprogramm 2008–2010. Wittenberg.
- Jansen, Dorothea (2008): Governance of Research – working towards Interdisciplinary Concepts. In: Dorothea Jansen (Hrsg.): New Forms of Governance in Research Organization. Dordrecht: Springer. 109-130.
- Japp, Klaus P. (1994): Verwaltung und Rationalität. In: Klaus Dammann/Dieter Grunow/ Klaus P. Japp (1994): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen: Westdeutscher Verlag. 126-141.
- Kehm, Barbara M./Lanzendorf, Ute (2007): Germany – 16 Länder Approaches to Reform. In: Ute Lanzendorf/Barbara M. Kehm (Hg.): Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in four European Countries. Bonn: Lemmens-Verlag. 135-182.
- Kluge, Jürgen (2003): Ausbau der Hochschulen und gesellschaftlicher Bedarf: Das Hamburger Modell zur Abschätzung des Bedarfs an Hochschulabsolventen. In: Bensel, Norbert/Weiler, Hans N./Wagner, Gert G. (Hg.): Hochschulen, Studienreform und Arbeitsmärkte. Voraussetzungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Hochschulpolitik. Bielefeld: Bertelsmann. 109-112.
- Knorr-Cetina, Karin (1981): Die Fabrikation von Erkenntnis. Zur Anthropologie der Naturwissenschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Knorr-Cetina, Karin (1999): Wissenskulturen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Kogan, Maurice/Bauer, Marianne/Bleiklie, Ivar/Henkel, Mary (2000): Transforming Higher Education. A Comparative Study. London: Kingsley Publishers.
- Köhler, Helmut (1978): Der relative Schul- und Hochschulbesuch in der der Bundesrepublik Deutschland 1952 bis 1975. Ein Indikator für die Entwicklung des Bildungswesens. Materialien aus der Bildungsforschung Nr. 13. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin.
- Köhler, Helmut (1996): Bildung ist Ländersache – Zur Entwicklung des Schulwesens im föderalistischen Staat. In: Zeitschrift für Pädagogik. Beiheft 34. 49-70.
- Köhler, Helmut/Stock, Manfred (2004): Bildung nach Plan? Zum Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem in der DDR 1949–1989. Opladen: Leske & Budrich.
- Kommission zur Strukturreform der Hamburger Hochschulen (2003): Bericht der Kommission. Unter: <http://www.erzwiss.uni-hamburg.de/Inst01/dohnanyi.pdf> (Zugriff 09/ 2008).
- König, Karsten (2009): Hierarchie und Kooperation. Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule. In: Bogumil, Jörg // Heinze, Rolf G. (Hg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: Edition Sigma. 29-44.
- Kreckel, Reinhard/Stock, Manfred (2004): „Zielvereinbarung“ und Hochschulsteuerung – eine empirische Untersuchung zur Anwendung des „Neuen Steuerungsmodells“ in Hochschulen. Antrag auf Gewährung einer Sachbeihilfe an die DFG. Wittenberg.
- Küppers, Willi/Ortmann, Günter (1988): Mikropolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lane, Jan-Erik (2000): New Public Management. London/New York: Routledge.
- Lange, Stefan (2007): The Basic State of Research in Germany: Conditions of Knowledge Production Pre-Evaluation. In: Richard Whitley/Jochen Gläser (Hg.): The Changing Governace of the Sciences. Dordrecht: Springer. 153-170.
- Lange, Stefan/Braun, Dietmar (2000): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lange, Stefan/Schimank, Uwe (2007): Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit: New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD-Länder. In: Holzinger, Katharina/ Helge Joergens/ Christoph Knill (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Sonderheft 38 der Politischen Vierteljahresschrift, Wiesbaden: VS, S. 522-548.
- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer (2009): Hochschulpolitik im Ländervergleich. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: Edition Sigma. 13-28.
- Lenhardt, Gero/Stock, Manfred (2009): Gebildete Stände oder gebildete Bürger? In: Zeitschrift für Pädagogik 55, 2: 244-257.

- Luhmann, Niklas (1971): Politische Planung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1986): Ökologische Kommunikation. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1989): Politische Steuerung, in: Politische Vierteljahresschrift 30: 4-9.
- Luhmann, Niklas (1995): Das Risiko der Kausalität. In: Zeitschrift für Wissenschaftsforschung 9/10: 107-119.
- Luhmann, Niklas (1995b): Funktionen und Folgen formaler Organisation. Mit einem Epilog 1994. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Luhmann, Niklas (1997a): Die Kontrolle der Intransparenz. In: Heinrich W. Ahlemeyer/ Roswita Königswinter (Hg.): Komplexität managen. Wiesbaden: Gabler. 51-76.
- Luhmann, Niklas (1997b): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (2002): Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2004): Das Erziehungssystem der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2006): Einführung in die Systemtheorie. Heidelberg: Carl-Auer-Systeme-Verlag.
- Luhmann, Niklas/Schorr, Karl-Eberhard (1982): Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- March, James G. (1990): Entscheidung und Organisation. Wiesbaden: Gabler.
- Mayer, Karl Ulrich (2008): „Der Geist hat die Universität verlassen“. In: Soziologische Revue 32, Heft 1: 3-8.
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt/New York: Campus.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Arthur Benz (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York: Campus. 9-38.
- Mayntz, Renate/Schneider, Volker (1995): Die Entwicklung technischer Infrastruktursysteme zwischen Steuerung und Selbstorganisation. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York: Campus. 73-100.
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1991): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: Walter Powell/Paul DiMaggio (Eds.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago and London: The University of Chicago Press. 530-554.

- Meyer, John W./Scott, W. Richard (1994): *Developments in Institutional Theory*. In: W. Richard Scott/John W. Meyer: *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks: Sage. 1-8.
- Missen, Heiner/Wilkesmann, Uwe (2003): *Lassen Hochschulen sich steuern?* In: *Soziale Welt* 54, 2: 123-144.
- Münch, Richard (2006a): *Die Transformation des akademischen Feldes: vom föderalen Pluralismus zur Differenzierung in Zentrum und Peripherie*. In: *zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 4, Heft 4: 473-487.
- Münch, Richard (2006b): *Wissenschaft im Schatten von Kartell, Monopol und Oligarchie. Die latenten Effekte der Exzellenzinitiative*. In: *Leviathan* 34, 4: 466-486.
- Münch, Richard (2007): *Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Münch, Richard (2009): *Globale Eliten, lokale Autoritäten. Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA, McKinsey & Co*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Münch, Ursula (2005): *Jahrbuch des Föderalismus: Föderalismus, Subsidiarität und Region in Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- Münch, Ursula (2007): *Materielles Abweichungsrecht der Länder und föderative Asymmetrien in der bundesdeutschen Bildungspolitik*. In: *Jahrbuch des Föderalismus*. Baden-Baden: Nomos.
- Murnane, Richard J./Nelson, Richard R. (1984): *Production and Innovation when Techniques are Tacit*. In: *Journal of Economic Behavior and Organization* 5: 353-373.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jürgen (1998): *Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform*. Opladen.
- Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja/Wiesner, Achim (2003): *Mikro-Policy-Analyse. Ethnographische Politikforschung am Beispiel Hochschulpolitik*. Frankfurt/New York: Campus.
- OECD (1994): *Evaluation and the Decision Making Process in Higher Education: French, German and Spanish Experiences*. Paris: OECD Publication Service.
- Oevermann, Ulrich (2002): *Professionalisierungsbedürftigkeit und Professionalität pädagogischen Handelns*. In: Margret Kraul/Winfried Marotzki/Cornelia Schewpe (Hg.): *Biographie und Profession*. Klinkhardt: Heilbronn. 19-63.
- Oevermann, Ulrich (2005): *Wissenschaft als Beruf. Die Professionalisierung wissenschaftlichen Handelns und die gegenwärtige Universitätsentwicklung*. In: Stock, Manfred/ Wernet, Andreas (Hg.): *Hochschule und Professionen. Die Hochschule*. *Journal für Wissenschaft und Bildung* 14, 1: 15-51.
- Ortmann, Günther (1995): *Formen der Produktion*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Orton, Douglas J. (1990): *Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization*. In: *Academy of Management Review* 15, 2: 203-223.

- Parsons, Talcott (1964[1958]): Some Ingredients of a General Theory of Formal Organization. In: T. Parsons: Structure and Process in Modern Societies. Glencoe: The Free Press. 59-96.
- Pascarella, Ernest T./Terenzini, Patrick T. (1991): How College Affects Students : Findings and Insights from Twenty Years of Research. San Francisco: Jossey-Bass.
- Pasternack, Peer (2006): Wieviel Management verträgt die Hochschule? In: Peter Heinrich/Denis Kirstein (Hg.), Ökonomisierung des Hochschulwesens. Redebeiträge und Thesen des 17. Glienicker Gespräch 2006, Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege. Berlin. 33-55. ([http://www.peer-pasternack.de/texte/FHVR% 20 Glienicker %20Gespraech%202.pdf](http://www.peer-pasternack.de/texte/FHVR%20Glienicker%20Gespraech%202.pdf) – Zugriff: 08/2009)
- Pollitt, Christopher (2000): Administrative and Civil Service Reform. Continuous Change, Continuing Contradictions. Worldbank.
- Pollitt, Christopher (2001): Convergence: The Useful Myth? In: Public Administration 79: 933-947.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2000): Public Management Reform – A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (1997): The Audit Society. Oxford: Oxford University Press.
- Prisching, Manfred (2009): 2009 Die Vermessung der wissenschaftlichen Landschaft. In: Paul Kellermann/Manfred Boni/Elisabeth Meyer-Renschhausen (Hrsg.): Zur Kritik europäischer Hochschulpolitik. Forschung und Lehre unter Kuratel betriebswirtschaftlicher Denkmuster. Wiesbaden: VS Verlag. 147-162.
- Ramirez, Francisco O. (2006): The rationalization of universities. In: Marie-Laure Djelic & Kerstin Shalin-Andersson (Eds.), Transnational governance: Institutional dynamics of regulation (pp. 225-245). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramirez, Francisco O. (2008): Accounting for excellence. Transforming universities into organizational actors. Paper presented at EGOS conference in Amsterdam. Erscheint in: Transforming universities into organizational actors. In: Val Rust, Laura Portnoi, & Sylvia Bagely (Eds.), Higher education, policy, and the global competition phenomenon (pp. 54-75). Basingstoke: Palgrave..
- Rothblatt, Sheldon (1987): Historical and comparative remarks on the federal principle in higher education. In: History of Education 16, No. 3: 151-180.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2000): National, International and Transnational Constructions of New Public Management. Score Rapportserie 2000:4. Stockholm.
- Scharpf, Fritz W. (1988): Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. PVS-Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag. 61-87.

- Scharpf, Fritz W. (1989): Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“. In: Bundesrat (Hrsg.): Vierzig Jahre Bundesrat. Baden-Baden: Nomos. 121-162.
- Scharpf, Fritz W. (2005): Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus. In: MPIfG Working Paper 05/6, Juni.
- Scharpf, Fritz W. (2006): Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 50: 6-11.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2000): New Public Management. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schimank, Uwe (2000): Welche Chancen und Risiken können unterschiedliche Modelle erweiterter Universitätsautonomie für die Forschung und Lehre der Universitäten bringen? In: Stefan Titscher (Hg.): Universitäten im Wettbewerb – Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten. München/Mehring: Hampp. 94-147.
- Schimank, Uwe (2006a): Determinanten politischer Gesellschaftssteuerung – akteurtheoretisch betrachtet. In: Uwe Schimank: Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurszentrierten Differenzierungstheorie 2. Wiesbaden: VS-Verlag. 145-166.
- Schimank, Uwe (2006b): Politische Steuerung in der Organisationsgesellschaft – am Beispiel der Forschungspolitik. In: Uwe Schimank: Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurszentrierten Differenzierungstheorie 2. Wiesbaden: VS-Verlag. 167-183.
- Schimank, Uwe (2006c): Politische Steuerung und Selbstregulation wissenschaftlicher Forschung. In: Uwe Schimank: Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurszentrierten Differenzierungstheorie 2. Wiesbaden: VS-Verlag. 221- 247.
- Schimank, Uwe (2006d): Steuerung trotz Transintentionalität! Wider den systemtheoretischen Steuerungsdefätismus. In: Uwe Schimank: Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurszentrierten Differenzierungstheorie 2. Wiesbaden: VS-Verlag. 283-289.
- Schimank, Uwe (2006d): Verselbständigung und politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme. In: Uwe Schimank: Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurszentrierten Differenzierungstheorie 2. Wiesbaden: VS-Verlag. 119-144.
- Schimank, Uwe (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potential and anstehende konzeptionelle Fragen. In: Herbert Altrichter/Thomas Brüsemeister/Jochen Wissinger (Hg.): Educational Governance: Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS-Verlag. 231-260.
- Schimank, Uwe/Lange, Stefan (2006): Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz. In: Peter Weingart/Nils C. Taubert (Hg.): Das Wissenschaftsministerium. Weilerswist: Velbrück. 311-346.
- Schipanski, Dagmar (2004): Finden, was man gar nicht sucht. In: Süddeutsche Zeitung vom 23.02.2004. Seite 2.

- Schlegel, Jürgen (2008): Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Finanzarchitektur des deutschen Hochschulsystems. In: Andrea Adams/Andreas Keller (Hg.): Vom Studentenberg zum Schuldenberg? Bielefeld: Bertelsmann Verlag. 45-59.
- Schultze, Rainer-Olaf (1993): Föderalismus. In: Die westlichen Länder. Lexikon der Politik, Band 3. München: Beck. 95-110.
- Slaughter, Sheila/Leslie, Larry (1997): Academic Capitalism. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Stilwell, Frank (2003): Higher Education, Commercial Criteria and Economic Incentives. In: Journal of Higher Education Policy and Management 24,1: 51-61.
- Stock, Manfred (2003): Professionen in reproduktionstheoretischer Perspektive. Professionssoziologische Analysen bei Karl Marx. In: Zeitschrift für Soziologie 32, 6: 186-205.
- Stock, Manfred (2004): Steuerung als Fiktion. Anmerkungen zur Implementierung der neuen Steuerungskonzepte an Hochschulen aus organisationssoziologischer Sicht. In: Die Hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung 13, 1: 30-48.
- Stock, Manfred (2006): Zwischen Organisation und Profession. Das neue Modell der Hochschulsteuerung in soziologischer Perspektive. In: Die Hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung 15, 2: 67-79.
- Stock, Manfred/Wernet, Andreas (2005a): Hochschule und Professionen. Die Hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung 14, Heft 1.
- Stock, Manfred/Wernet, Andreas (2005b): Hochschulforschung und Theorie der Professionen. In: Manfred Stock/Andreas Wernet (Hg.): Hochschule und Professionen. Die Hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung 14, 1: 7-14.
- Teichler, Ulrich (1992): Higher Education in Federal Systems: Germany. In: Brown et al. 141-168.
- Teubner, Gunther (1991): Steuerung durch plurales Recht. Oder: Wie die Politik den normativen Mehrwert der Geldzirkulation abschöpft. In: Wolfgang Zapf (Hr.): Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main 1990. Frankfurt/New York: Campus. 528-551.
- Watts, Ronald L. (1992): The Federal Context for Higher Education. In: Brown et al. 3-26.
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr.
- Weick, Karl E. (1995): Der Prozeß des Organisierens. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Wiesner, Achim (2006): Politik unter Einigungszwang. Eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse. Frankfurt/New York: Campus.
- Willke, Helmut (1984): Gesellschaftssteuerung. In: Manfred Glagow (Hg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld: AJZ. 29-53.

- Willke, Helmut (1987): Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischen Gesellschaften. In: Manfred Glagow/Helmut Wilke (Hrsg.): Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaften. Pfaffenweiler: Centaurus. 3-26.
- Willke, Helmut (2000): Systemtheorie I: Grundlagen. Stuttgart: Lucius&Lucius.
- Willke, Helmut (2001): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Stuttgart: Lucius&Lucius.
- Ylijoki, Oili-Helena (2003): Entangled in Academic Capitalism? A Case-Study on Changing Ideals and Practices of University Research. In: Higher Education 45: 307-335.

4. Hochschulsteuerung

Karsten König

*Unter Mitarbeit von Yvonne Anger, Janine Hoffmann und
Victoria Neuber*

Während die Rahmenbedingungen von Forschung und Lehre ebenso wie die Zulassung zum Studium und das Hochschulpersonal im Hochschulrahmengesetz (HRG) jeweils detailliert geregelt waren, blieb die Hochschulsteuerung grundsätzlich Länderangelegenheit. Bis auf wenige knappe Aussagen etwa zur Rechtsform der Hochschulen und den Grundprinzipien der Hochschulfinanzierung enthielt das Hochschulrahmengesetz in seinen jeweiligen Fassungen kaum Regelungen zur Steuerung von Hochschulen und zur Beziehung zwischen Landesministerien und Hochschulen. Damit wurden Reformen in der Hochschulsteuerung auch vor der Abschaffung des HRG nicht durch bundeseinheitliche Vorgaben beschränkt, eine föderale Differenzierung könnte hier also bereits vor 2006 eingesetzt haben. In dem nun folgenden Kapitel wird daher untersucht, ob und seit wann eine solche Differenzierung in der Hochschulsteuerung nachgewiesen werden kann. Als Referenzrahmen für diese Untersuchung wird die Einführung des so genannten Neuen Steuerungsmodells in der Hochschulsteuerung herangezogen: Seit Anfang der 1990er Jahre wird – einem internationalen Trend folgend (vgl. z.B. Boer/Enders/Schiemank 2007) – die Beziehung zwischen Wissenschaftsministerien und Hochschulen bundesweit von einer vormals hierarchischen Steuerung in eine an „externer Zweckprogrammierung“ und Wettbewerb orientierte Ordnung überführt (Schiemank 2007: 238ff., vgl. auch 4.1). Es wird nun untersucht, wie weit sich bei dieser Reform des Steuerungsmodells ein homogener Trend durchsetzt oder ob und wo es zu föderalen Differenzierungen kommt.

Die Analyse erfolgt in vier Schritten:

1. Zunächst wird die Zieldefinition der Länder für eine Reform der Hochschulsteuerung untersucht. Hier gilt es zu prüfen, wie weit die Länder in ihrer Außendarstellung dem Konzept des neuen Steuerungsmodells folgen und wo es bereits hier zu Differenzierungen kommt. Da die Zieldefinitionen nur im Einzelfall rückwirkend do-

kumentiert werden können, wurden hier hochschulpolitische Aussagen in entsprechenden Publikationen und auf den Webseiten der Wissenschaftsministerien 2008 erhoben. Die Darstellung zeigt damit die Differenzierung nach der Föderalismusreform, sie kann nicht als Grundlage für die Bewertung der in den Ländern umgesetzten Reformen herangezogen werden¹ (4.1).

2. In einer zweiten Stufe wird die Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente in den Landeshochschulgesetzen rückwirkend im Zeitverlauf von 1996 bis 2008 untersucht. Dazu wurden alle recherchierbaren Landeshochschulgesetze dieser Zeitspanne analysiert.² In die Auswertung aufgenommen wurden wesentliche Regelungen zur Leitungsstruktur der Hochschulen, zu den Finanzierungsverfahren und zu vertragsförmigen Vereinbarungen. Damit ist die gesetzliche Verankerung einzelner Instrumente im Zeitverlauf nachweisbar. Ergänzend wurden etwa zur Einführung der leistungsorientierten Mittelverteilung auch Veröffentlichungen der Länder und bereits vorliegende Studien eingearbeitet (4.2).
3. In einer dritten Stufe wird die konkrete Umsetzung der vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschule einer genauen Analyse unterzogen. Hier zeigt sich, wie die politischen Vorgaben auf der Grundlage der gesetzlichen Regelungen dann tatsächlich in der Praxis umgesetzt werden und ob es dabei zu einer stärkeren Ausdifferenzierung der Modelle kommt (4.3).
4. Abschließend wird eine Bewertung vorgenommen und diese einerseits auf die Konzeption des neuen Steuerungsmodells, andererseits auf Fragen der Verwaltungsreform bezogen (4.4).

4.1. Zieldefinition

Ausgangspunkt der Reformen in der Beziehung zwischen Staat und Hochschulen waren zunächst zwei Entwicklungen, die gewissermaßen von außen an Wissenschaftsministerien und Hochschulen herangetragen wurden: Die finanzielle Situation der Bundesländer und

¹ Aus diesem Grund werden für die Berechnung möglicher Zusammenhänge Landespolitische Zielvorstellungen an anderer Stelle indirekt über messbare Indikatoren definiert (vgl. Kapitel 8. Länderspezifische Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen: 297ff.).

² Alle 2010 gültigen Landeshochschulgesetze können auf der Webseite des Instituts für Hochschulforschung abgerufen werden: <http://www.hof.uni-halle.de/dokumentation/lehrverpflichtungen.htm> (Zugriff: 4.5.2011).

das für andere Verwaltungsbereiche entwickelte „Neue Steuerungsmodell“. Während Hochschulpolitik in den alten Bundesländern bis zur Mitte der 1990er Jahre und in den neuen Ländern auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor allem durch die Verteilung zusätzlicher Mittel betrieben werden konnte, sahen sich Hochschulen und Ministerien um die Jahrhundertwende mit zum Teil weit reichenden Einsparvorgaben durch die Finanzministerien konfrontiert.³ Entsprechend war der Ausgangspunkt der Reformbemühungen in fast allen Ländern der Wunsch, mit einer geringeren staatlichen Finanzierung möglichst mehr und bessere Forschung und Lehre zu betreiben. So formuliert etwa der damalige Minister für Wissenschaft und Kultur in Niedersachsen, Stratmann, in einer Regierungserklärung zu einem „Hochschuloptimierungskonzept“ im Oktober 2003: „Wir zeigen damit auf, wie wir bei geringer gewordenen Mitteln die neuen Anforderungen, die sich an den Hochschulen stellen, bewältigen können“ (Landtag Niedersachsen 2003: 1418). Der erste in Deutschland überhaupt unterzeichnete Hochschulpakt in Baden-Württemberg beginnt ebenfalls mit einem Verweis auf die notwendige Konsolidierung des Haushaltes (Baden-Württemberg 1997: 1). Als eine Möglichkeit, trotz Einsparungen mehr Leistung erbringen zu können, galt von Anfang an eine größere Autonomie der Hochschulen. Mehr Eigenverantwortung sollte zu einer effektiveren Verwendung der Mittel führen.

Ein zweiter Entwicklungsstrang neben der Reaktion auf die von der jeweiligen Landespolitik eingeforderten Einsparungen war der auch in anderen Verwaltungsbereichen etablierte Trend zum so genannten „Neuen Steuerungsmodell“. So hatte etwa der Ministeriumsvertreter Helmut Weber fünf Steuerungslücken identifiziert, indem er der Verwaltung fehlende Strategien, fehlende Anreize für eine effiziente Mittelverwendung, fehlende Fähigkeit zur Leistungsverbesserung und Strukturanpassung, fehlende Attraktivität für qualifizierte Mitarbeiter/-innen und fehlende Legitimation der eigenen Leistungen bescheinigte (Weber 2003: 1). Als Reaktion darauf wurde in der Literatur ein Steuerungsmodell mit den fünf folgenden Elementen vorgeschlagen:

³ Z.B. wurden in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen Stellenkürzungen um 10% über zehn Jahre im Hochschulbereich vereinbart. In der Hälfte aller Bundesländer sanken die Hochschulausgaben pro Studierende zwischen 1998 und 2005 um bis zu 30% (Vgl. Reisz/Schulze 2011: B.1.4 und B.4.8).

- die Dezentralisierung und Delegation der Verantwortung als kombinierte Steuerung über Inhalte und Geld,
- die Definition und Beschreibung von Produkten als outputorientierte Steuerungsgrößen,
- die Budgetierung als haushaltstechnisches Steuerungsinstrument,
- das Controlling mit Berichtswesen als Steuerung über Rechenschafts- und Rechnungslegung,
- das Kontraktmanagement als Steuerung über Ziel- bzw. Leistungsvereinbarungen.

Dieses so genannte „Neue Steuerungsmodell“ war bereits in anderen Verwaltungsbereichen eingeführt und z.T. erfolgreich erprobt worden (siehe z.B. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002) und wurde nun auch für die Hochschulen übernommen. Dabei konnten die Wissenschaftsministerien teilweise auf ausführliche Modelle anderer Ressorts zugreifen (König 2007: 28f.; Weber 2003: 1f.) oder Beratungsunternehmen mit Erfahrungen bei der Verwaltungsreform in anderen Ressorts einbeziehen (vgl. Brixner /Fischer 2004; Fedrowitz/Krasny/Ziegele 1998).

Im Laufe der folgenden Jahre kamen weitere Begründungen und Ziele der Hochschulreform hinzu. So verweist etwa das Bundesministerium für Bildung und Forschung auf die wachsende Internationalisierung und den zunehmenden (internationalen) Wettbewerb der Hochschulen, der weitere Reformen erforderlich mache (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2008).

Die einzelnen Bundesländer haben diesen Diskurs unterschiedlich intensiv für die jeweilige Zieldefinition der Hochschulpolitik aufgegriffen. Für die folgende Analyse wurden im August 2008 vorrangig über die Webseiten der Wissenschaftsministerien alle Dokumente recherchiert, die zur Begründung der Reformen der Hochschulsteuerung beitragen; diese wurden einer strukturierenden Inhaltsanalyse in Bezug auf Kernbegriffe der Hochschulsteuerung unterzogen.

Zunächst lassen sich aus den Dokumenten zwei Reformstrategien identifizieren: Ein Teil der Länder strebt einen „grundlegenden Wandel“ des Hochschulsystems an, während ein anderer Teil eher die vorhandenen Strukturen zu entwickeln sucht: „Es wird deutlich, dass sich die Hochschulen einem tiefgehenden Wandlungsprozess unterziehen müssen“ (Senator für Bildung und Wissenschaft in Bremen 2003: 10). Diesen Standpunkt vertreten vor allem die Länder Baden-Württemberg, Bremen und Hessen nach außen: „Wir verfolgen das Ziel, durch eindeutige wissenschaftspolitische Impulse eine nachhal-

tige Veränderung der (...) Forschungslandschaft zu erreichen“ (Corts, 2007: 6). Die vorliegenden Dokumente der Länder Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein sowie Thüringen deuten eher auf die Sicherung und Verbesserung der vorhandenen Strukturen. Einem Teil der Länder kann die Strategie nicht eindeutig zugeordnet werden (vgl. Übersicht 1).

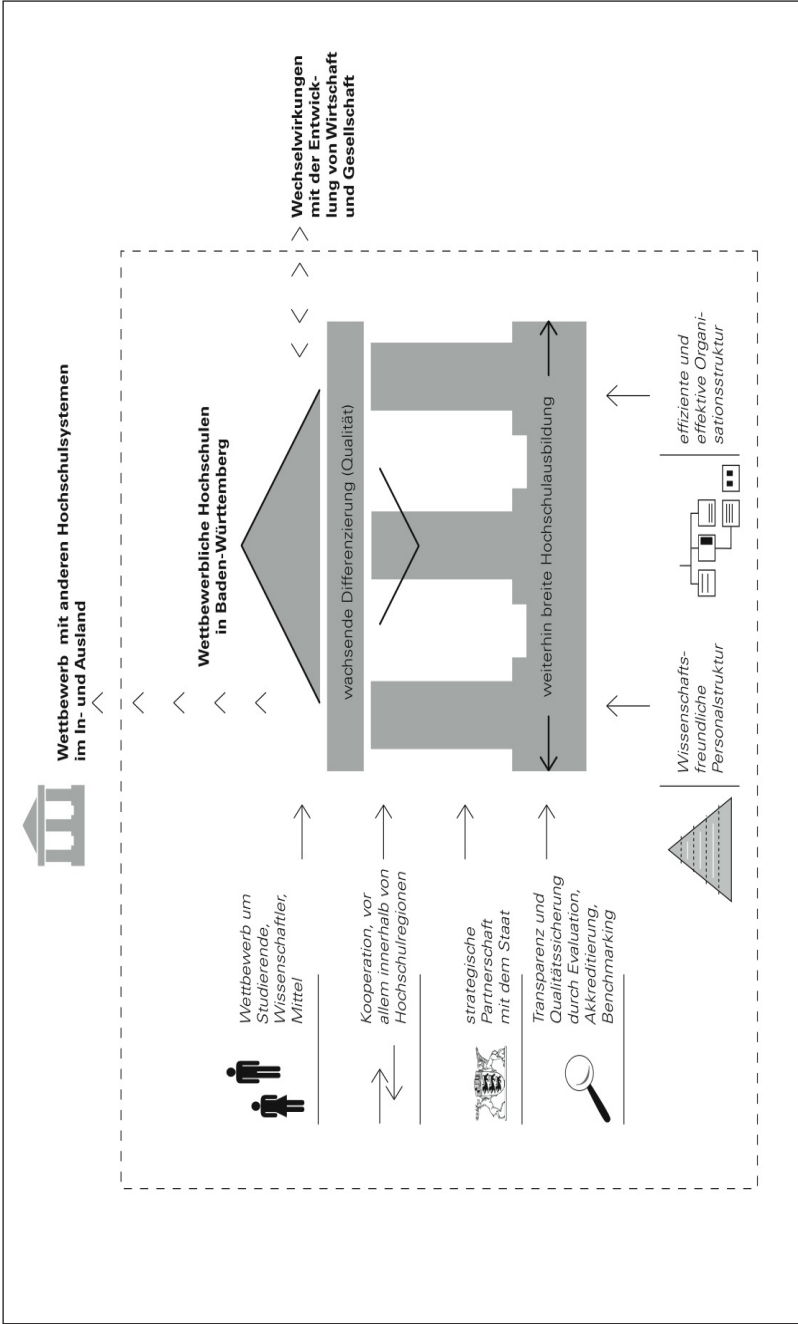
Übersicht 1: Tendenz der angestrebten Steuerungsreformen (Stand August 2008)

Grundlegender Wandel der Steuerungsstruktur	Mischformen	Entwicklung bestehender Steuerungsstrukturen
Baden-Württemberg, Bremen, Hessen	Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt	Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen

Inhaltlich wird die Steuerungsreform in allen Ländern mit Begriffen aus dem Diskurs des neuen Steuerungsmodells begründet. Es wird erwartet, dass staatliche Deregulierung und mehr Eigenverantwortlichkeit dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit und die Effizienz der Hochschulen zu steigern“ (Schreier 2008), um so „im Wettbewerb um Studierende und Mittel bestehen zu können“ (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Rheinland-Pfalz 2008). Das Land Baden-Württemberg sieht die Hochschulen etwa in einem Spannungsfeld zwischen landesinternen, nationalen und internationalem Wettbewerb einerseits sowie dem gleichzeitigen Angebot von breiter Hochschulausbildung und wachsender Differenzierung in der Exzellenzforschung andererseits. Gerahmt wird beides von dem Anspruch auf eine strategische Partnerschaft zwischen Staat und Hochschulen, Transparente Qualitätssicherung, wissenschaftsfreundliche Personalstruktur und Kooperationen innerhalb der Region (vgl. Übersicht 2).

Dabei sind die am häufigsten verwendeten Stichworte „Autonomie“, „Qualität“ und „Wettbewerb“. Neben den drei oben bereits genannten Ländern Baden-Württemberg, Bremen und Hessen beziehen sich auch die Länder Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein auf mehr als die Hälfte der untersuchten Be-

Übersicht 2: Zieldefinition der Hochschulpolitik in Baden-Württemberg (Frankenberg 2003: 16)



Übersicht 3: Hochschulpolitische Diskurse in den einzelnen Bundesländern

Länder	Autonomie	Qualität	Wettbewerbsfähigkeit	Profilbildung	Effizienz	Exzellenz	Leistungsfähigkeit	Kooperation	Internationalisierung	Innovation
Baden-Württemberg										
Bayern										
Berlin										
Brandenburg										
Bremen										
Hamburg										
Hessen										
Mecklenburg-Vorpommern										
Niedersachsen										
Nordrhein-Westfalen										
Rheinland-Pfalz										
Saarland										
Sachsen										
Sachsen-Anhalt										
Schleswig-Holstein										
Thüringen										

□ Stichwort nicht vorhanden | ■ Stichwort vorhanden

griffe (vgl. Übersicht 3); sie präsentieren sich so also als besonders reformfreudige Länder – ohne dass dies jedoch Auswirkungen auf die Umsetzung der Steuerungsreformen haben muss.

Damit unterscheiden sich die Länder zwar in der Intensität der Ausrichtung am neuen Steuerungsmodell, dieses war aber bundesweit seit etwa 1995 der bestimmende Diskurs für die Reformen der Hochschulsteuerung. Die hier analysierten Dokumente entstammen der Außen- darstellung der Wissenschaftsministerien, sie präsentieren also die als öffentlichkeitswirksam und -tauglich definierten Ziele der Ministerien

und sind demnach zunächst „talk“ (vgl. Brunsson 1995), der auch strategisch und politisch veranlasst sein kann. Auf einer zweiten Ebene werden nun die verabschiedeten Landeshochschulgesetze analysiert, in denen sich steuerungspolitische Entscheidungen von Politik und Verwaltung manifestieren (decision making; ebd.).

4.2. Umsetzung der Steuerungsreformen im Zeitverlauf

Für die folgende Analyse einzelner Steuerungsinstrumente beschränken wir uns auf sieben ausgewählte Aspekte, die die Beziehung zwischen Staat und Hochschule beschreiben; die Darstellung folgt der zeitlichen Entwicklung ihrer Einführung:⁴ Als erstes wurden Globalhaushalte eingesetzt, es folgte die Einführung vertragsförmiger Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschule, die Gründung von Hochschulräten und die leistungsorientierte Mittelverteilung. Etwas später folgten eine Veränderung des Berufungsverfahrens und der Wahl der Hochschulleitung, zuletzt die Einführung von Studiengebühren.⁵

Globalhaushalte

Ein erstes Element der neuen Hochschulsteuerung war die Einführung so genannter Globalhaushalte. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre wurde die kameralistische Haushaltsführung in einigen Bundesländern zugunsten einer weitgehend in die Verantwortung der Hochschulen gestellten Mittelverteilung aufgegeben. Obwohl das HRG niemals Aussagen über die Art der Zuweisung der Mittel an die Hochschulen enthalten hatte, war in allen Bundesländern bis dahin die kameralistische Haushaltsführung üblich, bei der im Ministerium die Verwendung der Mittel bis ins Detail festgelegt und kontrolliert wurde.

Diese Detailsteuerung wurde schrittweise aufgelöst, indem die einzelnen Haushaltstitel von den Hochschulen flexibler bewirtschaftet und zum Teil gegenseitig und zeitlich übertragen werden konnten. Meist wurden Globalhaushalte zunächst an einzelnen Hochschulen zur Erprobung eingeführt und vielfach unterscheidet sich die konkrete

⁴ Da die Instrumente in einzelnen Ländern z.T. wesentlich früher eingeführt wurden, berücksichtigen wir hier den Zeitpunkt der Einführung in mindestens einem Drittel der 16 Bundesländer.

⁵ Gesondert dargestellt werden Fragen der Personalentwicklung (vgl. Kapitel 5. Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit) und der Lehre (vgl. Kapitel 6. Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer).

Übersicht 4: Einführung der Globalhaushalte

Land	seit	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Baden-Württ.	1998									
Bayern										
Berlin	1997									
Brandenburg										
Bremen	1994									
Hamburg	1996									
Hessen	1993									
Mecklenburg-Vorp.	k.A.	k.A.								
Niedersachsen	1995									
Nordrhein-Westfalen	1992									
Rheinland-Pfalz	k.A.	k.A.								
Saarland	k.A.									
Sachsen										
Sachsen-Anhalt										
Schleswig-Holst.	1995									
Thüringen										

□ Keine Globalhaushalte | ■ Einführungsphase/Modellversuche | ■ Weitgehend wirksam

Quellen: Breitbach (2009b: 15), Federkeil/Ziegele (2001), König (2010a: 90f.)

Ausgestaltung in Bezug auf die einbezogenen Titel und die Übertragbarkeit der Gelder.

Bei der Einführung von Globalhaushalten reicht die Entwicklung weit vor die formale Föderalismusreform zurück. Thomas Behrens verweist 2001 auf Modellversuche in „fast allen“ Bundesländern, die teilweise schon in das Regelverfahren überführt seien. Allerdings gebe es „keine zwei Bundesländer mit gleichlautenden Regeln: Es herrscht

eine bunte Vielfalt, die den Experimentiercharakter betont“ (Behrens 2001: 33). Ein Gutachten im Auftrag des Sächsischen Landtages weist ebenfalls 2001 für die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein eine „unbefristete Volleinführung“ von Globalhaushalten an den Hochschulen aus. In Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen sind Modellversuche dokumentiert und in den übrigen Ländern waren entsprechende Modelle geplant oder noch nicht vorgesehen (Ziegele/Federkeil 2001: 15ff.). Die Modelle enthalten in der Regel zwei oder drei Titel (Personalmittel, Sachmittel Investitionen oder laufende Mittel und Investitionen) die weitgehend gegenseitig deckungsfähig und auf Folgejahre übertragbar sind. Eingeschränkt wird die Verwaltung der Mittel durch die Hochschulen zum Teil noch durch weiterhin gültige Stellenpläne z.B. in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Stellenpläne für Beamte in Hessen und Nordrhein-Westfalen (Breitbach 2009a: 9). Ebenfalls eingeschränkt ist die Verwendung von Investitionsmitteln, die in der Regel nicht in andere Bereiche übertragen werden können (Breitbach 2009b: 15).

Inzwischen haben die Hochschulen in einigen Bundesländern (z.B. Nordrhein-Westfalen, Hessen) auch die Möglichkeit, Mittel auf dem Finanzmarkt anzulegen oder unter bestimmten Bedingungen Kredite aufzunehmen (Breitbach 2009b: 16). Diskutiert wird gegenwärtig, wie weit den Hochschulen auch die Liegenschaften und das Investitionsrecht für den Hochschulbau übertragen werden kann. Während in Berlin Bauinvestitionen grundsätzlich über die Globalbudgets der Hochschulen abgerechnet werden, sind in den anderen Bundesländern bisher staatliche Bau- und Liegenschaftsämter für Investitionen zuständig. Teilweise wurde die „Bauherreneigenschaft“ in Modellversuchen an einzelne Hochschulen übertragen (Breitbach 2009b: 29). Wie sich die Investitionen in den Hochschulbau nach der Föderalismusreform entwickeln ist derzeit noch nicht absehbar. Seitens der Hochschulen wird ein „Sanierungsstau“ beklagt; wobei die Trennung von Bauunterhaltungs- und Investitionsmitteln dazu führe, dass marode Bausubstanz notdürftig unterhalten werde, weil das Geld nicht in Investitionsmittel umgewidmet werden könne. Die Hochschulen sehen hier in größerer Autonomie eine Lösung, die einen effizienteren Einsatz der Mittel ermögliche (Breitbach 2009b: 29). Auch Ziegele sieht im Zusammenfallen von Finanz- und Entscheidungsautonomie die Grundlage für dezentrale und effiziente Problemlösungen (Ziegele 2005: 118).

Vertragsförmige Vereinbarungen

Ein zweites Instrument, das völlig unabhängig vom HRG zu einem wesentlichen Element der externen Hochschulsteuerung wurde, waren vertragsförmige Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschule. Zwar formuliert das HRG bereits 1976 Themen, die Staat und Hochschule gemeinsam bearbeiten sollen, ein Hochschulpakt oder Zielvereinbarungen lassen sich daraus jedoch nicht ableiten: Paragraph 60 verlangt ein „Zusammenwirken von Staat und Hochschule“ bei der Ordnung von Studium und Prüfungen, der „Errichtung, Änderung und Aufhebung von Fachbereichen, Studienbereichen, wissenschaftlichen Einrichtungen, Betriebseinheiten und gemeinsamen Kommissionen“, der Hochschulplanung und der Aufstellung von Wahlvorschlägen für die Hochschulleitung (HRG 1976: §60). In den Paragraphen 67 bis 69 waren die Grundzüge einer gemeinsamen Hochschulplanung definiert (HRG 1976: §67ff.). Diese Regelungen sind bereits 1987 weggefallen, so dass die Landeshochschulstrukturplanung seither eigenständig von den Ländern gestaltet werden kann (vgl. HRG 1987).

Der Paragraph 60 wurde 1998 ebenfalls gestrichen, so dass das HRG damit keine Regelungen mehr enthielt, die sich auf die Zusammenarbeit von Staat und Hochschule allgemein beziehen (vgl. HRG 1998). Zudem sind Hochschulpakete und Zielvereinbarungen in einigen Ländern auch unabhängig von der Landesgesetzgebung entstanden: so wurden die ersten Hochschulpakete in Baden-Württemberg (Baden-Württemberg 1997) und Niedersachsen 1997 (Niedersachsen 1997) ohne jegliche vorherige Regelung in den Landes(hochschul)gesetzen unterzeichnet. Die Hochschulverträge in Berlin dagegen wurden durch das Haushaltsstrukturgesetz 1997 vor ihrer Einführung gesetzlich verankert. In Übersicht 5 wird die tatsächliche Einführung von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen dokumentiert, und das Vorliegen erster gesetzlicher Regelungen zu vertragsförmigen Vereinbarungen in jedem Bundesland durch ein „§“ ausgewiesen.

Zwischen 1997 und 2007 sind vertragsförmige Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen in allen Bundesländern gesetzlich verankert und praktisch eingeführt worden. Eine Ausnahme bildet Rheinland-Pfalz, wo Zielvereinbarungen nicht mit allen Hochschulen, sondern nur in Einzelfällen abgeschlossen wurden.⁶

⁶ weiteres siehe auch unten 4.3.

Übersicht 5: Vertragsförmige Vereinbarungen

Land	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Baden-Württemberg									§			
Bayern											§	
Berlin	§											
Brandenburg			§									
Bremen			§									
Hamburg					§							
Hessen				§								
Mecklenburg-Vorpommern						§						
Niedersachsen					§							
Nordrhein-Westfalen				§								
Rheinland-Pfalz							§					
Saarland						§						
Sachsen			§									
Sachsen-Anhalt										§		
Schleswig-Holstein				§								
Thüringen										§		

■ Umsetzung ohne gesetzliche Regelung | ■ tatsächliche Umsetzung | § Jahr der gesetzlichen Verankerung im LHG*

* Berlin: Haushaltsstrukturgesetz 1997.

Hochschulräte

Das dritte relativ früh eingeführte und vom Hochschulrahmengesetz nicht beeinflusste Instrument sind die Hochschulräte. Diese einem Aufsichtsrat ähnlichen Gremien sollen die „externe Zweckprogrammierung“ (Schimank 2007: 249) der Hochschulen stärken und so zu deren strategischer Ausrichtung beitragen. Sie übernehmen damit einerseits eine Verknüpfung mit externen (gesellschaftlichen und wirtschaftlichen) Interessen und andererseits eine Kontrollfunktion für die Steuerung der Hochschulen. Das Hochschulrahmengesetz hat in keiner seiner Ausführungen Aussagen zu einem solchen Gremium enthalten, so dass dieses vollständig unabhängig von bundeseinheitlichen Vorgaben entwickelt wurde. Ein solches Kuratorium ist in Berlin seit 1995 im Landeshochschulgesetz verankert und wurde seit Ende der 1990er Jahre in fast allen Bundesländern etabliert. Hochschulräte bestehen in der Regel aus bis zu elf Mitgliedern, die entweder zum Teil aus der eigenen Hochschule oder vollständig extern besetzt sind. Die externen Mitglieder kommen nach einer Studie von Bogumil et al. zu jeweils einem Drittel aus der Wissenschaft und aus der Wirtschaft, die übrigen Mitglieder aus Politik und Gesellschaft (Bogumil et. al 2007: 4).

Hochschulräte haben zum Teil beratende Funktionen, wie die Unterstützung bei der Entwicklungsplanung und Profilbildung der Hochschulen. Vielfach haben sie jedoch von Ministerien und Hochschulgremien auch Entscheidungsbefugnisse übernommen. So obliegt dem Hochschulrat teilweise die Berufung der Hochschulleitung, die Beschlussfassung über den Haushalt, die Widmung von Professuren und die Zustimmung zu Zielvereinbarungen. Bogumil et. al. haben einen Kompetenzindex entwickelt, der den Grad des Einflusses auf die Hochschule anhand mehrerer Indikatoren misst und bewertet (2007: 36). Für die folgende zeitliche Übersicht 6 haben wir eine Unterscheidung zwischen überwiegend beratenden und überwiegend mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Hochschulräten gewählt.

Übersicht 6 zeigt einen für viele Steuerungsinstrumente typischen Verlauf der zeitlichen Einführung: Einzelne Länder haben die entsprechenden Instrumente relativ früh in ihren Hochschulgesetzen verankert; jeweils mit einigen Jahren Abstand folgen dann die meisten der übrigen Länder und einige führen die Instrumente erst sehr viel später oder (noch) nicht ein.

Übersicht 6: Einführung der Hochschulräte

Land	seit	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Kompetenz- index*
Baden-Württemberg												20
Bayern	1998											16
Berlin	1995											17
Brandenburg												
Bremen												8
Hamburg												15
Hessen												14
Mecklenburg-Vorpommern												11
Niedersachsen												14
Nordrhein-Westfalen												17
Rheinland-Pfalz												15
Saarland												16
Sachsen												16
Sachsen-Anhalt												8
Schleswig-Holstein												17
Thüringen												18

■ beratend | ■ entscheidend

* Die Angaben zum Kompetenzindex für Bremen beziehen sich auf private Hochschulen. Das dort etablierte „Council“ ist nicht im Hochschulgesetz verankert (vgl. Bogumil et al. 2007: 20). Die hier vorgenommene Differenzierung zwischen beratender und entscheidender Funktion beruht auf der Analyse der Gesetze, wogegen der Kompetenzindex anhand von Befragungsdaten (ebd.: 36) ermittelt wurde. Daraus resultiert die z.T. abweichende Einschätzung.

Mittelverteilungsmodelle

Die Einführung der so genannten leistungsorientierten Mittelverteilung in die Hochschulsteuerung ist durch das Hochschulrahmengesetz möglicherweise angeregt, aber ebenfalls nicht vorgegeben worden. In seinen ersten Fassungen enthielt das HRG keine Aussagen zu den Finanzierungsverfahren der Hochschulen und erste Modelle einer leistungsorientierten Mittelverteilung sind in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz bereits Anfang der 1990er Jahre eingeführt worden. Erst 1998 wurde ein neuer⁷ Paragraph 5 in das HRG eingefügt, in dem es hieß:

„Die Staatliche Finanzierung der Hochschulen orientiert sich an den in Forschung und Lehre, sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses erbrachten Leistungen. Dabei sind auch die Fortschritte bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages zu berücksichtigen.“
(HRG 1998: § 5)

Diese Formulierung blieb bis 2006 im HRG enthalten, und obwohl sie keine Einzelheiten eines solchen Finanzierungsverfahrens regelt, könnte sie die Entwicklung von Modellen zur Leistungsorientierten Mittelverteilung befördert haben. Im Rahmen der leistungsorientierten Mittelverteilung wird ein Teil der vom Staat zugewiesenen Mittel nicht mehr in der historisch gewachsenen Haushaltsstruktur ermittelt, sondern anhand von Leistungsindikatoren berechnet. Damit sollen etwa Hochschulen, die mehr Studierende ausbilden, langfristig mehr Mittel erhalten, so dass es zu Umverteilungen zwischen den Hochschulen kommen kann. In der Regel wurden zunächst kleine Teile der Hochschulhaushalte nach Indikatoren zugeteilt, und meist sind auch die möglichen Veränderungen für eine einzelne Hochschule durch Kappungsgrenzen begrenzt. Da die Modelle in der Regel auf einem Vergleich der Hochschulen innerhalb eines Landes basieren, verzichtet das Saarland bisher auf ein entsprechendes Verfahren; in Sachsen-Anhalt wurde die Einführung wegen der Haushaltskürzungen 2002 wieder ausgesetzt und erst 2011 ein neues Modell etabliert (Sachsen-Anhalt 2010). Ansonsten arbeiten inzwischen alle Länder mit entsprechenden Modellen (vgl. Übersicht 7).

Dabei variiert der Anteil der nach einer Formel verteilten Haushaltsmittel zwischen den Bundesländern deutlich mit Stand 2007 z.B. zwischen 2,5 Prozent in Sachsen und 25 Prozent in Bayern.

⁷ An dieser Stelle war zuvor eine Regelung zu Gesamthochschulen gestrichen worden.

Übersicht 7: Einführung der externen Mittelverteilungsmodelle

Land	seit	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Anteil 2007
Baden-Württemberg											20
Bayern	1999										25
Berlin											15
Brandenburg											20
Bremen											10
Hamburg											13
Hessen											15
Mecklenburg-Vorpommern											4
Niedersachsen											6
Nordrhein-Westfalen	1993										20
Rheinland-Pfalz	1991										5
Saarland											0
Sachsen											1,98
Sachsen-Anhalt											0
Schleswig-Holstein											5
Thüringen											15

Quellen: Friedrichsmeier (2003: 14f.), Moes u.a. (2008: 456); Anteil an der Gesamtfinanzzuweisung der Länder mit Stand 2007.

Übersicht 8: Indikatoren der Mittelverteilungsmodelle

Land	Lehre	Forschung	Chancen gerechtigkeit
Baden- Württemberg (2006: 10)	<ul style="list-style-type: none"> • Studierende • Absolventen 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel • Promotionen 	–
Bayern ⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Professorenstellen • Studierende • Absolventen in Regelstudienzeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel • Promotionen • Humboldt-Stipendiaten und -Preisträger 	<ul style="list-style-type: none"> • Gleichstellung
Berlin (Freie Universität Berlin 2006: 2)	<ul style="list-style-type: none"> • Studierende in der Regelstudienzeit • Absolventen 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel • Promotionen • Alexander-von-Humboldt-Stipendiaten und -Preisträger 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil ausländischer Absolventen • Professorinnen • Neuberufene Professorinnen • Promotionen von Frauen • Absolventinnen
Brandenburg (Ziegele 2003: 17)	<ul style="list-style-type: none"> • Absolventen 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel • Promotionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil Frauen v. Studienanfängern, wiss. Mitarbeitern und Prof. • Anteil ausländischer Studierender
Bremen (Jaeger/ Leszczeny 2005: 6)	<ul style="list-style-type: none"> • Absolventen pro wissenschaftlichem Personal • Regelzeitquote 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel pro Professor 	<ul style="list-style-type: none"> • zwei hochschulspezifische Indikatoren
Hamburg (Hansestadt Hamburg 2007: 16)	<ul style="list-style-type: none"> • Studierende in der Regelstudienzeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel je Professur 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil Professorinnen an Neuberufungen • Anteil ausländischer Absolventen
Hessen (HMWK 2002: 2f.)	<ul style="list-style-type: none"> • Absolventen • Absolventen in Regelstudienzeit + 2 Semester 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel • Graduiertenkollegs • DFG-Forscherguppen und SFB • Promotionen und Habilitationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Berufung von Professorinnen • Bildungsausländer in RSZ • Gewichtung von Absolventinnen

⁸ Schriftliche Auskunft Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, 21.3.2007.

Land	Lehre	Forschung	Chancen gerechtigkeit
Mecklen-burg-Vorpommern (König/Quaisser 2007: 105)	<ul style="list-style-type: none"> • Absolventinnen • Studierende 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel • Promotionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil ausländischer Studierende • Anteil Frauen an Absolventen und wiss. Personal
Niedersachsen (MWK 2006: 2f)	<ul style="list-style-type: none"> • Studienanfänger • Absolventen in Regelstudienzeit • Anzahl ins Ausland gehender Studierende 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel • Promotionen • Alexander-von-Humboldt-Stipendiaten und -Preisträger 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil weibl. Wiss. Personal • Anzahl Neuberufene Professorinnen • Anteil Promotionen von Frauen • Anteil Absolventinnen • Anzahl Bildungsausländer
Nordrhein-Westfalen (Breitbach 2009b: 95)	<ul style="list-style-type: none"> • Absolventen 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotionen • Drittmittel 	–
Rheinland-Pfalz (2005: 19)	<ul style="list-style-type: none"> • Studierende in der Regelstudienzeit • Absolventen 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel • Promotionen • Habilitationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil Professorinnen • Anteil weibl. wiss. Personal • Anteil Studentinnen
Saarland	–	Kein Modell	–
Sachsen (Ebcinoglu et.al. 2008: 11f.)	<ul style="list-style-type: none"> • Absolventenquote • Absolventen in Regelstudienzeit • Fachstudiendauer • Weiterbildung • Einführung neuer Studiengänge 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotionen • Drittmittel • Patente • Sach- und Investitionsmittelquote 	–
Sachsen-Anhalt	–	Kein Modell bis 2010	–
Schleswig-Holstein (MWV 2009: 2)	<ul style="list-style-type: none"> • Absolventenquote • Studierende in Regelstudienzeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel pro Prof. • Promotionen pro Prof. 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil Professorinnen
Thüringen (TMBWK 2008: 2)	<ul style="list-style-type: none"> • Studierende in der Regelstudienzeit • Absolventen 	<ul style="list-style-type: none"> • Drittmittel • Promotionen, Habilitationen, Juniorprofessuren 	–

Stand 2007/2008; zum Teil zusätzlich Unterschiede nach Hochschultyp.

Eine Analyse des Mittelverteilungsmodells in Berlin zeigt jährliche Gewinne und Verluste von 1,5 bis 5 Prozent der konsumtiven Zuschüsse für die Universitäten und überwiegend unter einem Prozent für die Fachhochschulen, wobei hier in Einzelfällen auch Gewinne von 8 bis 15 Prozent erreicht wurden. Im Gesamtverlauf 2002 bis 2008 liegen die Veränderungen jedoch bei unter 1 Prozent für die Universitäten und unter 2 Prozent für die Fachhochschulen (Jaeger/In der Smitten 2009: 78ff.). Das bedeutet, dass die Hochschulen ein insgesamt relativ ausgeglichenes Leistungsniveau in Bezug auf die gewählten Indikatoren aufweisen. Die Autoten der Studie stellen jedoch fest, dass der Zusammenhang zwischen Leistungsentwicklung und Zuweisung für die Hochschulen häufig nicht klar nachvollziehbar sei, so dass das Modell vereinfacht und transparenter gestaltet werden müsse (ebd. 96).

Für Sachsen sind die Auswirkungen des Modells für die Hochschulen in den Jahren 2005 bis 2006 dokumentiert. Demnach haben drei der 15 beteiligten Hochschulen im Rahmen des Modells Gelder abgeben müssen, die anderen haben jeweils zwischen 30.000 und 500.000 Euro aus dem Verteilungssystem erhalten. Dies sind aber gemessen am jeweiligen Gesamtbudget der Hochschulen jeweils nur zwischen 0,1 und 0,4 Prozent (Ebcinoglu/Jaeger/Leszczensky 2008: 45ff.). Die Autoren der vorliegenden Evaluation sehen hierin „keinen starken Anreiz zu Verhaltensänderungen“ und begründen dies mit der Vielzahl der Indikatoren und der geringen Verteilungssumme: „Es ist von der Konzeption her jedoch davon auszugehen, dass die hohe Komplexität der Formel im Zusammenwirken mit der sehr geringen Budgetwirksamkeit zu äußerst geringen Steuerungseffekten führt“ (ebd.: 53).

Da Sachsen bisher eines der Länder mit dem geringsten Verteilungsanteil ist, können in anderen Ländern größere Verteilungseffekte erwartet werden. Friedrichsmeier hat bereits 2003 Gewinne im mehrstelligen Millionenbereich und Verluste bis zwei Millionen Euro an einzelnen Hochschulen ausgewiesen (Friedrichsmeier 2003: 14f.). Die Auswirkungen der Verfahren auf die konkrete Praxis an den Hochschulen sind aber kaum dokumentiert und erste Studien deuten darauf hin, dass mögliche Motivationseffekte von einer allgemeinen kritischen Distanz der Forscherinnen und Forscher zu den Indikatormodellen möglicherweise aufgewogen werden (Jaeger 2008: 46).

Berufungsverfahren

Während die bisher untersuchten Steuerungselemente vom Hochschulrahmengesetz kaum oder gar nicht beeinflusst wurden, waren die folgenden drei Instrumente zunächst bundeseinheitlich geregelt. Das HRG von 1976 legte für die Berufung von Professorinnen und Professoren bereits die Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung, das Hausberufungsverbot und das Vorschlagsrecht der Hochschule fest. Die eigentliche Berufung sollte durch die „nach Landesrecht zuständigen Stelle“ erfolgen (HRG 1976: § 45 Abs. 2). Diese Regelung wurde im Jahr 2005 bis auf die Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung gestrichen (HRG 2005: § 45). Obgleich die Formulierung ggf. eine Öffnung der Regelung ermöglicht hätte, wurden Berufungen bis Ende der 1990er Jahre grundsätzlich auf Vorschlag der Hochschule durch

Übersicht 9: Berufsrecht

Land	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Baden-Württemberg							■	■	■	■
Bayern							■	■	■	■
Berlin										
Brandenburg									■	■
Bremen										■
Hamburg			■	■	■	■	■	■	■	■
Hessen						■	■	■	■	■
Mecklenburg-Vorpommern										
Niedersachsen				■	■	■	■	■	■	■
Nordrhein-Westfalen		■	■	■	■	■	■	■	■	■
Rheinland-Pfalz										
Saarland								■	■	■
Sachsen										■
Sachsen-Anhalt										
Schleswig-Holstein									■	■
Thüringen								■	■	■

□ Berufung durch Land | ■ In Ausnahme durch Hochschule | ■ Berufung durch Hochschule

das jeweils zuständige Ministerium vollzogen. Erstmals wichen Nordrhein-Westfalen im Jahr 2000 in Modellversuchen und Hamburg ein Jahr später regulär von dieser Regelung ab, indem das Berufungsrecht auf die Hochschulen übertragen wurde. Hessen und Niedersachsen folgten ebenfalls noch vor der Löschung des Paragraphen 45 im HRG im Jahr 2005. Seither erhalten sukzessive die Hochschulleitungen das vollständige Berufungsrecht. Die Ministerien werden dann nur noch über Ausschreibung und Berufung informiert.

In Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt ist noch das Ministerium für die Berufung zuständig, allerdings gilt dies in Berlin als „Formsache“, obgleich letzteres dadurch seine starke Einflussmöglichkeit behält (Breitbach 2008b: 27). Insgesamt wird diese Entwicklung von den Hochschulen begrüßt (ebd.).

Übersicht 10: Wahl der Hochschulleitung

Land	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Baden-Württemberg							■	■	■	■
Bayern								■	■	■
Berlin										
Brandenburg										
Bremen										
Hamburg			■	■	■	■	■	■	■	■
Hessen										
Mecklenburg-Vorpommern										
Niedersachsen									■	■
Nordrhein-Westfalen								■	■	■
Rheinland-Pfalz										
Saarland								x	x	x
Sachsen										
Sachsen-Anhalt										
Schleswig-Holstein										
Thüringen								■	■	■

□ Wahl durch hochschulinternes Gremium | ■ Wahl der Hochschulleitung durch Gremium
 ☒ Senat, Hochschulrat und Ministerium | ■ Wahl der Hochschulleitung durch Ministerium

Wahl der Hochschulleitungen

Die Wahl der Hochschulleitung wurde 1976 im HRG als Aufgabe eines „zentralen Kollegialorganes“ der Hochschule definiert (HRG 1976: § 62, Abs. 3). Die entsprechende Regelung ist mit der Änderung des HRG 1998 ebenso wie weitere Regelungen zur internen Organisation der Hochschule weggefallen (HRG 1998). Während jedoch bei den Berufungen schon vor der Änderung des HRG einzelne Länder neue Formen erprobten, blieb die Wahl der Hochschulleitung bundesweit bis 2001 Aufgabe hochschulinterner Gremien. Erstmals wurde die Wahl 2001 in Hamburg an den Hochschulrat übertragen. Diesem Modell folgten 2005 und 2006 vier weitere Länder. Ausnahmen bilden das Saarland, wo eine durch Senat und Universitätsrat gebildete paritätisch zusammengesetzte Findungskommission einen Wahlvorschlag erarbeitet, der durch das Ministerium bestätigt werden muss und Niedersachsen, wo die Wahl der Hochschulleitung bundesweit einmalig seit 2007 durch das Ministerium erfolgt.

Damit zeigt sich bei der Wahl der Hochschulleitung ein im Vergleich zu anderen Steuerungselementen eher heterogenes Bild. Die Wahl durch ein hochschulinternes Gremium oder durch den Hochschulrat steht in jeweils rund der Hälfte der Bundesländer nebeneinander, und es ist keine einheitliche Tendenz erkennbar.

Studiengebühren

Als drittes auf die Finanzierung der Hochschulen bezogenes Steuerungsinstrument ist hier die Einführung von Studiengebühren zu nennen. Im Zuge der ersten Hochschulreform in Westdeutschland hatten die Ministerpräsidenten der Länder 1970 vereinbart, „an den Hochschulen der Bundesrepublik einheitlich auf die Erhebung von Studiengebühren zu verzichten“ (Bundesverfassungsgericht 2005: 4). Diese Vereinbarung wurde jedoch zunächst nicht in das Hochschulrahmengesetz aufgenommen. Erst als vor dem Hintergrund knapper werdenden Finanzausstattung in den 1990er Jahren Studiengebühren wieder diskutiert wurden, nahm die Bundesregierung 2002 ein bundesweites Verbot für Gebühren im ersten grundständigen Studium in das HRG auf. Dieses wurde jedoch aufgrund einer Klage von sechs Bundesländern im Jahr 2005 vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt und damit aufgehoben (Bundesverfassungsgericht 2005: 1). Anschließend wurden bundesweit drei Modelle entwickelt: Ein Teil

der Länder verzichtet weiterhin auf Studiengebühren, vier Länder haben Studiengebühren mit einer festgelegten Höhe eingeführt und Bayern, Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben Gebühren eingeführt und gestatten den Hochschulen selbst, die Höhe innerhalb eines Korridors festzulegen, wobei dieser Korridor in Nordrhein-Westfalen nach unten offen ist, so dass die Hochschulen dort auch auf die Erhebung von Studiengebühren verzichten können⁹.

Übersicht 11: Studiengebühren

Land	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg		500	500	500
Bayern		100-500	100-500	100-500
Berlin		–	–	–
Brandenburg		–	–	–
Bremen		–	–	–
Hamburg		500	500	375
Hessen		500	–	–
Mecklenburg-Vorpommern		–	–	–
Niedersachsen	500	500	500	500
Nordrhein-Westfalen	0-500	0-500	0-500	0-500
Rheinland-Pfalz		–	–	–
Saarland		300-500	300-500	300-500
Sachsen		–	–	–
Sachsen-Anhalt		–	–	–
Schleswig-Holstein		–	–	–
Thüringen		–	–	–

Quelle: Studis-online (2009: Studiengebühren)

Damit sind Studiengebühren ein Steuerungsinstrumente, das explizit zur landespolitischen Differenzierung genutzt wird. Während bei den meisten anderen Instrumenten ein Trend zu erkennen ist, dem die Länder in unterschiedlichem Abstand folgen, stehen hier Länder mit und

⁹ Im Saarland sind die Gebühren seit dem Sommersemester 2010 wieder abgeschafft, in NRW ist die Abschaffung zum Wintersemester 2011/12 geplant (Studis-online 2010: Studiengebühren). In Baden-Württemberg wurde die Abschaffung bereits vor dem Wahlsieg von SPD und Grünen diskutiert (Wiarda 2010a: 2) und im Koalitionsvertrag 2011 von beiden Parteien für 2012 vereinbart (Kühne/Warnecke 2011: 1).

ohne Gebühren ausdrücklich nebeneinander, und die jeweilige Ausgestaltung bleibt Gegenstand intensiver politischer Diskussionen (vgl. Wiarda 2010a).

Zusammenfassung der Verlaufsstudie

Die sieben exemplarisch ausgewählten Steuerungsbereiche zeigen einen differenzierten Zusammenhang zwischen Bundesgesetzgebung und länderspezifischer Hochschulsteuerung: Bei einem Teil der hier untersuchten Instrumente haben die Länder in den 1990er Jahren mit Reformen begonnen. Jeweils zwei bis drei Länder haben mit der Einführung von Globalhaushalten, Zielvereinbarungen, Hochschulräten, Mittelverteilungsmodellen und der Berufung durch die Hochschule eine Vorreiterfunktion übernommen und im Laufe von rund zehn Jahren hat dann die Mehrheit der anderen Bundesländer ähnliche Modelle etabliert. Nur einzelne Länder verzichteten jeweils ganz auf die Reform der Instrumente. Diese fünf Instrumente waren durch das Hochschulrahmengesetz kaum oder gar nicht festgelegt. Obwohl also wenige bundesstaatliche Vorgaben die entsprechenden Instrumente bestimmen, kann ein in den meisten Ländern ähnlicher Trend beobachtet werden. Allerdings sind bereits auf dieser ersten Ebene der Analyse auch Differenzierungen zu erkennen, die etwa in der Zusammensetzung der Hochschulräte, in der konkreten Ausgestaltung der Globalhaushalte oder bei den Anteilen der Mittelverteilungsmodelle zum Ausdruck kommen.¹⁰ Ganz anders verläuft bisher die Entwicklung in Bereichen, die bundeseinheitlich stärker reguliert waren: Sowohl bei der Wahl der Hochschulleitung durch Hochschule oder Kuratorium als auch bei den Studiengebühren ist kein einheitlicher Trend erkennbar. Zwar nutzen einige Länder die durch die veränderte Rahmengesetzgebung möglichen Spielräume, es bleibt aber – zumindest bisher – bei einem Nebeneinander von zwei unterschiedlichen Modellen. Möglicherweise deutet sich hier ein erster Trend zur föderalen Differenzierung an, der trotz offener Rahmenregelungen in den anderen Steuerungsbereichen noch nicht sichtbar war.

Bisher noch gar nicht absehbar ist die Entwicklung weiterer Steuerungsinstrumente, die einen wesentlichen Bestandteil der gemeinsamen Politik von Bund und Ländern ausgemacht hatten. Dazu gehören etwa die Bauinvestitionen, die vor der Föderalismusreform in der „Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau“ von Bund und Ländern

¹⁰ siehe auch unten 4.3.

Übersicht 12: Entwicklung ausgewählter Steuerungsinstrumente

	Regelungen im HRG	Erstmals eingeführt	Eingeführt in sechs Ländern	Eingeführt in zwölf Ländern
Globalhaushalte	Keine Regelungen	1992	1997	2001
Vertragsförmige Vereinbarungen	Keine Regelungen; nur Gebot zur Zusammenarbeit (HRG 1976-1998: §60) und zur Strukturplanung (HRG 1976-1986: §68)	1997	2000	2004
Hochschulräte	Keine Regelungen im HRG	1995	2001	2002
Leistungsorientierte Mittelverteilung	Hochschulfinanzierung orientiert sich an der Leistung (HRG 1998: §5)	1991	2001	2004
Berufungsrecht durch Hochschule	Durch die nach Landesrecht zuständige Stelle (HRG 1976 bis 2005: § 45)	2000 (Modell) 2001	200	2008
Wahl der Hochschulleitung durch Hochschulrat	Zentrales Kollegialorgan (HRG 1976 bis 1998: §62)	2001	2007	—
Studiengebühren	Allgemeines Gebührenverbot durch Ländervereinbarung 1970 und HRG 2002 bis 2005 (§ 27, Abs. 4; vgl. Bundesverfassungsgericht 2005)	2006	2007	Ab 2012 nur noch BY, HH, NI.

gemeinsam getragen wurden und deren Gestaltung derzeit noch weitgehend unklar ist (vgl. Wiesner 2006, Breitbach 2009b: 28f.). Auch das bis 2006 bundesweit einheitliche Kapazitätsrecht steht vor möglicherweise weitreichenden Veränderungen (vgl. Zimmermann 2010). Allerdings ist bisher Hamburg das einzige Bundesland, in dem mit einem so genannten Vereinbarungsmodell hier grundlegend von den bisherigen Verfahren der Kapazitätsermittlung abgewichen werden soll (vgl. Kluth 2010).

4.3. Tiefensondierung vertragsförmige Hochschulsteuerung

Auch bei der Einführung vertragsförmiger Vereinbarungen zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerien ist ein auf den ersten Blick einheitlicher Trend zu erkennen: Alle Bundesländer haben seit 1997 Vereinbarungen in der Hochschulsteuerung eingeführt,¹¹ ohne dass es dazu Impulse durch das Hochschulrahmengesetz oder die Föderalismusreform gegeben hätte. Ausgehend von der oben beschriebenen finanziellen Situation wurden die staatlichen Zuweisungen an die Hochschulen in 15 Ländern zum Gegenstand von Vereinbarungen. In neun Ländern sind die finanziellen Rahmenbedingungen in jeweils einem Pakt mit allen Hochschulen vereinbart worden, in sechs Ländern sind sie Gegenstand der hochschulspezifischen Zielvereinbarungen bzw. Hochschulverträge. Obgleich die rechtliche Relevanz und der tatsächliche Verhandlungsspielraum solcher Vereinbarungen umstritten ist, sieht Peer Pasternack in Verhandlungen die Lösung der Frage, wie viel Wissenschaft und Forschung sich eine Gesellschaft leisten wolle: Verhandlungen „definieren pragmatisch über Ressourcenzuweisungen einen fiktiven gesellschaftlichen Sättigungsgrad für Forschungs- und Bildungskapazitäten“ (Pasternack 2011: 41). Rheinland-Pfalz ist das einzige Land, in dem die Hochschulfinanzierung bisher nicht in Vereinbarungen geregelt ist, hier werden spezifische Entwicklungsvorhaben in nach Bedarf abgeschlossenen Zielvereinbarungen festgelegt.

Übersicht 13 zeigt die unterschiedliche Laufzeit der Vereinbarungen. In Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt wurden Vereinbarungen mit Laufzeiten über fünf Jahre abgeschlossen und den Hochschulen damit eine relativ lange Planungssicherheit gewährt. Allerdings kam es immer wieder zu Nachverhandlungen und Korrekturen oder Streitfällen. Im Sommer 2010 forderte etwa das Wissenschaftsministerium Brandenburg insgesamt 10 Millionen Euro aus den Rücklagen der Hochschulen als Sparbeitrag, obwohl die Hochschulen diese im Rahmen ihrer globalen Bewirtschaftung angespart hatten (Warnecke 2010: 1). Dabei berief sich das Ministerium ausdrücklich darauf, dass die geltenden Hochschulverträge keine juristi-

¹¹ Alle bis 2010 in Deutschland veröffentlichten Vereinbarungen sind auf der Webseite des Instituts für Hochschulforschung dokumentiert: <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2010.htm> (Zugriff: 4.5.2011). Diese sind Grundlage der folgenden Analysen.

Übersicht 13: Vertragsförmige Vereinbarungen zur Grundfinanzierung von Hochschulen

Land	seit	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	bis
Baden-Württemberg	Pakt	----	----	----	----	----	----	06	07	----	----	----	14
Bayern	Pakt							06	----	----	09	----	13
Berlin	Verträge	00	01	02	03	----	05	06	----	----	09	10	13
Brandenburg	Pakt					04	----	06	07	----	----	10	
Bremen	ZV			02	03	04	05	06	07	----	09		
Hamburg	ZV	99	01	02	03	04	----	06	07	08	09	10	
Hessen	Pakt			02	----	----	05	06	----	----	----	10	15
Mecklenburg-Vorpommern	ZV							06	----	----	----	10	
Niedersachsen	Pakt	1997	00	----	----	----	----	06	----	----	----	10	15
Nordrhein-Westfalen	Pakt			----	----	----	----	----	----	----	09		
Rheinland-Pfalz		Keine Vereinbarungen zur Grundfinanzierung											
Saarland	ZV				03	----	----	06		08	----	10	
Sachsen	Pakt				03	----	----	----	----	----	----	10	
Sachsen-Anhalt	ZV				03	----	05	06	----	----	----	10	
Schleswig-Holstein	Pakt										09	----	13
Thüringen	Pakt					04	----	06		08	----	----	11

Quelle: König/Anger/Hoffmann (2010).

schen Verträge, sondern „Willensbekundungen“ seien (Wiarda 2010b: 1f.). In Bayern wurden ebenfalls trotz eines bestehenden Hochschulpaktes 13 Millionen Euro rückwirkend für 2010 als Sparbeitrag von den Hochschulen eingefordert und eine Besetzungssperre auf zwölf Monate verlängert (Kühne 2010: 1). Auch in Thüringen wurden Einsparungen von 20 Millionen Euro außerhalb des Hochschulpaktes angekündigt und zugleich darauf verwiesen, dass die Hochschulen mit wachsenden Bundeszuschüssen etwa aus dem Hochschulpakt 2020 rechnen könnten (Wiarda 2010b).

Die Aussagen zur Grundfinanzierung wurden bisher bis auf eine Ausnahme in Sachsen-Anhalt (König 2010a: 79) nicht von konkreten Leistungen der Hochschulen abhängig gemacht. Der Finanzierungszusage steht eine allgemeine Leistungserwartung gegenüber. Auch ist der Verhandlungsspielraum hier meist gering: den Wissenschaftsministerien steht eine bestimmte Summe zur Verfügung, und diese kann grundsätzlich nur durch politische Prozesse außerhalb der Verhandlungen zwischen Ministerien und Hochschulen verändert werden. Die Grundfinanzierung ist also nicht wirklich Gegenstand der Verhandlungen, wird aber vielfach als Basis eines Vereinbarungsprozesses angesehen.

Anders sieht es mit den dann jeweils ergänzenden konkreten Zielen aus, die in Einzelvereinbarungen zwischen einzelnen Hochschulen und Ministerien vereinbart werden. Hier wurden die Verhandlungen unterschiedlich stark vorgegeben: In Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wurden Einzelvereinbarungen nur nach Bedarf und für bestimmte Themen wie z.B. zur Qualität der Lehre (vgl. Universität Freiburg 2004) mit einzelnen Hochschulen abgeschlossen. In den anderen Ländern wurden Zielkataloge teilweise bereits in den Landeshochschulgesetzen oder als Vorgaben der Ministerien festgelegt. So sind in neun Ländern ausführliche Themenkataloge in den Landeshochschulgesetzen verankert.¹² Gegenstand der Verhandlung sind dann konkrete Ziele für die einzelnen Bereiche. Hier können grundsätzlich fünf unterschiedlich strukturierte Ziele formuliert werden:

- *Vage Absichtserklärungen:* Die meisten Ziele sind als allgemeine Absichtserklärungen formuliert, die weder konkret bemessen noch sanktioniert werden, wie hier beispielhaft verdeutlicht wird:

¹² In Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein waren 2004 bzw. 2002 ebenfalls kurze Zielkataloge in den Landeshochschulgesetzen verankert, diese wurden bei den Novellen im Jahr 2007 jedoch aufgehoben.

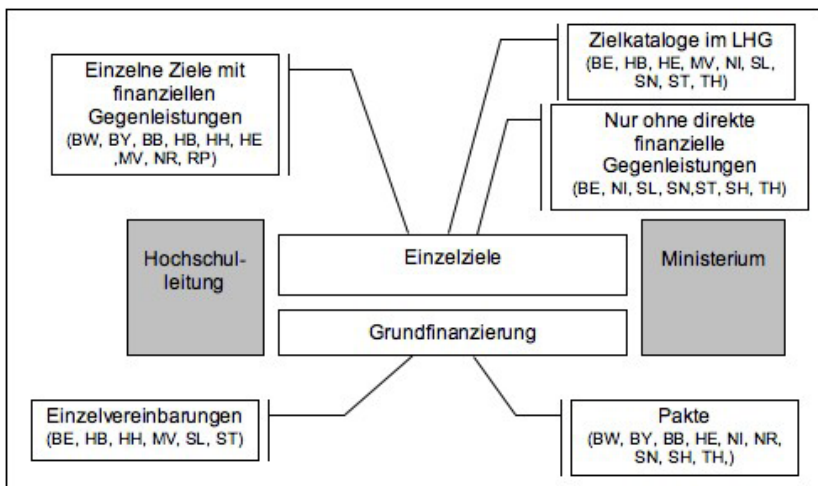
„Die Universität Erfurt will nach Abschluss der Aufbauphase (...) nun verstärkt ihren Reformauftrag für die Forschung umsetzen und sich auch als Forschungsuniversität profilieren.“ (Universität Erfurt 2002: 8).

- *Konkrete Absichtserklärungen:* Hierbei wird versucht, konkret messbare Ziele zu definieren wie z.B. bei den Studierenden- und Absolventenzahlen oder Drittemittelquoten (z.B. Universität Bremen 2006: 3); solche Ziele wirken aber häufig kleinteilig, erfassen z.B. inhaltliche Aspekte kaum und werden bei Nichterfüllung meist auch nicht sanktioniert.
- *Abstrakte Sanktionen:* Teilweise wurden Ziele mit der abstrakten Ankündigung verknüpft, dass deren Nichterreichung zu Nachteilen für die Hochschule führen werden: „Die Nichterreichung der verbindlich vereinbarten Ziele führt zu Konsequenzen, es sei denn, die TUM kann nachweisen, dass sie notwendige und geeignete Handlungen zur Zielerreichung vorgenommen hat, das vereinbarte Ziel aber gleichwohl aus Gründen verfehlt wurde, die sie nicht zu vertreten hat. Ob und ggf. welche konkreten Konsequenzen zu ziehen sind, kann erst nach Abschluss der Erfolgskontrolle individuell – evtl. auf Vorschlag der externen Gutachter – entschieden werden.“ (Technische Universität München 2006: 22f.). Bisher sind keine Fälle dokumentiert, in denen ein solcher Sanktionsmechanismus tatsächlich umgesetzt wurde.
- *Konkrete Sanktionsziele:* Obwohl ein konkreter Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung häufig als Grundprinzip von Zielvereinbarungen gilt, wurden bisher nur in wenigen Einzelfällen Ziele formuliert und mit konkreten Sanktionen verknüpft. So wurde 2004 in Sachsen-Anhalt die Auszahlung eines Zehntels der Haushaltsmittel von der Vorlage eines Hochschulstrukturplanes abhängig gemacht (König 2010a: 79); andererseits wurden etwa in den Zielvereinbarungen 2007 in Nordrhein-Westfalen Belohnungen für eingeworbene DFG-Projekte vereinbart (vgl. Universität Bochum 2007: 16).
- *Anschubfinanzierung:* Häufiger werden dagegen Ziele mit einer Anschubfinanzierung verknüpft, indem eine Hochschule etwa für die Einrichtung eines Dienstleistungs- oder Forschungszentrums zusätzliche Mittel erhält (z.B. Fachhochschule Potsdam 2010: 6). Diese werden vorab zugesagt und dann unter den gleichen Be-

dingungen ausgegeben, wie Fördermittel aus Forschungsprogrammen, bei denen eine Rückforderung äußerst unwahrscheinlich ist.

Fasst man diese Struktur der Vereinbarungen wieder etwas zusammen und unterscheidet zwischen Zielen zur Grundfinanzierung und Einzelzielen mit und ohne eine direkt zugeordnete Gegenleistung so ergibt sich das in Übersicht 14 dargestellte Bild.

Übersicht 14: Finanzielle Relevanz von vertragsförmigen Vereinbarungen



Quelle: eigene Erhebung, Stand 2010

Erste Hinweise auf die Wirkung der Vereinbarungen können aus einigen vorliegenden Ergebnisberichten und Evaluationen gewonnen werden. So haben die Hochschulen in Bremen 2006 Kontraktberichte veröffentlicht, in denen zu allen zuvor vereinbarten Zielen detailliert Stellung genommen wird (Universität Bremen 2006). Eine übergreifende Bewertung oder Zusammenfassung wurde jedoch nicht vorgenommen, so dass nur mit genauer Detailkenntnis erkennbar ist, wie die Leistungen eingeschätzt werden können. In Berlin wurden 2007 Leistungsberichte der einzelnen Hochschulen in einem Bericht an das Landesparlament zusammengefasst (Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2007). Der Bericht verweist auf Erfolge der Hochschulen in der Exzellenzinitiative, bei der Bologna-Reform und

bei der leistungsorientierten Mittelverteilung; wobei zugleich auf die „sinkenden Landeszuschüsse“ verwiesen wird (ebd.: 63ff.). Eine Studie über die erste Generation von Zielvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen untersucht dagegen vor allem den Verhandlungsprozess und die Wechselwirkungen zu anderen Steuerungsinstrumenten. Demnach wurde das Instrument von Ministerium und Hochschulen mit ähnlichen Erwartungen eingeführt und im „Gegenstromprinzip“ verhandelt (Müller/Ziegele 2003: 75ff.). Allerdings waren die Zielvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2000 noch nicht in ein durchgängiges Steuerungskonzept integriert, und der Verhandlungsprozess wurde als zu unstrukturiert beschrieben. Als problematisch wurden außerdem ein vom Ministerium vorgegebenes inhaltliches Raster einerseits und zu vage Zielformulierungen andererseits bewertet (ebd.). Die Vereinbarungen wurden aber als grundsätzlich geeignetes Instrument eingestuft (ebd.: 79).

Die Autoren einer umfassenden Evaluation in Sachsen-Anhalt kommen ebenfalls zu einem insgesamt positiven Urteil: „Die jetzt durchgeführte Zwischenevaluation zur Halbzeit der Zielvereinbarungsperiode 2006 bis 2010 ergibt, dass diese neue, partnerschaftliche Verständigungs- und Umgangsform zwischen dem Land und seinen Hochschulen bisher ein Erfolg ist, obwohl beide Seiten noch in einem Lern- und Einübungsprozess sind.“ (Donhauser/Kunst/Benz 2008: 3). Die Autoren bezeichnen Zielvereinbarungen als „weitaus wissenschaftsadäquater und wissenschaftsorientierter“ als die staatliche Steuerung der Hochschulen zuvor (ebd.). Jenseits einer verbesserten Beziehung zwischen Staat und Hochschulen sehen die Autoren die Wirkung der Vereinbarungen jedoch vor allem da, wo das Land zusätzliche Mittel bereitgestellt und mit konkreten vereinbarten Zielen verknüpft hat (ebd.: 4). Die Autoren untersuchen jedoch nicht, ob ähnliche Effekte auch mit regulärer Programmförderung hätten erreicht werden können und wie die Inhalte tatsächlich von den Akteuren aufgenommen werden. Eine Befragung der Hochschulleitungen zur Gleichstellung in den Zielvereinbarungen zeigte in Sachsen-Anhalt, dass die jeweils verantwortlichen Akteure die vereinbarten Ziele zur Einführung von Gender-Mainstreaming entweder nicht mehr in Erinnerung hatten oder selber kein Konzept von deren Umsetzung entwickeln konnten (Kahlert u.a. 2008: 42).

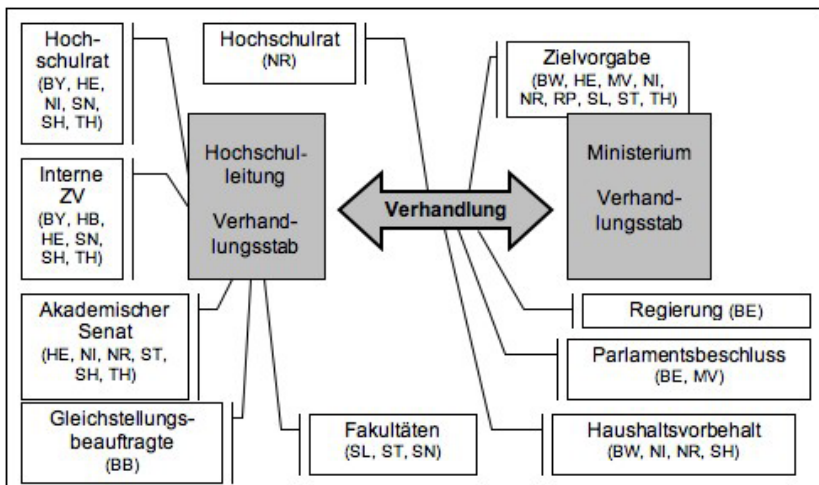
Eine umfassende Evaluation der Vereinbarungen in Sachsen kommt zu dem Ergebnis, dass die konkret formulierten Vereinbarungen über

finanzielle Zuweisungen und den Personalabbau an den Hochschulen weitgehend eingehalten wurden (Ebcinoglu/Jaeger/Leszczensky 2008: 16ff.). Die Wirkung der sächsischen „Entwicklungsvereinbarungen“, aus dem Jahr 2004 in denen spezifische Ziele der Hochschulen dokumentiert sind, schätzen die Autoren dagegen als eher gering ein: Die erzielten Steuerungswirkungen beschränken sich darauf, dass die Hochschulen – je nach Ausgangspunkt in unterschiedlichem Maße – dazu angeregt werden, strategische Ziele zu entwickeln und Profilbildung zu betreiben.“ (ebd.: 29). Damit kann bisher gezeigt werden, dass Vereinbarungen mit konkreten, finanziell abgesicherten Zielen in den untersuchten Fällen eingehalten wurden. Ob dafür die aufwändigen Verhandlungsverfahren erforderlich sind und welche Wirkung weniger konkrete Ziele haben, wurde in den vorliegenden Studien nicht untersucht.

In einer Fallstudie konnte Stefan Lange zeigen, dass hoch motivierte Wissenschaftler/-innen an Hochschulen ihre Arbeit auf die neuen Anreizsysteme ausrichten und dadurch profitieren, dass aber die weniger motivierten Wissenschaftler/-innen durch die neuen Steuerungsinstrumente eher demotiviert werden und wahrscheinlich eine Form der „inneren Emigration“ suchen (Lange: 2008: 168). Ähnlich argumentieren Margit Osterloh und Bruno Frey mit Verweis auf Untersuchungen zur Motivation durch Leistungsanreize: Beurteilungen „beeinflussen die Arbeitsmotivation negativ, wenn eine solche Bewertung von den Betroffenen als kontrollierend empfunden wird“ (Osterloh/Frey 2007: 673).

Für die Verhandlungen ist indessen ihre Verankerung in den jeweils beteiligten Institutionen und die Gestaltung der Verhandlungsbedingungen der neben den Inhalten entscheidende Rahmen. Inzwischen sind die Bedingungen von vertragsförmigen Vereinbarungen in fast allen Bundesländern in den Landeshochschulgesetzen vorstrukturiert. Auf der Grundlage der 2010 geltenden Landeshochschulgesetze ergibt sich das folgende Bild: Als Verhandlungsakteure sind Hochschulleitungen und Ministerien definiert, als weitere Verhandlungsakteure werden in sechs Bundesländern die akademischen Senate und in sieben Ländern die Hochschulräte berücksichtigt. Im Saarland, in Sachsen-Anhalt und in Sachsen sind die Fakultäten und in Brandenburg die Gleichstellungsbeauftragten beratend einbezogen. In Berlin und Mecklenburg-Vorpommern sind die Vereinbarungen vom Landtag zustimmungspflichtig und in weiteren vier Ländern unterliegen die

Übersicht 15: Gesetzlich verankerte Mehrebenenverflechtungen in allen Bundesländern



Finanzzusagen ausdrücklich dem Haushaltsvorbehalt (vgl. Übersicht 15; König 2010b: 109).

Angesichts der Vielfalt möglicher Verschränkungen der Verhandlungen mit weiteren Akteuren haben sich die Gesetzgeber hier auf wenige Aspekte konzentriert. Damit sind auch in einem Bereich, der von dem bis 2006 gültigen Hochschulrahmengesetz nicht bundeseinheitlich geregelt wurde, überwiegend ähnliche Bestimmungen in die Landeshochschulgesetze aufgenommen worden. Jochheim und Wannöffel stellen mit Bezug auf die Landeshochschulgesetze und entsprechend angepasste Landespersonalvertretungsgesetze fest, dass die gesetzlichen Verpflichtungen zur Beschäftigtenbeteiligung insgesamt reduziert wurden; sie verweisen aber darauf, dass sich daneben neue Formen direkter Mitbestimmung in den Hochschulen entwickeln (Jochheim/Wannöffel 2010: 521f.).

In der Praxis haben Verhandlungsakteure zum Teil das Verhandlungsfeld deutlich erweitert, indem sie z.B. betroffene Lehrstühle in die Lösungssuche einbezogen, Gremien über die gesetzlichen Vorgaben hinaus informiert oder auch studentische Arbeitsgruppen beteiligt haben (König 2007: 50ff.). Auf der anderen Seite haben sich auch weitere Akteure in die Verhandlungen eingebracht: Studierende, Personalvertreter/-innen, Politiker/-innen und Medien haben sich auf unterschiedliche Art engagiert. Zuletzt ist in Schleswig-Holstein eine

Lösung zustande gekommen, nachdem die Bundesregierung zusätzliche Forschungsförderung in Höhe 25 Millionen Euro zugesagt hatte (ZEIT ONLINE 2010: 2).

Jenseits der oben geschilderten ähnlichen Strukturen unterscheidet sich aber der Verhandlungsmodus in den einzelnen Bundesländern. Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen können entweder als ein eher hierarchisches Instrument interpretiert werden oder einen eher kooperativen Charakter entwickeln. Beide Seiten können sich auf vorliegende Modelle berufen: Im hierarchischen Modell definieren Politik und Verwaltungsspitze, welche Ergebnisse (output) von einer Organisationseinheit zu erbringen sind, und diese werden dann hierarchisch vorgegeben (Stöbe-Blossey 2001: 370). Parallel hat sich ein Modell entwickelt, das partnerschaftliche Elemente in den Vordergrund rückt. Hier wird argumentiert, dass die in den Zielvereinbarungen formulierten Ziele nur dann motivierend wirken könnten, wenn sie einerseits anspruchsvoll und andererseits nicht überfordernd sind. Solche Ziele könnten nicht zentral vorgegeben, sondern nur im gemeinsamen Dialog entwickelt werden (Wewer 2001: 247).

Die kooperative, partnerschaftliche Steuerungslogik wurde auch in den ersten Publikationen zum Neuen Steuerungsmodell in der Hochschulsteuerung aufgegriffen. So formulieren Detlef Müller-Böling und Ulrich Schreiterer: „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). Als Verfahren für die Aushandlung der Ziele empfehlen die Autoren das „Gegenstromprinzip“, bei dem Ministerium und Hochschulen ihre Ziele in einen gemeinsamen Verhandlungsprozess einbringen. Dieses Verfahren werde den unterschiedlichen Entscheidungsebenen gerecht, ohne die notwendige Vertrauensbasis zu vernachlässigen (ebd.: 22).

Als relativ abstraktes Schlagwort wird der Gedanke einer partnerschaftlichen Logik auch in den folgenden Jahren immer wieder betont. So bezeichnet ein Arbeitskreis der deutschen Universitätskanzler ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen und „institutionelle Verlässlichkeit der Partner“ als Voraussetzung für den Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen (Kanzlerarbeitskreis 2002: 1). Ähnlich formuliert die HRK in einem Grundsatzpapier: „Wichtig für den Erfolg der Zielvereinbarungen ist aber, dass beide

Partner im Rahmen der konkreten Verhandlungen gleichberechtigt sind“ (Hochschulrektorenkonferenz 2005: 6). Allerdings ist es bisher nicht gelungen, die strukturellen oder organisatorischen Bedingungen einer solchen „Gleichberechtigung“ eindeutig zu bestimmen. Parallel dazu wurde das hierarchische Prinzip der Vereinbarungen in der theoretischen Diskussion weiter entwickelt und als Grundlage der Verhandlungen vorgeschlagen. So 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).

Diese unterschiedlichen Konzeptionen des Vereinbarungsmodells kommen auch in den gesetzlichen Vorgaben der einzelnen Bundesländer zum Ausdruck: So sind enge Zielkataloge und die Möglichkeit der Zielvorgabe, ausdrückliche Haushaltsvorbehalte und spätere Korrekturen durch das Land Ausdruck einer eher hierarchischen Konzeption. Großer Gestaltungsspielraum seitens der Hochschulen, konkrete Finanzausgaben für Vereinbarungsinhalte und die Bewertung der Ergebnisse durch die Hochschulen selbst sind dagegen Ausdruck eines eher kooperativ angelegten Modells (vgl. König 2009). Auch die in Deutschland bisher nicht vorgesehene Einführung eines Schlichtungsgremiums für Streitfälle wäre ein deutlich kooperatives Instrument. Allerdings zeigt eine konkrete Analyse der Verhandlungsprozesse, dass sich ein hierarchischer oder kooperativer Verhandlungsmodus auch unabhängig von strukturellen Vorgaben entwickeln kann (vgl. Benz 1994: 39). Ein kooperativer Modus scheint sich in Stadtstaaten und kleinen Bundesländern leichter entwickeln zu können als in größeren; vielfach hängt der Verhandlungsmodus jedoch von den an einer konkreten Entscheidung beteiligten Akteuren und den jeweiligen Verhandlungsgegenständen ab, so dass eine ländervergleichende Beurteilung bisher noch nicht möglich ist (vgl. König 2009).

4.4. Zwischenfazit

Die oben dargestellten Übersichten zeigen, dass die Reform der Hochschulsteuerung in einem föderalen Kontext von drei unterschiedlichen Entwicklungen bestimmt wird:

- In Bereichen, in denen die Hochschulsteuerung vom Hochschulrahmengesetz nicht oder kaum reglementiert war (Mittelbewirt-

schaftung, Vertragsförmige Vereinbarungen und Hochschulräte), wurden seit Anfang der 1990er Jahre neue Steuerungsinstrumente etabliert. Diese sind inzwischen in fast allen Bundesländern reguläre Bestandteile der Hochschulsteuerung. Obwohl die Einführung einer leistungsorientierten Mittelverteilung und Berufungen durch die Hochschulleitungen durch das HRG nicht eingeschränkt waren, könnten entsprechende Änderungen im HRG hier zumindest einen symbolischen Einfluss gehabt haben.

- Allerdings findet in der Ausgestaltung der Instrumente eine verdeckte Differenzierung statt, die entweder in unterschiedlichen Strukturen (Anteil der leistungsorientierten Mittelverteilung, Besetzung der Hochschulräte) oder in ihrem Anwendungsmodus (hierarchische oder kooperative Vereinbarungen) zum Ausdruck kommt.
- In den Bereichen, in denen bundeseinheitliche Vorgaben die Reformen eingeschränkt hatten (Wahl der Hochschulleitung, Studiengebühren), wurden Reformen erst nach entsprechenden Änderungen im HRG umgesetzt. Hier bleibt bisher auch eine offene Differenzierung sichtbar, indem sich jeweils rund die Hälfte der Bundesländer für das eine oder das andere Modell entschieden haben. Noch völlig offen ist die Entwicklung bei Instrumenten, die tatsächlich erst durch die Föderalismusreform 2006 in die Gestaltungshoheit der Länder übergeben wurden (z.B. Kapazitätsrecht und Bauinvestitionen).

Damit entsteht ein auf den ersten Blick recht uneinheitliches Bild: Vielfach sind es unterschiedliche Länder, die neue Instrumente besonders schnell einführen, wobei bei den hier vorgestellten Instrumenten vor allem Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zu den Vorreitern gehören.

Die jeweils nachfolgenden Länder orientierten sich zum Teil an vorliegender Literatur (etwa zu Zielvereinbarungen) oder an den Erfahrungen anderer Bundesländer. So wurden z.B. in Sachsen Gutachten zu den Steuerungsmodellen in anderen Ländern in Auftrag gegeben (Ziegele/Federkeil 2001 und Burkhardt/König/Pasternack 2006). Modelle wurden aber auch direkt übernommen und Modellbeschreibungen oder Vereinbarungstexte wie z.B. die Formulierungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern aus den Berliner Hochschulverträgen in anderen Vereinbarungen kopiert (König 2005: 143ff.). Teilweise kam es zu einem Wettbewerb in der Darstellung der Instrumente, wenn z.B.

Mittelverteilungsmodelle veröffentlicht wurden, die sich auf nahezu den gesamten Hochschulhaushalt beziehen, während innerhalb der Modelle nur ein kleiner Teil tatsächlich von Leistungsindikatoren abhängt, so dass sich die Modelle im Rahmen vergleichbarer Regelungen bewegen (vgl. z.B. zu Brandenburg: Hipp/Schwarz 2007: 102).

Auch bei den vertragsförmigen Vereinbarungen wird ein öffentlicher Wettbewerb auf einer oberflächlichen Modellebene etwa über die Kombination von Pakten und Zielvereinbarungen geführt, während Unterschiede etwa in der Art der Entscheidungsfindung und der Erfolge kaum transparent nachvollziehbar sind. So hat die Unterscheidung zwischen einem Hochschulpakt mit ergänzenden Zielvereinbarungen und Hochschulverträgen (Berlin) oder Einzelvereinbarungen eher symbolische Wirkung, weil die Einzelvereinbarungen in der Regel einen allgemeinen Finanzierungsteil enthalten, der für alle Hochschulen identisch ist und den Pakten in anderen Ländern entspricht. Wie die Übersicht 15 zeigt, unterscheiden sich auch die Entscheidungswege für die Zielvereinbarungen kaum. Die Indikatoren der Mittelverteilungsmodelle sind vielfach ähnlich und besondere Modellösungen wie z.B. die Wahl der Hochschulleitung durch Hochschulrat und Senat (Saarland), der (vorübergehende) Verzicht z.B., auf die leistungsorientierte Mittelverteilung (Sachsen-Anhalt) sind Einzelfälle. Entsprechend setzten sich die einmal in einen Reform-Diskurs aufgenommenen Elemente langfristig in (fast) allen Bundesländern durch.

Da Kriterien für die Wirkung der einzelnen Elemente fehlen, wird ein angenommenes Idealmodell als Meßplatte angelegt und im Zeitverlauf von den meisten Bundesländern übernommen. Auch in den Zieldefinitionen ist ein allgemeiner Trend zu ähnlichen Zielen (Wettbewerbsfähigkeit, Exzellenz) sichtbar, alternative bzw. ergänzende Konzepte wie z.B. eine auf auch regionales Wirksamwerden ausgerichtete Hochschulentwicklung (Pasternack 2010: 531) oder soziale Perspektiven der Hochschulsteuerung (Kamm/Kremepkow 1010; König/Kreckel 2005) werden gar nicht oder nur am Rande diskutiert. Damit wird es schwierig, die tatsächliche Bedeutung der Variation einzelner Instrumente einzuschätzen und politisch zu bewerten (Kamm/Köller 2010). Die Modelle und Varianten sind vielfach nur Fachleuten erklärbar und können so kaum als Teil eines politischen Differenzierungsprozesses dienen. Ausnahmen bilden hier die Exzellenzinitiative und Studiengebühren, deren Einführung und Abschaffung breite öffentliche Aufmerksamkeit erreichen (z.B. Wiarda 2010).

Insgesamt ist die Debatte um die Einführung der neuen Steuerungsinstrumente von einem engen Bezug zum neuen Steuerungsmodell geprägt. Vorliegende Beurteilungen der in den Landeshochschulgesetzen verankerten Reformen (Stifterverband 2002, Blossfeld et.al. 2010) beziehen sich auf das neue Steuerungsmodell als „normativer Referenzpunkt für die Defizitanalyse“ (Ziegele 2010: 119) und können so nicht die Frage beantworten, ob und in welcher Form das Modell für die Steuerung von Hochschulen überhaupt geeignet ist. Um diesem „Wettlauf um das modernste NSM-orientierte Hochschulgesetz“ (ebd.: 107) nicht zu folgen, soll hier ein Schritt zurückgegangen und zunächst nach den Ursachen der Reformen gefragt werden.¹³

Kann – so fragte Arthur Benz 1995 – eine Verwaltungsreform „von unten“ einen Beitrag zur Lösung der „Politikverflechtungsfälle“ leisten – jenem Dilemma, das eine zeitgemäße Reform des föderalen Systems der Bundesrepublik unmöglich mache, solange eine solche Reform die Länder ungleich begünstige oder benachteilige und zugleich mit dem Postulat der Effizienz „gegen Ausgleichsmaßnahmen zwischen den Ländern argumentiert“ werde (Benz 1995: 116)? Benz verweist darauf, dass eine solche Verwaltungsmodernisierung dem Umstand Rechnung tragen müsse, dass Verwaltung seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend politisiert werde, weil an die Stelle von striktem Gesetzesvollzug ein immer größerer Verhandlungsspielraum trete, der Abwägungen zwischen verschiedenen Interessen und Reaktion auf zunehmende „Mehrebenenverflechtungen“ erfordere. Auch müsse an die Stelle von an Einsparungen orientierter Kostenperspektive eine Effiziente Verwendung der vorhandenen Mittel treten. Wenn nun Benz' Analyse des föderalen System von 1995 stimmt und die veränderten Rahmenbedingungen, d.h. vor allem die wachsenden Mehrebenenverflechtungen, die Politisierung von Verwaltungsentscheidungen durch den wachsenden Entscheidungsspielraum und die Komplexität von Problemlagen erfordern, können wir die damals formulierten Anforderungen als Messlatte für die Entwicklung im Hochschulbereich heranziehen. Die Verwaltung, so hatte Arthur Benz formuliert, müsse

- strategisch steuern,
- problemorientiert handeln,
- kooperations- und moderationsfähig werden,

¹³ Ziegele sieht darin einen Ausdruck eines „produktiven, wettbewerblichen Föderalismus“ (Ziegele 2010: 107).

- Mehrebenenverflechtungen gestalten und
- die demokratische Legitimation von Entscheidungen sicherstellen.

Wir können also abschließend fragen, ob die oben untersuchten Reformen den von Arthur Benz formulierten Ansprüchen gerecht werden.

Strategische Steuerung gehört unter dem Stichwort der „Profilbildung“ zu den Reformzielen fast aller Bundesländer. Diese soll durch die Einführung von Hochschulräten und Zielvereinbarungen erreicht werden, die zu einer „externen Zweckprogrammierung“ der Hochschulen beitragen sollen (Schimank 2007: 429). Voraussetzung dieser Annahme ist, dass Hochschulräte tatsächlich in der Lage sind, strategische Perspektiven zu entwickeln, und dass die Verhandlungen zwischen Staat und Hochschulen entsprechende Zielfindungsprozesse ermöglichen. Verhandlungstheoretisch setzten strategische Entscheidungen eher einen kooperativen Verhandlungsmodus voraus (Benz 1994: 256), so dass hierarchisch strukturierte Verhandlungssysteme diesen Anspruch wohl kaum besser erfüllen können als die vorherige hierarchische Steuerungskultur. Auch wenn es Ministerien und Hochschulen möglich bleibt, alternative Methoden der Strategieentwicklung einzusetzen, kann hier festgestellt werden, dass diese zumindest nicht in die formale Steuerungsstruktur integriert wurden. Ob Hochschulräte den an sie gestellten Anspruch einer strategischen Planung einzulösen vermögen, muss ebenfalls erst untersucht werden.

Problemorientierte Steuerung soll vor allem durch die größere Autonomie der Hochschulen erreicht werden. Ausgehend von der Annahme, dass die Lösungskompetenz bei den jeweils betroffenen Akteuren am größten sei, werden in der Mittelverteilung und bei Entscheidungsstrukturen dezentrale Verfahren angestrebt. Die dafür notwendige Autonomie ist ebenfalls eine der grundlegenden Ziele des Reformprozesses in fast allen Bundesländern und sie wird durch Globalhaushalte und das Berufungsrecht an den Hochschulen umgesetzt. Möglicherweise sind weitere Reformschritte wie größere Autonomie bei (Bau-)Investitionen oder Personalentscheidungen ein weiterer Beitrag zur problemorientierten Steuerung. Allerdings wächst durch größere Autonomie möglicherweise auch der Abstimmungs- und Moderationsbedarf.

Kooperations- und Moderationsfähigkeit ist erforderlich, weil dezentrale Lösungen ebenso wie wachsende Verflechtungen Abstimmungen erforderlich machen und hier befinden sich die eingeleiteten Reformen

erstam Anfang. Obwohl etwa vertragsförmige Vereinbarungen auch als länderübergreifendes Instrument denkbar wären, sind Verhandlungen meist auf einzelne Bundesländer beschränkt, und auch innerhalb dieser sind Verhandlungen die mehrere Hochschulen betreffen schwierig. So führen etwa Verlagerungen von Studiengängen immer wieder zu größeren Konflikten, die vielfach nicht im Rahmen der Verhandlungen gelöst werden konnten, so dass es zu Neuverhandlungen (Sachsen), Zielvorgaben (Mecklenburg-Vorpommern) oder zum Eingreifen des Bundes wie in Schleswig-Holstein kommt. Eine offene Frage ist auch die Beziehung von Kooperation und Wettbewerb innerhalb eines Bundeslandes oder einer Region. Während vor allem die Mittelverteilungsmodelle bundesweit auf landesinterne Konkurrenz ausgelegt sind, die Hochschulen also im direkten Wettbewerb um begrenzte Landesmittel stehen, erwarten die Länder vielfach gleichzeitig Kooperationen in Forschung, Lehre und Administration.

Problematisch sind jedoch nicht nur die Beziehungen zwischen Akteuren auf einer Ebene, sondern auch Mehrebenenverflechtungen, also die Verankerung der Verhandlungen in die Hochschulen einerseits und in das politische und gesellschaftliche Umfeld andererseits. Auch wenn die hochschulinternen Entscheidungsgremien wie der Akademische Senat vielfach als zögerlich und entscheidungsunfähig bezeichnet wurden, wird der Machtverlust hochschulinterner Gremien ebenso problematisch beurteilt. Schließlich hängt der Erfolg der vereinbarten Ziele von der Akzeptanz innerhalb der Hochschulen ab. Auf der anderen Seite ist es auch noch nicht gelungen, weitere Akteure in die Verhandlungsprozesse einzubeziehen und so deren Ressourcen in die Hochschulentwicklung einzubinden. Denkbar wäre etwa, dass Kommunen, Verbände und Interessenvertretungen in die Entwicklungsprozesse eingebunden werden.

Insgesamt erscheint das erreichte Steuerungsregime zwischen Staat und Hochschulen als ein Zwischenstand: Aus Perspektive des New Public Management sind die Reformen noch nicht weitreichend genug, und es werden mehr Autonomie bei gleichzeitig externer Zweckprogrammierung und mehr Wettbewerb gefordert. Legt man Benz' Analyse föderaler Problemlagen zugrunde, so erscheinen die Reformen zu oberflächlich und kaum an den konkreten Anforderungen von Verwaltungsentscheidungen orientiert: Verfahren, die Kooperationen fördern, Mehrebenenverflechtungen gestalten und die demokratische Legitimation der so gefällten Entscheidungen sicherstellen, sind bis-

her kaum erkennbar. Dazu mag auch beitragen, dass die Akteure der Steuerungsreformen in allen Bundesländern stark aufeinander bezogen sind, und dass föderale Differenzierung sich vor allem auf Einführungszeitpunkte und Varianten bezieht und bisher nur in Einzelfällen zu wirklich unterschiedlichen Steuerungskonzepten geführt hat.

Literatur

- Baden-Württemberg (1997): Die Vereinbarungen des „Solidarpakts“ zwischen der Landesregierung und den Universitäten 1997–2006; Stuttgart, Landesregierung Baden-Württemberg.
- Baden-Württemberg (2006): Antrag der Abgeordneten Theresia Bauern und Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst: Leistungsorientierte Mittelverteilung. Landtagsdrucksache 14/302, vom 6.9.2006 http://www.landtag-bw.de/wp14/drucksachen/0000/14_0302_d.pdf (Zugriff: 30.03.2011)
- Behrens, Thomas (2001): Von der Kameralistik zum Globalhaushalt. In: Pastermack, Peer (Hg.): Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder. Marburg, Schüren, S. 25-34.
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Boer, Harry de/Enders, Jürgen/Schimank, Uwe (2007): On the Way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria and Germany. In: Jansen, Dorothea (Hg.): New Forms of Governance in research Organizations. Dordrecht, Springer, S. 137-152.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan/Gerber, Sascha (2007). Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche. Abschlussbericht. Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung. http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2007-981-5-1 (Zugriff: 3.5.2011).
- Breitbach, Michael (2009a). Personalmittelbudgetierung. Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung. Gießen, Arbeitskreis der deutschen Universitätskanzler/-innen Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen. http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/Pressemitteilung_Personalmittelbudgetierung.pdf (Zugriff: 3.5.2011).
- Breitbach, Michael (Hg.) (2009b): Empfehlungen zur Gestaltung von Steuerungssystemen auf der Ebene Land/Hochschule. Gießen, Arbeitskreis der deutschen Universitätskanzler(innen) Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen. [http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/UAK1_Publikation-1\(1\).pdf](http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/UAK1_Publikation-1(1).pdf) (Zugriff: 3.5.2011).
- Brixner, Helge C./Fischer, Matthias (2004): Entwicklung einer Konzeption zur Gestaltung der wechselseitigen Beziehungen zwischen Land und Hochschu-

- len in Schleswig-Holstein. Nürnberg, arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung.
- Brunsson, Nils (1995): Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. In: Research in the Sociology of Organisations, S. 211-235.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008): Hochschulen. Berlin, BMBF. <http://www.bmbf.de/de/655.php> (Zugriff: 11.09.2008).
- Bundesverfassungsgericht (2005): Urteil zur Gebührenfreiheit des Studiums. BVerfG, 2 BvF 1/03 vom 26.1.2005, Absatz-Nr. (1 – 94). Karlsruhe, BVerfG. http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050126_2bvf000103.html (Zugriff: 22.11.2010).
- Burkhard, Anke/König, Karsten/Pasternack, Peer (2006): Fachgutachten zur Neufassung des Sächsischen Hochschulgesetzes (SächsHG) – Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Sächsischen Landtag – unter den Aspekten der Autonomieregelung und Weiterentwicklung der partizipativen Binnenorganisation der Hochschule im Vergleich zu den Regelungen des bisherigen SächsHG. Wittenberg, Institut für Hochschulforschung. <http://hsdbs.hof.uni-halle.de/documents/t1454.pdf> (Zugriff: 3.5.2011).
- Corts, Udo (2007): Wissen schafft Zukunft – Die Hochschulen als Schlüssel zur Exzellenz. Regierungserklärung des Hessischen Ministers für Wissenschaft und Kunst, Udo Corts, zur Entwicklung des hessischen Hochschulwesens. Wiesbaden http://www.hmwk.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMRReader/HMWK_15/HMWK_Internet/med/54f/54f430f9-0800-2111-0104-348d91954e0c,22222222-2222-2222-2222-222222222222.pdf (Zugriff: 04.09.2008).
- Donhauser, Karin/Kunst, Sabine/Benz, Winfried (2008): Evaluation der Zielvereinbarungen Sachsen-Anhalt. Magdeburg: Kultusministerium Sachsen-Anhalt.
- Ebcinoglu, Fatama/Jaeger, Michael/Leszczynsky, Michael (2008): Evaluation der Sächsischen Hochschulvereinbarung. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst. Hannover, HIS. <http://www.studieren.sachsen.de/download/Evaluationsbericht.pdf> (Zugriff: 3.5.2011).
- Fachhochschule Potsdam (2010): Zielvereinbarung zwischen dem Ministerium für Forschung und Kultur und der Fachhochschule Potsdam.
- Fedrowitz, Jutta/Krasny, Erhard/Ziegele, Frank (1998): Hochschulen und Zielvereinbarungen – neue Perspektiven der Autonomie. Gütersloh: CHE http://www.chc.de/downloads/CHE_zielvereinbarungen.pdf (Zugriff: 3.5.2011).
- Frankenberg, Peter (2003): 17 Thesen zur Hochschulreform Strategien einer ganzheitlichen Hochschulentwicklung in Deutschland. Stuttgart, MWK. http://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/pdf/hochschulen/17_Thesen.pdf (Zugriff: 3.5.2011)
- Freie Universität Berlin (2006): Vertrag gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 in der Fassung des Art. III § 2 des Haushaltsentlastungsgesetzes 2002. Anlage 2.

- Friedrichsmeier, Andres (2003): Leistungsbezogene Mittelverteilung als Element von Hochschulentwicklung Stand in den Bundesländern und kritische Argumente aus gewerkschaftspolitischer Sicht. Berlin, Verdi. http://www.verdi.de/biwifo/publikationen/anstoesse/data/anstoesse_mittelverteilung (Zugriff: 3.5.2011).
- Hansestadt Hamburg (2007): Haushaltsplan 2007/2008, Einzelplan 3.2 Behörde für Wissenschaft und Forschung. Hamburg, Senat. <http://www.hamburg.de/contentblob/24068/data/einzelplan32.pdf> (Zugriff: 3.5.2011).
- Hener, Yorck/Ziegele, Frank/Müller, Ulrich (2007): Evaluierung des Modellversuchs ‚Ergebnisorientierte Selbststeuerung‘ an der Technischen Universität Dresden. Gütersloh, Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapiere, http://www.che.de/downloads/TU_Dresden_Globalhaushalt.pdf (Zugriff: 3.5.2011).
- Hipp, Christiane/Schwarz, Doreen (2007): Die Finanzierung der Brandenburger Hochschulen und deren Bedeutung für die BTU Cottbus. In: Forum der Forschung 20/2007, S. 101-110. Cottbus: Brandenburgische Technische Universität. http://www-docs.tu-cottbus.de/pressestelle/public/Forum_der_Forschung/Heft_20/101-110_Die_Finanzierung_der_Brandenburger_Hochschulen_und_deren_Bedeutung_fuer_die_BTU_Cottbus_Christiane_Hipp_Doreen_Schwarz.pdf (Zugriff: 4.5.2011).
- HMWK, Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2002): Land Hessen finanziert Hochschulen ab 2003 nach Leistungskriterien. Pressemitteilung. Wiesbaden, Ministerium für Wissenschaft und Kunst. http://www.hmwk-hessen.de/pressemitteilung.php?id=2002-09-03_119 (Zugriff: 15.6.2009).
- HRG (1976): Hochschulrahmengesetz vom 26. Januar 1976: BGBl. Teil I, Nr. 10, S. 185, Bonn, Bundesregierung.
- HRG (1987): Hochschulrahmengesetz vom 26. Januar 1976, in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. April 1987, BGBl. I S. 1171ff. Bonn, Bundesregierung.
- HRG (1998): Hochschulrahmengesetz vom 26. Januar 1976, in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. April 1987, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Grundgesetzes vom 20. August 1998 (BGBl. I S. 2190). Bonn, Bundesregierung.
- HRG (2002): Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 8. August 2002, BGBl. I S. 3138, Berlin, Bundesregierung.
- HRG (2005): Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 27. Dezember 2004, BGBl. I S. 3835, unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 2005, 2 BvF 1/03. Berlin, Bundesregierung.
- HRG (2007): Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506), Berlin, Bundesregierung.

- Hochschulrektorenkonferenz (2005): Grundsätze zur Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen. Bonn, HRK. http://www.hrk.de/de/download/dateien/Beschluss_Zielvereinbarungen.pdf (Zugriff: 3.5.2011).
- Jaeger, Michael (2008): Wie wirksam sind leistungsorientierte Budgetierungsverfahren in deutschen Hochschulen? In: Nickel, Sigrun/Ziegele, Frank (Hg.): Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung. Gütersloh, Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier 111, S. 36-50. http://www.che.de/downloads/CHE_AP111_Analyse_Leistungsorientierte_Mittelverteilung.pdf (Zugriff: 3.5.2011).
- Jaeger, Michael/Leszczensky, Michael (2005): Evaluation der Leistungsorientierten Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Bremen. Gutachten im Auftrag des Senators für Bildung und Wissenschaft der Freien Hansestadt Bremen. Hannover, HIS. http://www.his.de/pdf/pub_kia/kia200511.pdf (Zugriff: 03.04.2011).
- Jaeger, Michal/In der Smitten, Susanne (2009): Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe an die Berliner Hochschulen Gutachten im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Hannover. HIS. http://www.fu-berlin.de/praesidium/qm/media/HIS_Evaluati-on_LOM.pdf (Zugriff: 20.4.2011).
- Jochheim, Linda/Wannöffel, Manfred (2010): Neue Steuerung von Hochschulen: Auswirkungen auf Mitbestimmungs- und Partizipationsmöglichkeiten der Hochschulbeschäftigten. In: WSI Mitteilungen 10/2010, S. 515-523.
- Kamm, Ruth/Köller, Michaela (2010): Hochschulsteuerung im deutschen Bildungsföderalismus. in: Swiss Political Science Review Volume 16. Issue 4 S.649-686.
- Kamm, Ruth/Kremkow, René (2010): Ist leistungsorientierte Mittelvergabe im Hochschulbereich ‚gerecht‘ gestaltbar? In: Qualität in der Wissenschaft. Zeitschrift für Qualitätsentwicklung in Forschung, Studium und Administration S. 71-78. Bielefeld: Webler-Verlag.
- Kahlert, Heike/Burkhardt, Anke/Myrrhe, Ramona (2008): Gender Mainstreaming im Rahmen der Zielvereinbarungen an den Hochschulen Sachsen-Anhalts: Zwischenbilanz und Perspektiven. Wittenberg, Institut für Hochschulforschung, Arbeitsbericht 2/2008. <http://www.hof.uni-halle.de/cms/download.php?id=138> (Zugriff: 9.12.2009).
- Kanzlerarbeitskreis, Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen (2002): 10 Leitsätze für Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschule und Staat. Paderborn, Universität. http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/Doku_wiss/10-leitsaetze.pdf (Zugriff: 3.5.2011).
- Kluth, Winfried (2010): Steuerung von Ausbildungskapazitäten an Hochschulen durch Vereinbarungen. Eine Bewertung des Entwurfs eines Hamburger Ausbildungskapazitätsgesetzes aus der Sicht des Verfassungsrechts. Halle: Universitätsverlag Halle-Wittenberg.

- König, Karsten (2005): Hochschulsteuerung up and down – Bologna-Prozess und Chancengerechtigkeit im Rahmen von Zielvereinbarungen und Hochschulgesetzen. In: Gützkow, Frauke/Quaißer, Gunter (Hg.): Jahrbuch Hochschule gestalten 2005. Denkanstöße zum Bologna-Prozess. Bielefeld, Universitätsverlag Webler, S. 135-150.
- König, Karsten (2007): Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen. Wittenberg, Institut für Hochschulforschung, Arbeitsbericht 1/2007. http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_1_2007.pdf (Zugriff: 3.5.2011).
- König, Karsten (2009): Hierarchie und Kooperation – Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin, Sigma Verlag, S. 29-44.
- König, Karsten (2010a): Zwischen institutioneller Autonomie und Bundespolitik. Hochschulsteuerung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In: Pasternack, Peer (Hg.): Relativ prosperierend. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen: Die mitteldeutschen Regionen und ihre Hochschulen. Leipzig, Akademische Verlagsanstalt, S. 66-108.
- König, Karsten (2010b): Zielvereinbarungen in Mehrebenverflechtungen. In: Knopp, Lothar/Peine, Franz-Joseph/Nowacki, Konrad/Schröder, Wolfgang (Hg.): Ziel- und Ausstattungsvereinbarungen auf dem Prüfstand. Eine Analyse ressourcenpolitischer Steuerungsinstrumente in einer Hochschulpolitik im Wandel. Baden-Baden, Nomos 2, S. 99-114.
- König, Karsten/Anger, Yvonne/Hoffmann, Janine (2010): Vertragsförmige Vereinbarungen in der externen Hochschulsteuerung. Bundesweite Übersicht. Wittenberg, Institut für Hochschulforschung. <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2010.htm> (Zugriff: 4.5.2011).
- König, Karsten/Kreckel, Reinhard (2005): Die vereinbarte Abdankung. Zur ungleichheitspolitischen Bedeutung von Zielvereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen. In: Berger, Peter/Kahlert, Heike: Institutionalisierte Ungleichheiten – Wie das Bildungswesen Chancen blockiert. Weinheim/München, Juventa, S. 233-254.
- König, Karsten/Quaißer, Gunter (2007): Hochschulsteuerung und Entwicklungsplanung, in: Pasternack, Peer (Hg.): Stabilisierungsfaktoren und Innovationsagenturen. Die ostdeutschen Hochschulen und die zweite Phase des Aufbau Ost. Leipzig, Akademische Verlagsanstalt, S. 97-139
- Kühne, Anja (2010): Bayerns Hochschulen befürchten drastische Kürzungen., in: ZEIT ONLINE, 19. November 2010. <http://www.zeit.de/wissen/2010-11/sparen-unis-bayern> (Zugriff: 22.11.2010).
- Kühne, Anja/Warnecke, Tilmann (2011): Was Rot-Grün in Baden-Württemberg mit den Unis vorhat. In: ZEIT ONLINE, 29. April 2011. <http://www.zeit.de/wissen/2011-04/baden-wuerttemberg> (Zugriff: 2.5.2011)

- Landtag Niedersachsen (2003): Stenographisches Protokoll der 15. Plenarsitzung am 29.10.2003. Hanover, Landtag. <http://www.landtag-niedersachsen.de/infothek/steno/steno%5F15%5FWP/endber015.pdf> (Zugriff: 3.5.2011).
- Lange, Stefan (2008): The Basic State of Research in Germany: Conditions of Knowledge Production Pre-Evaluation. In: Whitley, Richard/Gläser, Jochen (Hg.): The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems. Dordrecht: Springer, S. 153-170.
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Rheinland-Pfalz (2008): Wissenschaft. Mainz. <http://www.mbwjk.rlp.de/wissenschaft/aufgaben.html> (Zugriff: 04.09.2008).
- Moes, Johannes/Franz, Anja/König, Karsten (2008): Nachwuchsförderung auf Landesebene. In: Burckhardt, Anke (Hg.): Wagnis Wissenschaft. Akademische Karrierewege und das Fördersystem in Deutschland. Leipzig, Akademische Verlagsanstalt, S. 393-466.
- Müller, Ulrich/Ziegele, Frank (2003): Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Zukunftsperspektiven. Gütersloh, Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier 45. http://www.che.de/downloads/Zielverein_HS_NRW_AP45.pdf (Zugriff: 3.5.2011).
- Müller-Böling, Detlef/Schreiterer, Ulrich (1999): Hochschulmanagement durch Zielvereinbarungen – Perspektiven eines neuen Steuerungsinstrumentes. In: Fedrowitz, Jutta/ Krasny, Erhard/Ziegele, Frank (Hg.): Hochschulen und Zielvereinbarungen – neue Perspektiven der Autonomie. Gütersloh, Centrum für Hochschulentwicklung, S. 9-26.
- MWK, Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2006): Leistungsbezogene Mittelzuweisung der Universitäten und ihnen gleichgestellter Hochschulen in staatlicher Verantwortung 2007. Hannover: Ministerium für Wissenschaft und Kultur. Unveröffentlichtes Manuskript.
- MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2009): Das Zielvereinbarungssystem in Schleswig-Holstein. Kiel, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. <http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/693260/publicationFile/0901Zielvereinbarungssystem.pdf> (Zugriff: 3.5.2011)
- Niedersachsen (1997): Innovationspakt I zwischen der Landesregierung und der Landeshochschulkonferenz 1997. Niedersachsen: Hannover, Landesregierung Niedersachsen (unveröffentlicht).
- Osterloh, Margit/Frey, Bruno S. (2007): Die Krankheit der Wissenschaft. Der Forschungsbetrieb leidet am Übermaß falsch ausgerichteter Evaluationen. In: Forschung & Lehre, S. 670-673.
- Pasternack, Peer (2010): Die mitteldeutsche Leistungsachse. Hochschulbildung und Forschung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Resümee und

- Schlussfolgerungen. In: Pasternack, Peer (Hg.): Relativ prosperierend. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen: Die mitteldeutschen Regionen und ihre Hochschulen. Leipzig, Akademische Verlagsanstalt, S. 506-541.
- Pasternack, Peer (2011): Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt. Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge, in: Das Hochschulwesen 2/2011, S. 38-43.
- Reisz, Robert/Henning Schulze: Datenbericht Hochschulföderalismus. Hochschulstatistische Kennzahlen zur Föderalismusreform 1998-2006. Unter Mitarbeit von Janine Hoffmann, Claudia Kieslich, Karsten König, René Krempkow, Victoria Neuber, Peer Pasternack und Robert Schuster, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2011, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Datenbericht.pdf>. (Zugriff 19.7.2011)
- Rheinland-Pfalz (2005): Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept. Mainz, Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur.
- Sachsen-Anhalt (2010): Leistungsorientierte Mittelverteilung (LOM) im Hochschulbereich Sachsen-Anhalts. Dokumentation der Modellarchitektur und Festlegungen zur Datenerhebung, Kultusministerium Sachsen-Anhalt, URL http://www.wzw-lsa.de/uploads/media/Modellarchitektur_LOM_V49.pdf. (Zugriff 19.7.2011)
- Schimank, Uwe (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potential und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hg.): Educational Governance: Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden, VS Verlag.
- Schreier, Jürgen (2008): Die zukünftige Entwicklung der saarländischen Hochschulen. Grundsatzrede von Wissenschaftsminister Jürgen Schreier. Saarbrücken, Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft. <http://www.saarland.de/11576.htm> (Zugriff: 04.09. 2008).
- Senator für Bildung und Wissenschaft in Bremen (2003): Wissenschaftsplan 2010 Bremen und Bremerhaven. Bremen: Senator für Bildung und Wissenschaft. <http://www.kram.uni-bremen.de/archiv/gesetze/Wissenschaftsplan-HGP4.pdf> (Zugriff 11.9.2008).
- Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung (2007): Vorlage über die Umsetzung der Hochschulverträge: Leistungsberichte der Berliner Hochschulen zum Jahr 2007 einschließlich Mittelbemessung (ohne Medizin). Berlin, SenBWF. http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-wissenschaft/hochschulpolitik/leistungsberichte/leistungsbericht_2007.pdf?start&ts=1296825060&file=leistungsbericht_2007.pdf (Zugriff: 20.4.2011).
- Stifterverband (2002): Best Law – Worst Law: Hochschulgesetze der Länder auf dem Prüfstand. Essen, Stifterverband. <http://www.stifterverband.org/site/php/politik.php?seite=Pressemitteilung&pmnr=45&SID> (Zugriff: 15.09.2008).
- Stöbe-Blossey, Sybille (2001): Output-Steuerung des Verwaltungshandelns. In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik

- (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, Leske & Budrich, S. 367-376.
- Studis online (2009): Studiengebühren („Studienbeiträge“) in Deutschland. <http://www.studis-online.de/StudInfo/Gebuehren/> (Zugriff: 03.02.2009).
- Studis online (2010): Studiengebühren („Studienbeiträge“) in Deutschland. <http://www.studis-online.de/StudInfo/Gebuehren/> (Zugriff: 22.11.2010).
- Technische Universität München (2006): Zielvereinbarung zwischen dem Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst und der Technischen Universität München.
- TMBWK, Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2008): Modell LUBOM-Thüringen 2008. Kurzbeschreibung. Erfurt: TMBWK. <http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tkm/wissenschaft/modell-lubom-thueringen-2008-stand-08-11-2007.pdf> (Zugriff: 17.6.2009).
- Tondorf, Karin/Bahn Müller, Reinhard/Klages, Helmut (2002): Steuerung durch Zielvereinbarungen; Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen. Berlin, Sigma, Modernisierung des öffentlichen Sektors.
- Universität Bochum: Zielvereinbarung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und der Ruhruniversität Bochum; 2007.
- Universität Bremen (2006): Kontrakt zwischen der Universität Bremen und dem Senator für Bildung und Wissenschaft in Bremen.
- Universität Bremen (2006): Kontraktbericht zum Kontrakt 2004/2005 zwischen der Universität Bremen und dem Senator für Bildung und Wissenschaft in Bremen. Bremen, SBW. http://www.bildung.bremen.de/fastmedia/13/kontraktbericht_uni.pdf (Zugriff: 20.4.2011).
- Universität Erfurt (2003): Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen dem Thüringer Ministerium für Wissenschaft und Kunst und der Universität Erfurt.
- Universität Freiburg (2004): Zielvereinbarung zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Universität Freiburg.
- Warnecke, Tilmann (2010): Die Uni Potsdam ist finanziell stehend k.o. In: ZEIT ONLINE 30. August 2010. <http://www.zeit.de/wissen/2010-08/uni-potsdam-sparen> (22.11.2010).
- Weber, Helmut (2003): Steuerungsinstrumente für Autonome Hochschulen. Zielvereinbarungen Land Hochschule einschließlich Budgetierung. Der hessische Weg. Wiesbaden, HMWK. http://www.hmwk.hessen.de/md/content/sonstiges/aufsatz_weber.pdf. (Zugriff: 3.5.2011).
- Wewer, Göttrik (2001): Zieldefinition in der Verwaltung. In: Blanke, In: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, Leske & Budrich, S. 247-253.
- Wiarda, Jan-Martin (2010a): So geht es nicht. Die Politik hat eine gute Idee ruiniert: Studiengebühren sind zum Wahlkampf-Instrument verkommen. In: ZEIT ONLINE, 21.10.2010 Nr. 43, <http://www.zeit.de/2010/43/C-Studiengebuehren>. (Zugriff: 22.11.2010).

- Wiarda, Jan-Martin (2010b): Jetzt wird gespart! In: ZEIT ONLINE 11. November 2010; <http://www.zeit.de/2010/46/C-Sparprogramm> (Zugriff: 22.11.2010).
- Wiesner, Achim (2006): Politik unter Einigungszwang. Eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse. Frankfurt, Campus
- ZEIT ONLINE (2010): Lübeck siegt im Streit um Mediziner Ausbildung, ZEIT ONLINE, 9.7.2010, <http://www.zeit.de/studium/hochschule/2010-07/luebeck-medizin-hochschule> (Zugriff: 12.7.2010).
- Ziegele, Frank (2003). Konzeption eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe an die Hochschulen in Brandenburg. Gütersloh, Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier 51. <http://www.che.de/downloads/AP51.pdf> (Zugriff: 5.6.2007).
- Ziegele, Frank (2005): Die Umsetzung von Neuen Steuerungsmodellen (NSM) im Hochschulrecht. In: Fisch, Rudolf/Koch, Stefan (Hg.): Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule – Hochschule – Forschung. Bonn, Lemmens, S. 107-121.
- Ziegele, Frank/Federkeil, Gero (2001): Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland – Entwicklungsstand und Empfehlungen. Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des Sächsischen Landtages. Gütersloh, Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier 32. <http://www.che.de/downloads/AP32.pdf> (Zugriff: 1.3.2011).
- Zimmermann, Karin (2010): Kapazitätsrechtliche Grundlagen und alternative Regelungsmodelle im hochschulpolitischen Diskurs. In: die hochschule 2/2010, Wittenberg, Institut für Hochschulforschung, S. 9-20.

5. Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit

*Roland Bloch
Anke Burkhardt
Anja Franz
Claudia Kieslich
Reinhard Kreckel
Robert Schuster
Doreen Trümpler
Henning Schulze
Karin Zimmermann*

5.1. Untersuchungsdesign¹

Veränderungen des Personalbestandes in Umfang und Struktur sind im staatlichen Hochschulbereich als Teil des öffentlichen Dienstes auf Grund der Wirksamkeit von Landeshochschulgesetzen, Beamtenrecht, Tarifverträgen und speziellen Befristungsregelungen (WissZeitVG) durch Langfristigkeit gekennzeichnet. Nicht zuletzt wirkt sich das bei der derzeitigen Finanzlage der Bundesländer nur begrenzt ausbaufähige Haushaltsvolumen dämpfend aus. Selbst einschneidende Umgestaltungen der Rahmenbedingungen – wie sie die Föderalismusreform mit der Verlagerung von Personalstrukturentscheidungen in die Kompetenz der Bundesländer darstellt – schlagen sich deshalb erst mit mehrjähriger Verzögerung adäquat in der Hochschulpraxis nieder.

Um dennoch innerhalb der dreijährigen Projektlaufzeit realitätsnahe Prozessbeschreibungen und Trenderaussagen liefern zu können, kommt ein mehrstufiges Untersuchungsdesign zur Anwendung, mit dessen Hilfe der Spagat zwischen „talk“, „decision-making“ und „action“ gemeistert werden soll. Zum Einstieg wird ein Überblick zu hochschulpolitischer Diskussion, Meinungsbildung und Entscheidungsfindung auf Bundesebene geboten (Pkt. 5.2.). Der Frage nach den Konsequenzen auf Landesebene (Pkt. 5.3.) wird anhand der Analyse von personalrelevanten Festlegungen in den Landeshochschulge-

¹ Eine ausführliche Darstellung der Untersuchungsmethoden und -befunde (insbesondere Auswertung von LHG/LVV und Stellenanzeigen sowie statistische Analyse betreffend) kann dem HoF-Arbeitsbericht 3/2011 entnommen werden (Franz et al. 2011).

setzen (LHG) nachgegangen, die ausgelöst durch die Föderalismusreform mit wenigen Ausnahmen von einer „Novellierungswelle“ erfasst wurden. Ergänzend werden die Lehrverpflichtungsverordnungen (LVV) herangezogen, weil sie vertiefende Aussagen zur der viel diskutierten Differenzierung zwischen lehr- und forschungsorientierten Beschäftigtengruppen auf untergesetzlicher Ebene erlauben.

Um Aufschluss zu erhalten, welche Resonanz die neuen rechtlichen Möglichkeiten in der Hochschulpraxis finden und in wie weit sich das institutionelle Selbstverständnis im Hinblick auf die Aufgabenverteilung innerhalb des wissenschaftlichen Personals als veränderlich erweist, wird zum einen auf eine Auswertung von Stellenanzeigen im Vergleich der Jahre 2000, 2004, 2008 und 2009 zurückgegriffen (Pkt. 5.4.). Der Fokus liegt – mit Blick auf die vom Wissenschaftsrat vorgeschlagene Einführung von Lehr- bzw. Forschungsprofessuren – auf den in den Stellenausschreibungen für Universitätsprofessuren formulierten Einstellungsvoraussetzungen, Kenntnissen und Berufserfahrungen sowie Aufgabenprofilen und Tätigkeitsmerkmalen. Zum anderen werden Ergebnisse aus Interviews mit Universitätsleitungen, Personalräten und Repräsentant/inn/en des wissenschaftlichen Mittelbaus etc. dargestellt, wobei es insbesondere um die Frage geht, wie die Akteure in den Hochschulen praktisch (und perspektivisch) mit den rechtlich eröffneten Möglichkeiten verfahren, lehrorientierte Personalkategorien einzuführen (Pkt. 5.5.).

Die anschließende statistische Analyse konzentriert sich auf die zentrale Forschungsfrage nach einer Angleichung („Homogenisierung“) oder einem Auseinanderdriften („Heterogenisierung“) der Personalstrukturen im Vergleich der Bundesländer (Pkt. 5.6.). Dabei kommen – gestützt auf Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes – Kennzahlen zum Einsatz, die sich gleichermaßen durch hochschulpolitische Bedeutung und relativ kurzfristige Veränderbarkeit auszeichnen. Die Befunde werden in eine Matrix eingeordnet, die es erlaubt, Muster und Haupttendenzen der föderalen Entwicklung zu identifizieren.

Den Abschluss bildet ein „Blick über den Tellerrand“ (Pkt. 5.7.), wobei herausgearbeitet wird, dass die laufende Hochschulpersonalreform in Deutschland durch eine Kombination von Suchbewegungen in Richtung international üblicher akademischer Karrierewege einerseits und flankierenden Maßnahmen zur Status-quo-Sicherung unter Aufrechterhaltung traditioneller Charakteristika deutscher Universitäten andererseits geprägt wird.

5.2. Personaldebatte im aktuellen hochschulpolitischen Kontext²

5.2.1. Hochschulpolitische Rahmenbedingungen

Mit der Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) entfiel die rechtliche Grundlage für eine bundesweit einheitliche Personalstruktur im deutschen Hochschulsystem. Dadurch entstand jedoch kein rechtsfreier Raum, da die in die LHG übernommenen HRG-Regelungen vorerst fortbestanden. In der Folgezeit beschritten die Länder in unterschiedlicher Ausprägung aber auch eigene Wege, so beispielsweise bei der Einführung neuer, lehrbezogener Personalkategorien, der Festlegung von Lehrdeputaten und der Regelung des Verhältnisses zwischen Universitäten und Fachhochschulen. Wie sich die landesgesetzlichen Regelungen auf die Personalstruktur an den Hochschulen auswirken und sich das Berufsfeld Hochschule ausdifferenziert, ist momentan noch nicht absehbar. Deutlich ist aber geworden, dass für die politische Regelung der Personalstruktur Top-down-Prozesse, in denen der Bund entscheidender politischer Akteur ist, außer Kraft gesetzt worden sind. Allerdings sind die Länder weiterhin auf die finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen, was der Bund immer wieder zur Kompetenzerweiterung zu nutzen versucht hat (vgl. Schimank/Lange 2006). Regelungskompetenz der Länder und Finanzkraft des Bundes sorgen für eine föderale Gemengelage, die eine einheitliche Gesetzgebung ebenso wie Alleingänge der Länder erschwert.

Als Konsequenz haben sich hochschulpolitische Initiativen von der Gesetzgebung auf gemeinsame Sonderprogramme verlagert. So hat sich der Bund durch Programme wie die Exzellenzinitiative und den Hochschulpakt 2020 politischen Handlungsraum gesichert. Die Verhandlungen in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) ließen eine hohe Bereitschaft der Länder zur Koordination unter Hintanstellung länderspezifischer Interessen erkennen. Aus Länderperspektive stellt zudem die zu leistende Ko-Finanzierung der gemeinsamen Programme einen wesentlichen Bestandteil der Bildungsinvestitionen dar (vgl. KMK 2010). Mit bundesweiten Initiativen zur Reform der Personalstruktur sind die Länder bisher nicht in Erscheinung getreten.

Es sind vielmehr Bund-Länder-Programme wie Exzellenzinitiative, Hochschulpakt und Professorinnenprogramm, mit denen die

² Autor: Roland Bloch

Debatte um eine Reform der Personalstruktur erneut entfacht wurde. Wesentlicher Unterschied zu gesetzgeberischen Initiativen ist, dass Bund-Länder-Programme zeitlich befristet sind und, auch wenn sie letztendlich faktisch über einen längeren Zeitraum bestehen, bei jeder Verlängerung immer wieder neu von Bund und Ländern verhandelt werden. Über eine Fortführung der Exzellenzinitiative mussten die politischen Akteure neu entscheiden (BMBF 2010b), und für den Hochschulpakt 2020 liegen mittlerweile Bund-Länder-Vereinbarungen für drei Phasen vor (BMBF 2007b; 2010a; c). Darüber hinaus wurden bislang bei jeder Programmverlängerung inhaltliche Modifizierungen vorgenommen. Offen ist daher, wie nachhaltig die durch diese Bund-Länder-Programme angestoßenen Veränderungen sein werden. Eine Ausnahme stellt das Professorinnenprogramm (BMBF 2007a) dar, in dessen Rahmen der Bund eine Anschubfinanzierung für die Erstberufungen von 200 Professorinnen gewährt, wenn es sich um vorgezogene oder Regelberufungen handelt. Diese Stellen bleiben also auch dann bestehen und mit Frauen besetzt, wenn die Bundesförderung ausläuft.

Im Rahmen der Exzellenzinitiative werden nicht nur neue Organisationsformen wie Exzellenzcluster und Graduiertenschulen geschaffen, sondern es muss für diese auch neues Personal eingestellt werden. Dieses wird an den erfolgreichen Universitäten dringend benötigt, denn die gewonnenen Fördermittel müssen in exzellente Forschungsleistungen umgesetzt werden. Das Personal zur Umsetzung der skizzierten und prämierten Projekte muss aber erst einmal rekrutiert werden (Sondermann u.a. 2008). Zwar werden mittlerweile über 300 Professor/innen und fast 4.000 Postdoktorand/innen und Promovierende durch die Exzellenzinitiative finanziert, doch sind damit die bewilligten Stellen immer noch nicht voll ausgeschöpft (Hornbostel/Sondermann 2009).³ Die massive Rekrutierung qualifizierten Personals im Rahmen der Exzellenzinitiative hat hochschulpolitische Bemühungen verstärkt, die akademische Karriere attraktiver zu gestalten. Offen ist allerdings, wie sich die neu geschaffenen Positionen in die Personalstruktur einfügen, ob es sich um reine Forschungsstellen handelt oder ob auch Aufgaben in der Lehre wahrgenommen werden sollen. Hieraus ergeben sich wiederum Konsequenzen für die Befris-

³ So konnten Ende 2008 56 % der Graduiertenschulen und Exzellenzcluster vermelden, dass bei den Professuren 70 % und bei den Postdoktorand/innen und Promovierenden 90 % der geplanten Stellen besetzt werden konnten (Hornbostel/Sondermann 2009: 264).

tung solcher Stellen; hinzu kommt die Frage nach ihrer Kapazitätswirksamkeit (Bloch u.a. 2008). Professor/innen wurden teilweise von den erfolgreichen Universitäten abgeworben, indem ihnen nicht nur eine bessere Ausstattung, sondern auch eine höhere Bezahlung geboten wurde.

Bei der Förderung von Forschung geht es um Exzellenz, bei der Lehre hingegen um Kapazitäten. Die Studienreformen im Zuge des Bologna-Prozesses haben den Blick auf die Qualitätssicherung des Studiums gelenkt, und zwar in der Breite des Hochschulsystems. Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der Studienreformen zeigen, dass die neuen Studiengänge eine erhöhte Lehr- und Betreuungsintensität erfordern (HRK 2007b; 2008; Wissenschaftsrat 2008: 14f). Um diese zu gewährleisten, aber auch um den in den kommenden Jahren prognostizierten Anstieg der Studierendenzahlen zu bewältigen, haben sich Bund und Länder auf den Hochschulpakt 2020 geeinigt, der den Hochschulen zunächst bis 2015 die Aufnahme von rund 275.000 zusätzlichen Studierenden ermöglichen soll (BMBF 2007b; 2010a).⁴ In dieser Form führt der Hochschulpakt 2020 zu einer befristeten Erhöhung der Lehrkapazitäten.

Nicht zuletzt durch die jüngsten Studierendenproteste ist aber deutlich geworden, dass bereits die vorhandenen Kapazitäten der Hochschulen in vielen Bereichen überlastet sind. In den Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium hatte der Wissenschaftsrat (2008: 99) einen jährlichen Gesamtbedarf von zusätzlichen Mitteln in Höhe von 1,1 Mrd. Euro berechnet, davon 357,1 Mio. Euro für verbesserte Betreuungsrelationen und 480,6 Mio. Euro für zusätzliches Personal. In diese Richtung zielt auch die dritte Säule des Hochschulpaktes: Mit dem Bund-Länder-Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre (BMBF 2010c), auch ‚Qualitätspakt für bessere Lehre‘ genannt, soll die Personalausstattung an den Hochschulen verbessert werden, und zwar ohne deren Aufnahmekapazitäten zu erhöhen. Bis 2020 werden hierfür zwei Mrd. Euro bereitgestellt, die zum Teil in wettbewerblichen Verfahren vergeben werden sollen.⁵

⁴ Vergleichsgröße sind die Studienanfängerzahlen 2005. In der ersten Programmphase (2007 bis 2010) wurden rund 91.000 zusätzliche Studienanfänger an deutschen Hochschulen aufgenommen, zusammen mit der zweiten Programmphase sollen es dann bis 2015 275.000 zusätzliche Studienanfänger sein.

⁵ Gefördert werden Maßnahmen zur Verbesserung der Personalausstattung (vorgezogene und zusätzliche Berufungen, Einstellung von zusätzlichem Personal, Tutorien, Mentorenprogram-

Auch wenn der vom Wissenschaftsrat geforderte Mittelzuwachs nur in Ansätzen erfüllt wird, so haben Exzellenzinitiative und Hochschulpakt doch allein durch ihren Umfang Konsequenzen für die Personalstruktur: Für die Exzellenzinitiative wird mehr Forschungs-, für den Hochschulpakt 2020 mehr Lehrpersonal benötigt. Offen ist, inwiefern solche Bund-Länder-Programme einer Differenzierung zwischen primär forschendem und primär lehrendem Personal Vorschub leistet. Während die Exzellenzinitiative die Diskussion um attraktive Karriereperspektiven für das wissenschaftliche Personal beflügelt hat, nährt die anvisierte Erhöhung der Lehrkapazitäten eher Zweifel, ob diese mit dem derzeitigen Lehrkörper – unbefristete Professor/innen und befristete wissenschaftliche Mitarbeiter/innen mit geringem Lehrdeputat – erreicht werden kann (Kreckel 2008: 27f).

5.2.2. *Akademische Lehre*

Angesichts des prognostizierten Mehrbedarfs an Lehrleistungen wird die Einführung neuer, verstärkt mit Lehraufgaben betrauter Personalkategorien an Hochschulen, insbesondere an Universitäten, diskutiert. Während weitgehend Einigkeit darüber besteht, dass es zur Bewältigung der neuen Anforderungen zusätzlicher personeller Ressourcen bedarf, gehen die Meinungen über Umfang und Struktur weit auseinander. So plädierte die Kultusministerkonferenz (KMK 2005) für eine zeitlich befristete Ausweitung des Lehrdeputats durch Flexibilisierung der Lehrverpflichtung im Rahmen der Lebensarbeitszeit und für die kurzfristige Einstellung von nebenberuflichen Lehrkräften. Der deutsche Hochschulverband (2006) sah die Lösung in der Schaffung einer neuen Personalkategorie: Lecturer im befristeten oder unbefristeten Angestellten- oder Beamtenverhältnis mit überwiegender Tätigkeit in der Lehre. Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK 2006) schlug vor, in absehbarer Zeit frei werdende Professuren doppelt zu besetzen, neue befristete Personalkategorien mit erhöhtem Lehrdeputat zu schaffen, Lehraufträge an Doktorand/innen zu vergeben sowie Seniorprofessuren mit Schwerpunkt Lehre und Lehrprofessuren auf Zeit für Habilitierte einzurichten.

Der Wissenschaftsrat (2007; 2008) hat sich für die Schaffung eines eigenständigen Karriereweges in der Lehre ausgesprochen, und

me), Maßnahmen zur Qualifizierung bzw. Weiterqualifizierung des Personals und Sicherung der Lehrqualität und Maßnahmen zur Optimierung der Studienbedingungen und zur Entwicklung innovativer Studienmodelle.

zwar durch die Einführung von Professuren und Juniorprofessuren mit Schwerpunkt Lehre. Um die Betreuungsrelationen an deutschen Universitäten zu verbessern, sollen knapp 4.000 zusätzliche Professuren geschaffen werden, die Hälfte davon als Lehrprofessuren mit einem Lehrdeputat von zwölf Semesterwochenstunden (SWS) anstatt der bisher üblichen acht bis neun SWS. Auf diese Weise könnten die Universitäten selbst einen Beitrag zur kostenneutralen Erhöhung der Lehrkapazitäten leisten (Wissenschaftsrat 2008: 97). Befürchtet wird, dass solche Stellen zu einer „Universitätskarriere zweiter Wahl“ (Junge Akademie 2008: 15) führen, da für Forschungsleistungen weniger Zeit zur Verfügung stünde, diese aber attraktivere Karriereoptionen gewährleisteten. Lehrprofessuren zögen so Forschungsprofessuren nach sich (Bloch u.a. 2008: 110), und die Verantwortung für gute Lehre werde auf erstere abgeschoben (GEW 2008: 6).

Starre kapazitätsrechtliche Vorgaben würden den komplexen Anforderungen an die Hochschullehre nicht gerecht. Der tatsächliche Lehraufwand – neben der Präsenzlehre Prüfungen, Beratung, Betreuung, Vor- und Nachbereitung – werde nicht abgebildet und müsse neu berechnet werden (Junge Akademie 2008: 18; Wissenschaftsrat 2008: 88). Die Lehrtätigkeit an Hochschulen ist nicht Bestandteil tarifrechtlicher Regelungen. HRK (2007a) und Wissenschaftsrat (2007: 46f) fordern zudem eine stärkere Beteiligung des außeruniversitären Forschungspersonals an der Lehre, wodurch zusätzliche personelle Kapazitäten für die Lehre erschlossen werden könnten. Allerdings wird ein hoher Anteil von Lehrbeauftragten kritisch gesehen, gefährde dieser doch die personelle Kontinuität in der Lehre und befördere möglicherweise prekäre Beschäftigungsbedingungen. Promovierende auf Qualifikationsstellen sollten maximal zwei SWS lehren, Lehrkräfte, die forschungsnahe Lehrinhalte vermitteln, maximal zwölf SWS (ebd.: 44f).

Insbesondere an den Fachhochschulen gilt die Lehrverpflichtung von 18 SWS⁶ für Professuren als Belastung der Forschungstätigkeit. Um einen flexiblen Umgang mit der Lehrverpflichtung zu ermöglichen, empfiehlt der Wissenschaftsrat (2010b: 80ff) für Fachhochschulen die „Einrichtung institutioneller Lehrverpflichtungen, die seitens der Hochschul-, Fachbereichs- oder Institutsleitung auf die hauptamtlichen Professorinnen und Professoren für die Bildungsangebote eines Studienbereichs verteilt werden können.“ Zudem soll an den Fach-

⁶ Ausnahmen: Sachsen-Anhalt 16 SWS, Bayern 19 SWS (vgl. Übersicht 1)

hochschulen der Mittelbau erweitert werden⁷, dessen Angehörige maximal vier bis fünf SWS lehren. Lehrbeauftragte sollen nicht mehr als 20 Prozent der Lehre erbringen.

Personalrelevante Reformen der Lehre gestalten sich kompliziert, weil der Bund zwar über die notwendigen finanziellen Ressourcen verfügt, die Zuständigkeit für die Hochschulen einschließlich des Personals jedoch bei den Ländern liegt, deren Kompetenzen mit der Föderalismusreform noch erweitert wurden. Hochschulpolitische Maßnahmen des Bundes haben sich daher immer stärker in die Projektförderung verlagert, die schon länger die dem Bund grundsätzlich erlaubten Forschungsförderung kennzeichnet. Der Modus der Projektförderung wird mit dem Hochschulpakt 2020 nun auf die Lehre ausgedehnt. Nur so ist es dem Bund erlaubt, zusätzliche Mittel für die Lehre bereit zu stellen. Die damit verbundene Erhöhung der Lehrkapazität wird daher nur zeitlich begrenzt finanziert, was sich in einem weiteren Anstieg des Anteils nebenberuflich oder im befristeten Beschäftigungsverhältnis erbrachter Lehre niederschlagen dürfte.

5.2.3. *Akademische Karriere*

Unterhalb der Professur dominieren im deutschen Wissenschaftssystem befristete Qualifikationsstellen, begründet durch eine Systemlogik, nach der der akademische Mittelbau als wissenschaftlicher Nachwuchs angesehen und deswegen in der Regel weder unbefristet beschäftigt noch mit reinen Lehraufgaben betraut wird (Kreckel/Pasternack 2008: 50f). Befristete Beschäftigungsverhältnisse ermöglichen zwar jene Flexibilität, die eine zunehmend projektorientierte Forschungsfinanzierung erfordert, verschärfen aber zugleich durch fehlende Planbarkeit biografische Risiken (Wissenschaftsrat 2007: 28). Auch die durch das - mittlerweile allerdings aufgeweichte - Hausberufungsverbot erzwungene Mobilität trägt zur Wahrnehmung der akademischen Karriere als unsicher bei. Die Entscheidung über einen dauerhaften Verbleib in der Wissenschaft erfolgt zu einem biografisch späten Zeitpunkt. Im Falle des Scheiterns sind die Chancen für eine Beschäftigung außerhalb der Wissenschaft in vielen Disziplinen nur noch gering. Die Karriereperspektiven im deutschen Wissenschaftssystem gelten auch im internationalen Vergleich als unsicher und intransparent (Wissenschaftsrat 2010a: 138).

⁷ Dem Wissenschaftsrat (2010b: 82) schwebt eine Relation von eins zu drei zwischen wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen und Professor/innen vor.

Mit der Einführung der Juniorprofessur wurde der Versuch unternommen, Nachwuchswissenschaftler/innen früher als bisher die Chance zu eigenständiger Forschung und Lehre zu geben. Diese Stellen wurden aber in der Regel nicht mit der Möglichkeit zur Erlangung einer Dauerstelle versehen (*Tenure Track*). Zwar definieren die meisten Landeshochschulgesetze die Juniorprofessur als alternativen Zugangsweg zur Professur. In der Berufungspraxis hingegen ist die Habilitation bislang der ‚Königsweg‘ zur Berufung geblieben (Federkeil/Buch 2007: 30).

Angesichts der zur Verfügung stehenden Stellen wie auch der unklaren Karriereperspektiven ist die Juniorprofessur für die Mehrheit der Nachwuchswissenschaftler/innen keine realistische Karriereoption. Zugleich sind die für promovierte Nachwuchswissenschaftler/innen vorgesehenen Assistentenstellen in den letzten Jahren massiv abgebaut worden, hatte man doch angestrebt, diese durch die Juniorprofessur zu ersetzen. Nun sind aus diesen Nachwuchswissenschaftler/innen *Postdoktorand/innen* geworden. Dabei handelt es sich nicht um eine neue Personalkategorie, sondern lediglich um eine Statusbeschreibung: Wesentliches Merkmal von Postdoktorand/innen ist die abgeschlossene Promotion. Eine systematische Einordnung von Postdoktorand/innen existiert etwa im Fördersystem der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) (Scholz 2004: 13), nicht aber in den gesetzlichen Regelungen der Personalstruktur an deutschen Hochschulen.

Zur Begrenzung des Postdoktorand/innen-Daseins wurde 2005 im novellierten HRG die Dauer befristeter Beschäftigungsverhältnisse auf zwölf Jahre begrenzt. Auch wenn die Höchstbeschäftigungsdauer weiterhin bestehen blieb, weichte das Wissenschaftszeitvertragsgesetz (WissZeitVG) 2007 diese Regelung auf, in dem es eine Weiterbeschäftigung erlaubt, sofern diese aus Drittmitteln finanziert wird. Intendiert war, mit der Begrenzung der Beschäftigungsdauer möglichst frühzeitig eine Entscheidung über eine dauerhafte Anstellung durch die Arbeitgeber herbeizuführen. Die betroffenen Nachwuchswissenschaftler/innen nahmen die Zwölf-Jahres-Regel aber häufig als Verschärfung unsicherer Karriereperspektiven wahr (Enders 2008: 95). Befürchtet wurde zunächst das erzwungene Ende wissenschaftlicher Karrieren, da die Hochschulen nicht wie erhofft unbefristete Stellen zur Verfügung stellen wollten oder konnten. Auch die mittlerweile praktizierte Verlagerung von haushalts- auf drittmittelfinanzierte Stel-

len ändert nichts an der Befristung der Beschäftigungsverhältnisse. Diese aufzulösen aber war das hochschulpolitische Ziel gewesen.

Befristete Beschäftigung erscheint nur dann als legitim, wenn eine geregelte Möglichkeit zur Erlangung einer unbefristeten Beschäftigung besteht. Mit der Einführung von *Tenure-Track*-Verfahren sollen die Anforderungen für eine Dauerbeschäftigung im Hochschulsystem transparent werden (Bundesregierung 2008: 6f; EFI 2009: 37f). Hierfür müssen die entsprechenden Positionen tatsächlich gegeben sein, weshalb auch unterhalb der Professur unbefristete Stellen geschaffen werden sollen (DFG 2009; GEW 2009).

5.3. Rechtliche Regelungen zur Personalreform⁸

Auf rechtlicher Ebene weist die Personalreform im Ländervergleich Unterschiede im Hinblick auf Regelungsdichte und Veränderungsausmaß auf.⁹ Es wurden zum Teil neue Personalkategorien eingeführt, Tätigkeitsschwerpunkte gesetzt und Lehrdeputate flexibler gestaltet. Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen sind die in LHG¹⁰ und LVV¹¹ enthaltenen Regelungen zum Hochschulpersonal in den einzelnen Bundesländern. Dabei werden Gemeinsamkeiten und Besonderheiten herausgearbeitet sowie eine Einordnung in Bundestrends vorgenommen. Im Mittelpunkt der Gegenüberstellung stehen die gesetzlich verankerten Personalkategorien, Tätigkeitsprofile, Einstellungs- bzw.

⁸ Autorinnen: Anja Franz, Doreen Trümpler

⁹ Einschlägige Gesetzestexte sowie tabellarische Übersichten zu den aktuell gültigen Regelungen innerhalb der LHG sowie der LVV der Bundesländer auf der Homepage des Institutes für Hochschulforschung Wittenberg unter www.hof.uni-halle.de/dokumentation/lehrverpflichtungen.htm.

¹⁰ Folgende LHG wurden verwendet: LHG BW vom 17.12.2009; LHG BY vom 07.07.2009; Hochschulpersonalgesetz BY vom 07.07.2009; LHG BE vom 01.04.2009; LHG BB vom 03.04.2009; LHG HB vom 22.12.2009; LHG HH vom 26.01.2010; LHG HE vom 14.12.2009; LHG MV vom 17.12.2009; LHG NI vom 18.06.2009; LHG NW vom 08.10.2009; LHG RP vom 10.09.2008; LHG-Entwurf RP vom 04.02.2010; LHG SL vom 01.06.2009; FHG SL vom 01.07.2009; LHG SN vom 11.07.2009; LHG ST vom 16.07.2009; LHG SH vom 18.01.2010 sowie LHG TH vom 20.03.2009

¹¹ Folgende LVV wurden verwendet: LVV BW (Uni, Päd. HS, FH) vom 20.11.2007; LVV BW (KH) vom 20.11.2007; LVV BY vom 12.03.2008; LVV BE vom 29.04.2008; LVV BB vom 18.12.2008; LVV HB vom 14.05.2004; LVV HH vom 16.12.2009; LVV HE vom 17.06.2008; LVV MV vom 25.10.2001; LVV NI vom 06.05.2008; LVV NW (Uni, FH) vom 24.06.2009; LVV NW (FH öff. Dienst) vom 30.07.2007; LVV RP vom 19.12.2006; LVV SL vom 19.12.2008; LVV SN vom 01.04.2003; LVV ST vom 06.04.2006; LVV SH vom 01.08.2008 sowie LVV TH vom 21.12.2006

Berufungsvoraussetzungen und Beschäftigungsverhältnisse des hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals sowie eine mögliche Ausdifferenzierung des Personals nach Tätigkeitsschwerpunkten.

5.3.1. Festlegungen zur Personalstruktur

Die in den LHG festgelegte Struktur des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an den Hochschulen umfasst im Wesentlichen die bundesweit etablierten Kategorien der Hochschullehrer/inn/en¹², der wissenschaftlichen und künstlerischen bzw. akademischen Mitarbeiter/innen¹³ sowie der Lehrkräfte für besondere Aufgaben. Kategorien für nebenberufliches Personal sind hauptsächlich Honorarprofessor/inn/en und außerplanmäßige Professor/inn/en, Privatdozent/inn/en, Lehrbeauftragte, Gastwissenschaftler/innen sowie wissenschaftliche, künstlerische und studentische Hilfskräfte; wobei das Augenmerk dieser Darstellung hinsichtlich der Personalkategorien explizit auf den Hochschullehrern (Professoren, Juniorprofessoren) sowie den wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeitern liegen wird.

Professor/inn/en

Die *Professor/inn/en* nehmen bundesweit die ihrer Hochschule jeweils obliegenden Aufgaben in Wissenschaft und Kunst, Forschung und Lehre sowie in der Weiterbildung selbstständig wahr. Formelle *Berufungsvoraussetzungen* für Professor/inn/en sind neben den allgemeinen dienstrechtlichen Voraussetzungen in der Regel ein abgeschlossenes Hochschulstudium, pädagogische Eignung sowie die besondere Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit, die üblicherweise durch die Qualität einer Promotion nachgewiesen wird.¹⁴ Je nach Anforderung der Stelle ist für Professor/inn/en außerdem der *Nachweis zusätzlicher Leistungen* erforderlich. Traditionellerweise erfolgte dieser Nachweis in Deutschland durch die Habilitation. Inzwischen sind jedoch bundes-

¹² Zur Gruppe der Hochschullehrer/inn/en gehören: Professor/inn/en und Juniorprofessor/inn/en; in BW, BE, ST zusätzlich Dozent/inn/en.

¹³ Der Mehrheit der Bundesländer (BY, BE, HH, HE, MV, NI, NW, RP, SL, ST, SH) folgend, wird im vorliegenden Text sowohl die weibliche als auch die männliche Schreibweise verwendet.

¹⁴ Berufungsvoraussetzung künstlerische Professuren: anstelle Promotion - besondere Befähigung zur künstlerischen Arbeit

weit anstelle der Habilitation¹⁵ weitere Leistungen anerkannt; hierzu zählt in nahezu allen Bundesländern die Juniorprofessur.¹⁶ In einigen LHG ist die Habilitation¹⁷, in anderen dagegen die Juniorprofessur¹⁸ Regelvoraussetzung zur Berufung auf eine Professur. Darüber hinaus werden in zwei Bundesländern¹⁹ Habilitation und Juniorprofessur als gleichrangige Berufungsvoraussetzung rechtlich fixiert. Zusätzliche wissenschaftliche Leistungen können in einem Großteil der Bundesländer²⁰ ebenfalls durch eine Tätigkeit als wissenschaftliche bzw. akademische Mitarbeiter/innen an einer Hochschule oder einer außeruniversitären Forschungseinrichtung nachgewiesen werden. Daneben ist eine wissenschaftliche Tätigkeit in der Wirtschaft oder in einem anderen gesellschaftlichen Bereich in über der Hälfte der Bundesländer ausdrücklich anerkannt.²¹ Es kann konstatiert werden, dass letztlich in allen Bundesländern ein Trend hin zur Erweiterung der Berufungsvoraussetzungen und weg von der Habilitation als alleiniger anerkanntem Nachweis zusätzlicher wissenschaftlicher Leistungen erkennbar ist.

Die *Berufung von Professor/inn/en* erfolgt nur noch in vier Bundesländern²² in Abhängigkeit von der Zuständigkeit des entsprechenden Landesministeriums auf Vorschlag der jeweiligen Hochschule, wobei das Ministerium die Möglichkeit hat, den Vorschlag abzulehnen.²³ In der Mehrzahl wurde das Berufsrecht jedoch an die Hoch-

¹⁵ HH, MV: Habilitation als zusätzliche wissenschaftliche Leistung/Berufungsvoraussetzung nicht (mehr) erwähnt, während die Juniorprofessur in allen LHG, die Angaben zu zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen enthalten, anerkannt ist.

¹⁶ Bundesweit sind die Berufungsvoraussetzungen einzig in HB und HE nicht näher spezifiziert.

¹⁷ BW, SL, TH

¹⁸ BE, HH, MV, NI, RP

¹⁹ NI, Entwurf zur Änderung des Hochschulgesetzes in RP

²⁰ Ausnahmen: BY, SN, SH

²¹ Ausnahmen: BY, NI, SN, SH. Sowohl wissenschaftliche Tätigkeit in der Wirtschaft als auch in einem anderem gesellschaftlichen Bereich werden nicht als Berufungsvoraussetzung/zusätzliche wissenschaftliche Leistung anerkannt.

HH, SL: Wissenschaftliche Tätigkeit in der Wirtschaft wird anerkannt, nicht jedoch in anderem gesellschaftlichen Bereich.

²² BE, MV, RP, SH. Abweichend hiervon LHG-Entwurf RP: Übertragung des ministerialen Berufsrechts auf den Präsidenten/die Präsidentin der Hochschulen ganz oder teilweise befristet vorgesehen.

²³ BW, HB, ST: Berufung zwar durch Hochschulleitung, jedoch in BW im Einvernehmen mit Wissenschaftsministerium; in HB im Einvernehmen mit dem Senator für Bildung und Wissenschaft; in ST gilt die Berufung erst nach Ablauf von vier Wochen, d.h. wenn das zuständige Ministerium innerhalb dieser vier Wochen dagegen keinen Einspruch erhebt.

schulen der Bundesländer übertragen oder es besteht zumindest ein gesetzlich geregeltes Übertragungsrecht der Berufungskompetenzen auf die Hochschulen.²⁴

Juniorprofessor/inn/en

Juniorprofessor/inn/en obliegt die Erfüllung der gleichen Aufgaben wie Professor/inn/en mit dem Zusatz, dass sie sich durch selbstständige Wahrnehmung der ihnen obliegenden Aufgaben in Wissenschaft, Kunst, Forschung, Lehre, Studium sowie Weiterbildung für die Berufung auf eine Professur an einer Hochschule qualifizieren sollen. Voraussetzungen für die Einstellung oder Ernennung von Juniorprofessor/inn/en sind in allen Bundesländern²⁵, auf der Basis der Regelungen des HRG²⁶, mit geringen Abweichungen ein abgeschlossenes Hochschulstudium, pädagogische Eignung sowie die besondere Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit, die in der Regel durch die herausgehobene Qualität einer Promotion nachgewiesen wird.

Die Option des *Tenure Track*, im Sinne einer – entsprechende Leistungen bzw. eine positive Evaluation vorausgesetzt – „automatischen“ Weiterbeschäftigung bzw. Berufung nach der Juniorprofessur findet sich in keinem LHG. Allerdings haben alle Länder eine Abschwächung des Hausberufungsverbot es vorgenommen, wodurch die Berufung einer Juniorprofessorin bzw. eines Juniorprofessors auf eine (Lebenszeit)Professur erleichtert wird. In 13 Bundesländern²⁷ ist es nicht zwingend notwendig, eine Professur *öffentlich auszuschreiben*, wenn ein/e Juniorprofessor/in der eigenen Hochschule berufen werden soll. In der Regel wird die als Ausnahmefall zulässige *Hausberufung*

²⁴ Alle übrigen Bundesländer (BY, BB, HH, HE, NI, NW, SL, SN, TH) haben daher via gesetzlicher Regelung das Recht, Hochschullehrer durch den/die Hochschulleiter/in zu berufen. Spezifikationen: BY: Zuständiges Ministerium kann Berufungsrecht auf Hochschulen übertragen; NI: Das mit dem Berufungsrecht betraute Fachministerium kann seine Befugnisse (befristet auf drei Jahre) auf Hochschulen übertragen; TH: Voraussetzung für Ausübung des Berufungsrechts an den Leiter der Hochschule ist an das Vorliegen einer vom Präsidenten genehmigten sowie vom Ministerium zustimmend zur Kenntnis genommenen Berufsordnungs der jeweiligen Hochschule, die bereits in Kraft getreten ist.

²⁵ neben den allgemeinen dienstrechtlichen Voraussetzungen

²⁶ HRG vom 31.03.1999 (BGBl. I S. 18) zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.03.1999 (BGBl. I S. 18)

²⁷ Ausnahmen: BE, HB, HH.

BB: In Brandenburg kann von einer Ausschreibung der Stelle auch dann abgesehen werden, wenn Juniorprofessor/innen mit Schwerpunkt in der Lehre auf eine Professur mit Schwerpunkt in der Lehre berufen werden soll.

daran gebunden, dass nach der Promotion die Hochschule gewechselt wurde oder eine mindestens zweijährige²⁸ wissenschaftliche Tätigkeit außerhalb der Hochschule nachgewiesen werden kann.²⁹ In Baden-Württemberg kann davon abgewichen werden, in Bayern wird gänzlich auf die Nennung von Voraussetzungen verzichtet. In Thüringen kann bei Erfüllung der o.g. Voraussetzungen auf weitere namentliche Berufungsvorschläge verzichtet werden. Brandenburg und Sachsen lassen des Weiteren Ausnahmen zu, wenn bereits ein externer Ruf erfolgt ist. In Sachsen gilt zusätzlich überdurchschnittliche Befähigung der Juniorprofessorin/des Juniorprofessors im Vergleich mit anderen Bewerber/innen als Grund für eine Hausberufung.

Wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter/innen

Wissenschaftliche und künstlerische bzw. akademische Mitarbeiter/innen³⁰ erbringen laut Gesetz in allen Bundesländern wissenschaftliche und künstlerische *Dienstleistungen*.³¹ Mit einer Ausnahme³² kann ihnen in allen Ländern in *begründeten Fällen* durch den entsprechenden Leiter/die entsprechende Leiterin ihres Aufgabengebietes nach Maßgabe ihrer Fähigkeiten und Leistungen die selbstständige Wahrnehmung von Aufgaben in Forschung, Kunst und Lehre übertragen werden. Lediglich zwei Bundesländer sind hinsichtlich der *selbstständigen* Wahrnehmung von Aufgaben innerhalb des akademischen Mittelbaus zu nennen. Allein in Sachsen werden wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter/innen als akademische Assistent/inn/en zur Weiterqualifizierung beschäftigt und einem Professor oder einer Fakultät zugeordnet, um durch diesen bei ihrer wissenschaftlichen oder

²⁸ Ausnahme: HE 3 Jahre, MV mehrjährig

²⁹ BE, BB, HB, HH, HE, MV, NI, NW, RP, SL, SN, ST, SH, TH

³⁰ BW: wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter/innen sowie Lektor/inn/en werden unter der Bezeichnung akademische Mitarbeiter/innen gesetzlich geführt.

BB: wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter/innen sowie Lehrkräfte für besondere Aufgaben, die über einen Hochschulabschluss verfügen, gehören zur Gruppe der akademischen Mitarbeiter/innen.

³¹ in Wissenschaft, Kunst, Forschung, Lehre und Weiterbildung, in den medizinischen Fächern zusätzlich in der Krankenversorgung: sie sind als Beschäftigte einer Fakultät, einer zentralen Einrichtung oder dem Aufgabengebiet eines/einer Hochschullehrer/in zugeordnet. Dabei sind sie an die Weisungen des jeweiligen Leiters/der jeweiligen Leiterin ihres Aufgabengebietes gebunden und erbringen ihre Dienstleistungen unter dessen/deren fachlicher Verantwortung.

³² Ausnahme BB: akademische Mitarbeiter/innen erbringen ihre wissenschaftlichen Dienstleistungen ausschließlich unter der fachlichen Verantwortung der ihnen zugeordneten Hochschullehrer.

künstlerischen Arbeit betreut zu werden. Ihnen soll jedoch ebenfalls die *selbstständige* Wahrnehmung von Aufgaben in Forschung und Lehre übertragen werden. Weiterhin zeichnet sich im Gesetzentwurf des Landes Rheinland-Pfalz eine Neuregelung hinsichtlich der Selbstständigkeit des wissenschaftlichen Personals an Fachhochschulen ab. Hier sollen Fachhochschulassistenten³³ *selbstständig* Aufgaben in der Lehre übernehmen können.

5.3.2. Festlegungen zu Tätigkeitsschwerpunkten in Forschung und Lehre

Landeshochschulgesetze

Im Zuge der Föderalismusreform, sind die mit stärkerer Entscheidungskompetenz ausgestatteten Länder bundesweit dabei, neue Personalkategorien für hauptberufliches Lehrpersonal mit unterschiedlichem Beschäftigungshorizont und variierendem Lehrdeputat einzuführen. Neben der Kategorie der Lehrkraft für besondere Aufgaben, die überwiegend Lehrtätigkeiten wahrnimmt und sich traditionell durch ein hohes Lehrdeputat auszeichnet, sind inzwischen in neun Bundesländern³⁴ Personalkategorien, die ausschließlich oder zumindest überwiegend der Wahrnehmung von Aufgaben entweder in der *Lehre* oder in der *Forschung* dienen, verankert.

Hiervon sind im Hochschullehrerbereich in acht LHG³⁵ Personalkategorien für hauptberufliches *Lehrpersonal* unter den Bezeichnungen Professur, Juniorprofessur, Lehrprofessur, Dozentur oder Juniorprofessur zu finden. In sechs Bundesländern³⁶ können Professuren ohne zeitliche Begrenzung mit einem *Schwerpunkt in der Lehre* ausgewiesen werden, die LHG der Länder Sachsen-Anhalt und Hessen sehen hingegen eine Befristung der erhöhten Lehrverpflichtung auf fünf Jahre vor.³⁷ Gleichwohl wird lediglich im Hochschulgesetz Bayerns sowie Schleswig-Holsteins explizit die Bezeichnung *Lehrprofessur*,

³³ Diese werden als wissenschaftliche Mitarbeiter/innen mit erfolgreich abgeschlossenem Hochschulstudium, die zur Unterstützung der FH-Professoren als Assistenten beschäftigt werden, definiert.

³⁴ BW, BY, BE, BB, HE, NI, SN, ST, SH

³⁵ BW, BY, BB, HE, NI, SN, ST, SH

³⁶ BW, BY, BB, NI, SN, SH

³⁷ Bezeichnungen für hauptberufliches Lehrpersonal in den LHG sind u.a. Lehrprofessur, Dozentur oder Juniorprofessur.

ausschließlich in Sachsen-Anhalt die Bezeichnung *Universitätsdozentur*³⁸ und in Baden-Württemberg *Hochschul- bzw. Universitätsdozentur* sowie *Juniordozentur* aufgeführt.³⁹ Diese Dozent/inn/en sind schwerpunktmäßig als Hochschullehrer in der Lehre tätig, wobei in Baden-Württemberg die erste Berufung in das Amt des Juniordozenten/der Juniordozentin erfolgt.

Kategorien für Personal, das ausschließlich oder überwiegend in der *Forschung* tätig ist, sind in acht LHG⁴⁰ gesetzlich fixiert. In fünf Bundesländern⁴¹ können Professuren ohne zeitliche Begrenzung mit *Forschungsschwerpunkt* ausgewiesen werden, während dies in Baden-Württemberg⁴², Berlin und Sachsen-Anhalt nur zeitlich begrenzt möglich ist. Die Bezeichnung *Forschungsprofessur* findet sich in keinem LHG. In Baden-Württemberg können Professor/inn/en mit Forschungsschwerpunkt vollständig von Lehraufgaben entbunden werden, während in Niedersachsen und Schleswig-Holstein mindestens sechs bzw. vier Lehrveranstaltungsstunden (LVS) zu absolvieren sind.⁴³

In Berlin, Brandenburg und Sachsen trifft eine mögliche dauerhafte oder überwiegende Übernahme von Aufgaben in der Lehre und/oder der Forschung neben den Professuren gleichermaßen auf die Juniorprofessuren zu: In Berlin betrifft die Möglichkeit einer Schwerpunktsetzung in der Forschung die Gruppe der Hochschullehrer/innen und daher (implizit) auch die Juniorprofessoren/inn/en; dasselbe gilt für Brandenburg und Sachsen, hier jedoch hinsichtlich einer überwiegenden Aufgabenzuweisung sowohl in der Lehre als auch in der Forschung. Allein das LHG des Landes Brandenburg weist darüber

³⁸ ST: Personalkategorie der Universitätsdozent/inn/en: explizit zur Verstärkung der Lehre vorgesehen, sofern die Einrichtung von Professuren mit dem Schwerpunkt Lehre nicht ausreicht; übernehmen dauerhaft Lehraufgaben

³⁹ HH, BB, HB, HE, MV, NI, NW, RP, ST, TH: In diesen zehn Ländern werden ebenfalls Hochschuldozent/inn/enen beschäftigt (wird auch über Lehrdeputate der LVV deutlich), sind jedoch Mitarbeiter nach altem Recht, daher weder Neueinstellungen noch Schwerpunktsetzungen. BE: Hochschuldozent/inn/en gehören ebenfalls zur Gruppe der Hochschullehrer/inn/en, übernehmen Aufgaben in Forschung und Lehre selbstständig, jedoch ohne Schwerpunktsetzung, werden bezüglich Lehrdeputat in LVV nicht gesondert aufgeführt.

⁴⁰ BW, BE, BB, HE, NI, SN, ST, SH

⁴¹ BB (Schwerpunktsetzung beschränkt sich auf FH-Professuren), HE, NI, SN, SH

⁴² BE: ohne zeitliche Begrenzung; BW und ST: max. fünf Jahre; ST: Verlängerung um weitere fünf Jahre möglich

⁴³ In BE, BB, HE, SN, ST werden diesbezüglich (weder in den LHG noch in den LVV) keine näheren Angaben gemacht.

hinaus ebenso Juniorprofessoren/inn/en *explizit* Aufgaben in der Lehre zu; soweit Universitäten Professuren mit Schwerpunkt in der Lehre vorsehen, können daher auch Juniorprofessuren mit dem Schwerpunkt in der Lehre eingerichtet werden.

Die Kategorie des Lecturers oder des Lektors/der Lektorin⁴⁴ hat sich bisher (außerhalb der angestammten Lektorenaufgaben im Bereich der Fremdsprachenvermittlung) nicht durchgesetzt. Lediglich in drei LHG⁴⁵ ist diese Kategorie, im Hinblick auf die Option der selbstständigen Wahrnehmung von Aufgaben, vorhanden. Während jedoch Lektor/inn/en in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen lediglich *Lehraufgaben* zur selbstständigen Wahrnehmung übertragen werden können, besteht in Bremen für Lektor/inn/en darüber hinaus die Möglichkeit, selbstständige Aufgaben auch in der *Forschung* wahrzunehmen.

Lehrverpflichtungsverordnungen

In verschiedenen Ländern erfolgte zwar keine oder nur eine teilweise Einführung von Personalkategorien mit dem Schwerpunkt Lehre oder Forschung durch entsprechende Änderungen in den LHG⁴⁶, durch Regelungen in den LVV sind jedoch zum Teil beträchtliche Spielräume bezüglich des Lehrdeputats möglich. De facto können auch auf diese Weise Schwerpunkte in Lehre oder Forschung gesetzt werden, ohne dass es einer LHG-Regelung bedarf.⁴⁷

⁴⁴ Lecturer: Personalkategorie mit Betonung des Lehrprofils, die z.B. 2006 vom deutschen Hochschulverband (DHV) vorgeschlagen wurde, um zusätzliche personelle Ressourcen im Bereich der Lehre zu schaffen.

⁴⁵ HB (vgl. Fußnote 36), NI, NW

⁴⁶ RP: keine Schwerpunktsetzungen in Lehre bzw. Forschung. Im Entwurf zur Änderung des HG vom 4.2.2010, der zwar ebenfalls keine Lehr- bzw. Forschungsprofessur enthält, werden Änderungen hinsichtlich einer Flexibilisierung von Lehre und Forschung vorgeschlagen: 1. Einführung von Forschungskollegs (besteht aus Professoren, die hauptsächlich forschend tätig sind), 2. die Einführung von Fachbereichsdeputaten (bietet die Option, losgelöst von Einzellehrdeputaten einzelnen Lehrpersonen kurz- oder langfristig differenzierte Deputate zuzuordnen).

⁴⁷ Eine explizit über die LVV geregelte Flexibilisierung der Lehrverpflichtung (jenseits einer Änderung des LHG) erfolgte in Hamburg über eine Bandbreitenregelung innerhalb der LVV: Schwerpunktsetzungen werden bedarfsgerecht bzw. punktuell ermöglicht. Jeweilige Lehrverpflichtung wird individuell und für fünf Jahre befristet durch die Hochschule festgelegt. (Lehrverpflichtung Professor/inn/en: durchschnittlich neun LVS, an der Hafen City Uni durchschnittlich zehn LVS; Zusätzlich jedoch Bandbreitenregelung: vier - zwölf LVS Uni/HS bzw. vier - 16 LVS Hafen City Uni).

*Übersicht 1: Lehrverpflichtungen auf Professuren (in SWS),
LVV Stand 8/2010*

Land (ohne hochschulspezifische Sonderregelungen)	Uni-Professuren			FH-Professuren
	Normalfall	Schwerpunkt Forschung	Schwerpunkt Lehre	
Baden-Württemberg	9	keine (außerh. Lehre) 2-8 (überw. außerh. Lehre)	10-12	18
Bayern	9		12-16	19
Berlin	9	ausschl. od. überwiegend Forschung	bis 14	18
Brandenburg	8		10-12 (max. 14)	18 9-12 (Schwerp. Forschung)
Bremen	8-10			18
Hamburg	Ø 9 (4-12, befr.)	Aufhebung od. Ermäßigung	Ø 9 (bis 12)	18
Hessen	8	ausschl. od. überwiegend Forschung (befr.)	bis 14 (befr.)	18
Mecklenburg-Vorpommern	8	ausschl. od. überwiegend Forschung (befr.)	bis 12	18
Niedersachsen	8	6	bis 12	18
Nordrhein-Westfalen	9 (2-13, befr.)		13	18
Rheinland-Pfalz	8			18
Saarland	9 (4-12)	mindestens 4 (befr.)	bis 12 (befr.)	18
Sachsen	8		bis 12	18
Sachsen-Anhalt	8			16
Schleswig-Holstein	9 (6-12)	4-6	12	18
Thüringen	8	ausschl. od. überwiegend Forschung (befr.)	bis 12	18

So ist z.B. in sieben Bundesländern⁴⁸, deren LHG *keine* Schwerpunktsetzung in der *Lehre* ausweisen, im Bereich der Personalkategorie der Professor/inn/en ein Lehrdeputat über dem Regellehrdeputat von acht bis max. neun SWS möglich. Die maximale Lehrverpflichtung kann dann von zwölf bis 14 SWS betragen.⁴⁹ Während eine Professur ohne Schwerpunktsetzung an einer Universität durchschnittlich acht bis neun SWS Lehrdeputat aufweist, sind Inhaber einer Lehrprofessur in wissenschaftlichen Fächern laut den entsprechenden LVV zu zwölf bis 16 SWS verpflichtet. An Kunsthochschulen kann die Lehrverpflichtung sogar auf bis zu 23 SWS festgelegt werden. Die Lehrverpflichtung eines Hochschul- bzw. Universitätsdozenten wird mit zwölf bis 18 SWS angegeben, was an die Lehrverpflichtung von Fachhochschulprofessor/inn/en (bundesweit 18 bis 19 SWS in wissenschaftlichen Fächern) heranreicht.

Auch im Bereich des akademischen Mittelbaus sind derartige Spielräume in den LVV möglich. Während z.B. lediglich das LHG in Schleswig-Holstein die Möglichkeit der ausschließlichen Übertragung von Lehraufgaben an wissenschaftliche Mitarbeiter/innen an Universitäten und Hochschulen vorsieht, zeigt sich in den LVV ein anderes Bild. In sechs Bundesländern⁵⁰ ist eine höhere Lehrverpflichtung als neun SWS möglich, wobei in Hessen bei ausschließlicher Lehrtätigkeit ein Lehrdeputat von bis zu 18 SWS vorgesehen werden kann, in Schleswig-Holstein darüber hinaus sogar bis zu 20 SWS bei gesonderter Festlegung. Die höchste Lehrverpflichtung im Bereich des akademischen Mittelbaus weist Baden-Württemberg auf – mit 20 bis 25 SWS bei ausschließlicher Lehrverpflichtung akademischer Mitarbeiter und 28 bis 30 SWS für akademische Mitarbeiter ohne Hochschulabschluss in künstlerischen Fächern.

Eine Schwerpunktsetzung im Bereich *Forschung* ist in Niedersachsen mit einer Reduktion des Lehrdeputats für Beamte auf Zeit, welche überwiegend Aufgaben in der Forschung wahrnehmen, verbunden, wobei dieses gegenüber der Regellehrverpflichtung um nur zwei SWS, gegenüber einer überwiegenden Lehrtätigkeit jedoch um 50 Prozent reduziert ist. In Baden-Württemberg ist für überwiegend

⁴⁸ BE, HH, HE, MV, NW, SL, TH

⁴⁹ HH, MV, SL, TH: bis zu 12 SWS; NRW: 13 SWS; BE, HE: bis zu 14 SWS

⁵⁰ BY: max. 10 SWS; in HH: max. 9 bis 12 SWS; HE: 18 SWS; NI: 10 SWS; SH: bis zu 20 SWS bei gesonderter Festlegung; BB: bis zu 11 SWS in begründeten Fällen bzw. bis zu 24 SWS für akademische Mitarbeiter (hierzu gehören seit April 2009 wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter, die über einen Hochschulabschluss verfügen)

mit Forschung beauftragte Professoren ebenfalls eine Minderung der Lehrverpflichtung vorgesehen, während bei ausschließlicher Forschungstätigkeit auf eine Lehrverpflichtung gänzlich verzichtet wird. Obwohl in den LHG des Saarlandes und Thüringens eine überwiegende oder ausschließliche Forschungstätigkeit für Hochschullehrer nicht explizit erwähnt wird, kann im Saarland die Lehrverpflichtung mit vier SWS auf weniger als die Hälfte des Regelsatzes beschränkt werden; in Thüringen findet die LVV für überwiegende oder ausschließliche Forschungstätigkeiten indes keine Anwendung.

5.4. Die Universitätsprofessur im Spiegel von Stellenanzeigen⁵¹

Die in LHG und LVV getroffenen Regelungen zu Struktur und Aufgabenprofil des Hochschulpersonals dürften primär das Interesse der Hochschulpolitik auf Landesebene widerspiegeln. Um zu klären, in wie weit sich dieses mit den Vorstellungen und Wünschen der Hochschulen deckt, denen vom Gesetzgeber zunehmend Entscheidungskompetenz in Personalangelegenheiten eingeräumt wird, bietet sich die Auswertung von Stellenanzeigen in einschlägigen, überregionalen Printmedien an. (vgl. hierzu Sailer 2009) Ausgewählt wurde die Wochenzeitschrift „DIE ZEIT“, da sie erstens bekannt ist für einen umfangreichen akademischen Stellenmarkt und zweitens über digitale Archivunterlagen verfügt, mit deren Hilfe sich Entwicklungstendenzen im Zeitverlauf ermitteln lassen. Zur Absicherung der Aussagen zum aktuellen Stand wurden flankierend die Fachzeitschriften „Forschung und Lehre“ (FuL) und „duz Magazin“ (duz) ausgewertet.⁵²

Analysiert wurden jeweils die vier Mai-Ausgaben der ZEIT-Jahrgänge 2000, 2004, 2008 und 2009. Mit den Anzeigen aus dem Jahr 2000 sollte die „traditionelle“ Stellenlandschaft abgebildet werden. 2004 wurde mit Blick auf die 5. HRG-Novelle einschließlich der von der Bundesregierung finanziell unterstützten Einführung der Juniorprofessur (ab 2002) ausgewählt. Von den Daten 2008/2009 wurde Aufschluss über Auswirkungen der Ende 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform erwartet. Um ein möglichst aktuelles und breites Abbild der föderalen Befunde zu bieten, erfolgte für 2009 zusätzlich eine Auswertung der ZEIT-Stellenanzeigen der Monate Juni und Juli

⁵¹ AutorInnen: Claudia Kieslich, Henning Schulze

⁵² Auf Grund der Mehrfachveröffentlichung von Stellenanzeigen in verschiedenen Zeitschriften ist eine Zusammenführung der Auswertungsergebnisse nicht möglich.

sowie der FuL und duz der Monate Mai, Juni, Juli. Insgesamt wurden über 1.500 Stellenangebote an Universitäten, Technischen Universitäten, Pädagogischen Hochschulen, Kunst- und Musikhochschulen sowie Gesamthochschulen ausgewertet.⁵³ Nicht einbezogen wurden Stellen an Universitätsklinik, Privaten Universitäten, Fernuniversitäten, Fachhochschulen und Verwaltungsfachhochschulen, an außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie im Bereich Hochschulleitung, -verwaltung und -management.

Den ausgeschriebenen Stellen ist ein relativ einheitliches Aufbau-schema eigen. Zu den Charakteristika ausführlicher Anzeigen, wie sie insbesondere für Professuren nach wie vor üblich sind (im Unterschied zur verknüpften Annonce mit Verweis auf eine Internetausschreibung), zählen die Vorstellung der Hochschule und/oder des Fachbereichs, eine allgemeine Stellenbeschreibung (Status/Dotierung, Verbeamtung oder Angestelltenverhältnis, Zeithorizont u.ä.), die Nennung von Berufungsvoraussetzungen, erwarteter Qualifikation und Berufserfahrung, Aussagen zu Aufgabengebiet und Tätigkeitsprofil, sowie organisatorische Angaben (erforderliche Bewerbungsunterlagen, Eintrittstermin, Anschrift u.ä.) und Hinweise auf gesetzliche Grundlagen und ggf. Bezug zu Förderprogrammen (wie Exzellenzinitiative).

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf Stellenanzeigen zu *Universitätsprofessuren*. Da in erster Linie den Fragen nachgegangen werden soll, inwieweit sich die neue Rechtslage auf das Personalverständnis der Hochschulen auswirkt und ob die über LHG und LVV inzwischen eröffnete Möglichkeit einer Schwerpunktsetzung in Forschung und Lehre von der Hochschulpraxis angenommen wird, steht im Vordergrund die Analyse von

- Berufungsvoraussetzungen, erwünschten Kenntnissen und Erfahrungen (Qualifikationsprofil) sowie
- Einsatzspektrum und Aufgaben (Tätigkeitsprofil).

Die nachfolgende Zeitreihe (2000-2009)⁵⁴ stützt sich auf 437 Stellenannoncen. Für die Abbildung des aktuellen Standes (2009)⁵⁵ konnten

⁵³ Ausführliche Angaben zum Auswertungsraster, zu den Befunden differenziert nach Bundesländern, Fächergruppen und Beschäftigtengruppen sowie den erfassten Stellenmerkmale (dar. Vergütung, Befristung, Beamten- oder Angestelltenverhältnis, Stellenumfang) können dem HoF-Arbeitsbericht 3/2011 (Franz et al. 2011) entnommen werden.

⁵⁴ Mai-Ausgaben 2000, 2004, 2008 und 2009 der Zeitschrift „DIE ZEIT“

⁵⁵ 2009 Ausgaben der Monate Mai, Juni, Juli der Zeitschriften „DIE ZEIT“, FuL, duz; Mehrfachauschreibung möglich

Übersicht 2: Stellenausschreibungen für Universitätsprofessuren nach ausgewählten Fächergruppen

Fächergruppe	2000		2004		2008		2009	
	Fälle	%	Fälle	%	Fälle	%	Fälle	%
Sprach- und Kulturwiss.	34	32,7	17	17,7	22	20,4	38	29,5
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwiss.	16	15,4	13	13,5	16	14,8	17	13,2
Mathematik/Naturwiss.	34	32,7	26	27,1	33	30,6	27	20,9
Humanmedizin/ Gesundheitswiss.	6	5,8	12	12,5	13	12,0	15	11,6
Ingenieurwiss.	11	10,6	13	13,5	20	18,5	21	16,3
Kunst/Kunstwiss.	3	2,9	10	10,4	3	2,8	8	6,2
Stellenanzeigen insges.	104		96		108		129	

Quelle: DIE ZEIT jeweils Mai-Ausgaben

413 Anzeigen aus der „DIE ZEIT“, 109 aus FuL und 59 aus der duz herangezogen werden.

Insgesamt blieb die Anzahl der ausgeschriebenen ZEIT-Stellen im Untersuchungszeitraum relativ konstant. Erst 2009 ist ein erwähnenswerter Zuwachs zu verzeichnen. Die fachliche Struktur (vgl. Übersicht 2) schwankt im Zeitverlauf und weicht partiell von der Fächerverteilung innerhalb der Professorenschaft ab.⁵⁶ Am stärksten vertreten sind Sprach- und Kulturwissenschaften sowie Mathematik/Naturwissenschaften. Humanmedizin/ Gesundheitswissenschaften und Ingenieurwissenschaften gewannen jedoch prozentual hinzu. Die regionale Verteilung ist durch eine Konzentration auf Süddeutschland (Bayern, Baden-Württemberg), eine wachsende Präsenz insbesondere von Nordrhein-Westfalen und ein deutliches West-Ost-Gefälle zu Ungunsten der ostdeutschen Bundesländer gekennzeichnet.

Die Erwartungen, die an das *Qualifikationsprofil* der Bewerber/innen gestellt werden, unterlagen erheblichen Veränderungen. (vgl.

⁵⁶ Gemessen an dem Anteil der Professor/inn/en standen 2009 Mathematik/Naturwissenschaften an 1. Stelle, gefolgt von Sprach- und Kulturwissenschaften sowie Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Ursachen für die abweichende Reihenfolge könnten z.B. in fachlich differenziertem altersbedingtem Ersatzbedarf und fachspezifischen Schwerpunktsetzungen beim Hochschulausbau liegen.

Übersicht 3: Entwicklung des Qualifikationsprofils von Universitätsprofessuren

	2000		2004		2008		2009	
	Fälle	%	Fälle	%	Fälle	%	Fälle	%
Habilitation	72	69,2	58	60,4	49	45,4	60	46,5
habilitationsadäquate Leistungen	70	67,3	54	56,3	40	37,0	42	32,6
Tätigkeit als wiss. Mitarbeiter an HS oder außeruniversitärer Forschungseinrichtung			1	1,0	4	3,7	17	13,2
Juniorprofessur					25	23,1	39	30,2
wiss. Tätigkeit außerhalb HS, in Wirt., Verw. oder anderem gesell. Bereich im In- und Ausland	3	2,9	5	5,2	9	8,3	33	25,6
Lehrbezug	54	51,9	41	42,7	44	40,7	95	73,6
Forschungsbezug	10	9,6	23	24,0	26	24,1	52	40,3
Projektbezug	1	1,0	10	10,4	12	11,1	31	24,0
Praxisbezug	17	16,3	14	14,6	17	15,7	18	14,0
Leitungsbezug	2	1,9	2	2,1	8	7,4	6	4,7
internationaler Bezug	7	6,7	15	15,6	22	20,4	24	18,6
Stellenanzeigen insges.	104		96		108		129	

Quelle: DIE ZEIT jeweils Mai-Ausgaben

Übersicht 3) Habilitation bzw. habilitationsadäquate Leistungen als formelle Berufungsvoraussetzungen haben einen Bedeutungsverlust zu verzeichnen. Die Juniorprofessur hat in den letzten Jahren aufgeholt und wird inzwischen fast genauso häufig genannt. Zunehmend gefragt sind berufliche Erfahrungen, die im Rahmen wissenschaftlicher Tätigkeit außerhalb des Hochschulbereiches gewonnen wurden. Eine grundlegende Umgestaltung des Qualifikationsprofils zeigt sich vor allem im Hinblick auf die wachsende Wertigkeit der Lehre. Nach einschlägiger Lehrerfahrung, pädagogischer bzw. hochschuldidaktischer Kompetenz, Interesse an Wissensvermittlung und Nutzbarmachung von Praxiskenntnissen, Freude an Studierendenbetreuung,

Übersicht 4: Entwicklung des Tätigkeitsprofils von Universitätsprofessuren

	2000		2004		2008		2009	
	Fälle	%	Fälle	%	Fälle	%	Fälle	%
Leitungstätigkeit	10	9,6	21	21,9	19	17,6	26	20,2
Forschung und Lehre	91	87,5	67	69,8	77	71,3	121	93,8
vorrangig Lehrtätigkeit	19	18,3	24	25,0	28	26,0	10	7,8
Forschungsprojekte	6	5,8	19	19,8	22	20,4	39	30,2
Forschungskoop.	29	27,9	26	27,1	41	38,0	77	59,7
Studiengangsreform	5	4,8	13	13,5	16	14,8	18	14,0
Ausbildung, Studienbetreuer	11	10,6	10	10,4	18	16,7	108	83,7
Förderung wiss. Nachwuchses			2	2,1	4	3,7	20	15,5
Hochschuldidaktik	4	3,8	5	5,2	1	0,9	4	3,1
akad. Selbstverwaltung	16	15,4	12	12,5	23	21,3	36	27,9
Stellenanzeigen insges.	104		96		108		129	

Quelle: DIE ZEIT jeweils Mai-Ausgaben

Lehrmotivation u.ä. wurde im Jahr 2000 in jeder zweiten Stellenausschreibung gefragt, im Jahr 2009 in drei von vier. Forschungsbezüge (wie besondere Befähigung zur wissenschaftlichen Arbeit, Exzellenz in der Forschung, Methodenkompetenz, einschlägige theoretische und empirische Arbeiten, Interesse an der Weiterentwicklung des Faches) bleiben dahinter zurück. Gleiches gilt trotz steigender Tendenzen für die Betonung von „Projekterfahrung“ (einschließlich Projektkonzeption, -organisation, -leitung, Einwerbung und Durchführung von Drittmittelprojekten) und „internationalen Aktivitäten“ (z.B. Studien-, Weiterbildungs- und Forschungsaufenthalte im Ausland, internationales Forschungsprofil, Durchführung von Projekten in internationalen Konsortien, internationale Kontakte und Vernetzung, Publikationen in internationalen Zeitschriften).

Das in den Stellenausschreibungen präsentierte *Tätigkeitsprofil* (vgl. Übersicht 4) wird in wachsendem Maße durch die Betonung der Vertretung des Faches in ganzer Breite in Forschung und Lehre geprägt. Formulierungen, die auf eine Schwerpunktsetzung in der Lehre schließen

lassen, blieben die Ausnahme. Unterhalb allgemeiner Stellenbeschreibung wird allerdings Ausbildung und Studierendenbetreuung (einschl. Praktika, Prüfungen, lehrbezogene Verwaltungstätigkeiten) neuerdings weit häufiger angeführt als forschungsbezogene Tätigkeiten, wobei letztere insbesondere auf Forschungs Kooperation, Koordination von Forschungsgruppen sowie Einwerbung von Drittmittelprojekten und

Übersicht 5: Qualifikationsprofil von Universitätsprofessuren 2009

	DIE ZEIT		FuL		duz	
	Fälle	%	Fälle	%	Fälle	%
Habilitation	210	50,8	82	75,2	41	74,5
habilitationsadäquate Leistungen	163	39,5	69	63,3	35	63,6
Tätigkeit als wiss. Mitarbeiter an HS oder außeruniversitärer Forschungseinrichtung	60	14,5	36	33,0	14	25,5
Juniorprofessur	120	29,1	63	57,8	33	60,0
wiss. Tätigkeit außerhalb HS, in Wirt., Verw. oder anderem gesell. Bereich im In- und Ausland	83	20,1	32	29,4	20	36,4
Lehrbezug	275	66,6	87	79,8	41	74,5
Forschungsbezug	186	45,0	40	36,7	19	34,5
Projektbezug	96	23,3	26	23,9	17	30,9
Praxisbezug	57	13,8	21	19,3	12	21,8
Leitungsbezug	20	4,8	10	9,2	6	10,9
internationaler Bezug	110	26,6	11	10,1	12	21,8
Stellenanzeigen insges.	413		109		55	

Quelle: DIE ZEIT, FuL, duz jeweils Ausgaben Mai-Juli 2009

deren Leitung abzielen. Mitwirkung an der Studiengangsreform und hochschuldidaktische Tätigkeitsaspekte spielen eine eher untergeordnete Rolle.

Die zur Ermittlung der *aktuellen Situation* für 2009 zusätzlich herangezogenen Zeitschriften⁵⁷ FuL sowie duz zeichnen zum Teil ein abweichendes Bild. Dies trifft vor allem auf das Qualifikationsprofil zu. (vgl. Übersicht 5) Den Berufungsvoraussetzungen wird insgesamt größere Aufmerksamkeit gewidmet. Besonders auffallend ist die häu-

⁵⁷ Im Unterschied zur ZEIT mit ihrem nach Berufsfeldern breit gefächerten Stellenmarkt sind FuL sowie duz auf den Hochschulsektor und die außeruniversitären Forschungseinrichtungen zugeschnitten. Die meisten Stellenanzeigen wurden für die Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen ausgeschrieben. Berlin, Bremen, das Saarland und Sachsen-Anhalt waren nicht vertreten.

figere Nennung von Habilitation und habilitationsadäquaten Leistungen. Aber auch die Juniorprofessur und einschlägige Berufserfahrungen außerhalb der Hochschule werden vergleichsweise oft angeführt. Bestätigt wird die überdurchschnittliche Bedeutung von Lehrerfahrungen. Die Nachrangigkeit von forschungsbezogenen Qualifikationen und Tätigkeiten fällt sogar noch stärker ins Gewicht. Die Auswertung zum Tätigkeitsprofil (vgl. Übersicht 6) stützt nachdrücklich die zentrale Aussage, dass von Seiten der Universitäten erstens großer Wert auf die Einheit von Forschung und Lehre gelegt wird, zweitens Professuren mit Schwerpunkt Lehre die Ausnahme bilden und drittens Ausbildung und Studierendenbetreuung stärker betont werden als primär forschungsbezogene Tätigkeiten.

Übersicht 6: Tätigkeitsprofil von Universitätsprofessuren 2009

	DIE ZEIT		FuL		duz	
	Fälle	%	Fälle	%	Fälle	%
Leitungstätigkeit	60	14,5	12	11,0	11	20,0
Forschung und Lehre	389	94,2	103	94,5	49	89,1
vorrangig Lehrtätigkeit	22	5,3	1	0,9	2	3,6
Forschungsprojekte	112	27,1	13	11,9	14	25,5
Forschungskoop.	239	57,9	82	75,2	31	56,4
Studiengangsreform	70	16,9	25	22,9	18	32,7
Studierendenbetreuung	313	75,8	75	68,8	38	69,1
Förderung wiss. Nachwuchses	69	16,7	13	11,9	14	25,5
Hochschuldidaktik	16	3,9	9	8,3	6	10,9
akad. Selbstverwaltung	95	23,0	16	14,7	11	20,0
Stellenanzeigen insges.	413		109		55	

Quelle: DIE ZEIT, FuL, duz jeweils Ausgaben Mai-Juli 2009

5.5. Lehrorientierte Personalkategorien aus der Sicht von Universitätsleitungen⁵⁸

Um die Frage zu beantworten, wie die Akteure in den Hochschulen praktisch mit der Möglichkeit verfahren, lehrorientierte Personalkategorien einzuführen, wurden Interviews geführt.⁵⁹ Anhand von

⁵⁸ Autorin: Karin Zimmermann

⁵⁹ Die Expertengespräche mit elf Personen beziehen Verfahrensweisen an sechs Universitäten in vier Bundesländern ein: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Brandenburg. Das Auswahlkriterium Bundesland stand bei der qualitativen Fallstudienanalyse nicht im Vordergrund. Hier-

Ergebnissen der interviewbasierten qualitativen Fallstudie wird im Folgenden die Frage diskutiert, wie und inwieweit insbesondere aus der Sicht von Universitätsleitungen die durch die Föderalismusreform auf Landesebene implementierten Optionen zur Steigerung der Lehrleistungen an den Hochschulen umgesetzt werden, und welcher Entscheidungsbedarf (künftig) besteht. Für diese Diskussion wird ein Spektrum ausgelotet, in dem sich die Gestaltungsoptionen der Universitätsleitungen bewegen. Dabei besteht der Zweck der qualitativen Fallstudie darin, nach Strukturmerkmalen der Praxis des Umgangs mit den neuen Gestaltungsoptionen zu suchen. Die qualitative Analyse ist daher insbesondere an dem Aufspüren von „Sinn Grenzen“ und an dem interessiert, welcher „soziale Sinn“ (Bourdieu 1993) in solchen Grenzmarkierungen liegt.

Die Möglichkeit, Personalkategorien mit höherem Lehranteil als bei der „normalen Professur“ einrichten zu können, wird von den befragten Universitätsleitungen mit wenig Begeisterung aufgenommen. Flüchtig betrachtet ist zunächst nur die bloße Zur-Kennntnisnahme einer seitens der Politik eingeräumten Gestaltungsoption festzustellen, die nur ausnahmsweise genutzt wird. Denn

wir möchten den Anteil der Lehre, wie er sowohl bei Professoren wie Dozenten jetzt möglich ist nach diesen neuen gesetzlichen Änderungen, eigentlich nicht deutlich erhöhen. Aber es gibt natürlich Ausnahmen.⁶⁰

Solche Ausnahmen sind

zum Beispiel, wenn eine technisch orientierte Universität vor allem bei den Ingenieuren, den Naturwissenschaften und selbst in Teilen der Geisteswissenschaften höhere Mathematik als Exportleistung aus der Mathematik in diese Fachbereiche hinein anbieten muss. Dann können wir uns durchaus vorstellen, dass es solch

bei geht es nicht um das Auffinden empirischer Belege für föderal bedingte Entwicklungstendenzen (Homogenisierung versus Heterogenisierung), sondern um Einblicke in die Praxis wie an Hochschulen mit der neuen Gestaltungsfreiheit umgegangen wird, um Strukturmerkmale dieser Praxis zu identifizieren und zu erklären. Dabei sollten möglichst unterschiedliche Akteursperspektiven einbezogen werden: vier Personen aus Universitätsleitungen (drei Universitätspräsident/inn/en, ein Kanzler), drei Personalrät/inn/e/n, zwei Repräsentanten des wissenschaftlichen Mittelbaus (im akademischen Senat und parallel in landesweiten Gremien), der Repräsentant einer länderübergreifenden Wissenschaftsorganisation sowie einer Bildungsgewerkschaft.

⁶⁰ Die kursiv gesetzten Textstellen sind Ausschnitte aus den Interviews. Für diese Darstellung wurden ausschließlich Aussagen von Hochschul- bzw. Universitätsleitungen ausgewählt, da sie die maßgeblichen Akteure der Umsetzung in den Hochschulen sind.

eine Lehrdozentur oder eine Lehrprofessur geben kann, dort wo es Sinn macht.

Zu den „Ausnahmen“, in denen es – aus Sicht der befragten Hochschulleiter/innen – Sinn macht, Lehrdeputate zu erhöhen, indem auf die neuen im Landesgesetz verankerten Stellenkategorien (Lehrprofessur bzw. -dozentur) zurückgegriffen wird, gehören auch der erhöhte Lehr- und Betreuungsbedarf in der BA/MA-Studienstruktur oder die erwartete Steigerung der Erstsemesterzahlen aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge in den kommenden Jahren. „Ausnahmen“ von dieser – aus Sicht der befragten Hochschulleiter/innen sinnstiftenden – Regel in umgekehrter Richtung, in Form reduzierter Lehrdeputate mit mehr Freiraum für die Forschung, gibt es aber auch

bei absoluten high potentials, die – ich sage jetzt mal in Anführungszeichen – so kurz vor dem Nobelpreis stehen. Klar, ich meine es geht ja auch nicht anders. Wir haben auch Fälle, wo wir zum Beispiel bei Berufungen von vorneherein sagen, also du kriegst jetzt mal fünf Jahre eine Reduktion von neun SWS auf vier zum Beispiel.

Ob künftig bei Lehrdeputaterhöhungen verstärkt auf Lehrprofessuren bzw. -dozenturen zurückgegriffen werden wird, ist demnach entscheidend davon abhängig, inwieweit die Betreuungsverhältnisse mit den bisherigen Lehrdeputaten quantitativ zu halten sind, und wie das Gesamtlehrdeputat einer Fakultät / eines Departments bei unterschiedlich hohen Lehrdeputaten der einzelnen Professor/inn/en verteilt wird:

Also es ist immer schwierig anderen mehr Leistung aufzubrummen, damit ein anderer wieder einen Freiraum bekommt. Es ist innerhalb der Community nicht unbedingt erwünscht, da gibt es gewisse Ressentiments. Aber da muss der Dekan klipp und klar sagen, wie er den Ausgleich schafft in seiner Fakultät. Und das ist nicht immer so unbedingt gern gesehen.

Würde die Universität in Umsetzung der neuen landesrechtlich legitimierten Möglichkeit Lehrprofessuren in größerer Zahl einrichten, käme dies der Etablierung der Lehrprofessur als einem eigenständigen, neuen Typus Professur an der Universität gleich. Die Lehrprofessur bzw. -dozentur wäre dann keine Ausnahme mehr und würde vor allem den Unterschied der Universität zu anderen Hochschultypen wie den Fachhochschulen (weiter) verwischen. Um so mehr

halten wir doch dieses Humboldt'sche Prinzip der Vereinigung von Forschung und Lehre für nach wie vor maßgebend, für Universitäten.

Die Wertentscheidung für die Universität in ihrer traditionellen Aufgabenstellung in Forschung und Lehre, auf die sich alle interviewten Universitätsleitungen explizit berufen, erfordert es auch, dass in Fällen von deutlichen bzw. dauerhaften Erhöhungen von Lehrdeputaten – wie sie die Lehrprofessur bzw. -dozentur indiziert – im Einzelfall „ganz genau geprüft“ werden muss.

Weil Sie natürlich hier eine Kategorie von Dozenten und Professuren einführen, die dann überwiegend Lehre macht und kaum mehr Forschung. In solchen Bereichen, wo wir wissen, wir haben die Dienstleistungen, kann man das machen, aber in allen anderen Bereichen lehnen wir das ab. Weil wir der Meinung sind, dass der eigentliche Forschungsanteil dann gar nicht mehr zu erfüllen ist. Das sind ja Zahlen, die in die Richtung von Lehrdeputaten gehen, die sie an Fachhochschulen finden. Und das halten wir für grundsätzlich falsch. Und da stehen wir mit unserer Universität ja nicht alleine da, also das ist die größere Zahl.

Dass sich die befragten Hochschulleiter/innen so ausdrücklich auf einen Konsens im Hinblick auf Idee und Bild der Humboldt'schen Traditionsuniversität beziehen würden, und dass sie diesen Konsens argumentativ gegen die Gestaltungsoption zur Einführung lehrorientierter Personalkategorien wenden, war so nicht zu erwarten. Es wäre auch vorstellbar gewesen, in den Universitätsleitungen auf Gesprächspartner/innen zu treffen, die die gesetzlichen Möglichkeiten zur Einrichtung von Personalkategorien mit Schwerpunkt Lehre nicht nur (überwiegend) befürworten, sondern sie auch gezielt für eine Personalstrukturreform nutzen. Die Argumentation, das Prinzip der Einheit zu stärken, indem die Gestaltungsoption gezielt eingesetzt wird, um die Professor/inn/en an den Universitäten von hohen Lehrverpflichtungen und die Universitäten durch Stärkung der Fachhochschulen zu entlasten, ist bei den für diese Befragung ausgewählten Gesprächspartner/innen nicht zu finden. Statt dessen verteidigen sie – als Repräsentant/inn/en der Universität – die (längst) erodierte Einheit von Forschung und Lehre, wobei sie zugleich thematisieren, dass auch die komplementäre, heutige Hochschulbildung lange nicht (mehr) dem Ideal des forschenden Lernens entspricht. Dies nicht weil sie glaubten Traditi-

onsuniversität und Bildungsideal Humboldt's wiederbeleben zu können oder wirklich zu wollen.⁶¹ Vielmehr scheinen in diesem Sprechen über die neuen Gestaltungsfreiheiten im Personalbereich Sinnengrenzen auf, in deren Rahmen Diskurse um die Differenz und die Differenzierung der Hochschulbildung wie der Hochschullandschaft geführt werden.⁶² Trotz bzw. in Rückbesinnung und Betonung der Einheit von Forschung und Lehre deuten die Befunde damit auf einen Diskurs der Differenzierung des (universitären) Lehrkörpers hin.

Der Gesamteindruck im Ergebnis der empirischen Fallstudie auf Basis der Interviews ist, dass „Hochdeputatsstellen“ (so ein Universitätskanzler) mit hoher Wahrscheinlichkeit zulasten der wissenschaftlichen Qualifizierung des Personals gehen, das sich – unterhalb der Professuren und Dozenturen – auf befristeten Mitarbeiter/innenstellen oder/und in Teilzeit befindet. Zumindest scheint die Wertentscheidung für die Einheit von Forschung und Lehre hier weniger hoch gehalten zu werden als bei den Professuren. Der interviewte Kanzler einer Universität bringt das auf den Punkt der „Interessenlage“, die zu Lasten der wissenschaftlichen Qualifizierung des Hochschullehrer/innen-nachwuchses gehen wird:

Die Interessenlage ist die, dass die Hochschulen versuchen, ihr Traditionsbild einer Humboldt Universität zu erhalten. Und so etwas [die Möglichkeit, Hochdeputatsstellen einzurichten] schafft [ungekehrt] eine Vorstellung, sich von diesem Typus [einer Humboldt Universität] zu verabschieden. Das ist ein Kraftakt, zu dem wir uns bewusst verhalten müssen im Lichte der Folgen, ob der Preis nicht zu hoch wird, wenn wir dieses Bild nach wie vor in einer mehr oder weniger umfassenden Weise reklamieren. Was wir gemacht haben ist, dass wir letztlich zulasten wissenschaftlicher Qualifikationen im Mittelbau immer mehr Hochdeputatsstellen geschaffen haben. An der Stelle haben wir reagiert.

Während sich die Universität auf die Wertentscheidung für Lehre und Forschung als Einheit besinnt, hat sie es (bisher) in ihren konkreten Entscheidungsprozessen, des „decision-making“ eher vermieden, die Lehrprofessur als reguläre Professur mit einem Aufgabenschwerpunkt

⁶¹ Dies lässt schon die in dem Zusammenhang auch thematisierte „chronische Unterfinanzierung“ der Hochschulen nicht zu.

⁶² Hinsichtlich der Ausdifferenzierung der föderalen Hochschullandschaft wird als positives Beispiel häufig auf Baden-Württemberg mit seiner in Deutschland größten Vielfalt an Hochschultypen verwiesen.

in der universitären Lehre, wie etwa vom Wissenschaftsrat in den hochschulpolitischen Diskurs gebracht (vgl. Wissenschaftsrat 2007), als einen eigenständigen, neuen Professorentypus einzuführen. Die operative Entscheidung einer Hochschule zur Einführung des neuen Typus Lehrprofessur wäre nicht nur verbunden mit alternativen bzw. parallelen Qualifizierungs- und Karrierewegen in der Wissenschaft, die deutliche und dauerhafte Aufgabenschwerpunkte in der Lehre haben. Die Lehrprofessur als neuen Typus einzuführen, wäre zugleich die Entscheidung, die Differenzierung des Lehrkörpers von oben, von den Professuren her, zu beginnen. Wird eine solche Entscheidung auf der Ebene des „decision making“ ausgesetzt,

findet die Differenzierung eben unterhalb der Professoren-Ebene statt.

Die Alternative, den universitären Lehrkörper „unten“ zu differenzieren – wo der Differenzierungsprozess aufgrund der Interessenlagen von in Teilzeit und Befristung befindlichen Mitarbeiter/innen eben quasi automatisch abzulaufen scheint⁶³ – und nicht „oben“, markiert eine ganz entscheidende Sinngrenze. Sie

wird etwas sein, was wir diskutieren und was hoch kontrovers in der Scientific Community gesehen wird. Es gibt Leute, die sagen, lasst es uns machen, wir müssen lernen, damit umzugehen, es hat Vorteile. Und es gibt Leute, die sagen, nein, lasst uns lieber diese Strukturreform auf der Mittelbau-Ebene durchziehen.

Danach befragt, wie es denn an den Hochschulen aussieht, deren landesrechtliche Vorgabe die Einführung der Einheitsbezeichnung „akademischer Mitarbeiter“ unterhalb der Professur vorsieht, wird mehrheitlich von den interviewten Universitätsleitungen, Personalräten und Mittelbauvertretern zu Protokoll gegeben, dass dadurch dort bisher wenig bzw. „extrem wenig“ bewirkt worden sei.

Da gibt es ein paar Beispiele aus den Geisteswissenschaften, wo wir ja insbesondere durch die Umstellung von dem Magister auf Bachelor und Master wirklich ganz erhebliche Probleme bekommen haben. Also die eigentlichen Probleme, die wir in den gan-

⁶³ Die Eingriffsmöglichkeiten der Personalräte sind, wie aus den Gesprächen mit verschiedenen Personalrät/inn/en deutlich wurde, aufgrund der Konzeption des Personalvertretungsrechts im Prinzip auf eine Funktion der Beobachtung der von Personaldezernat und Hochschulleitung getroffenen operativen Entscheidungen beschränkt.

zen Bildungsstreiks sehen – in den Geisteswissenschaften, nicht in den Naturwissenschaften und Ingenieurwissenschaften – da fehlt durch die Umstellung auf den Bachelor tatsächlich eigentlich Lehrpersonal. Und das wird teilweise tatsächlich durch eine höhere Lehrlast mit den Betroffenen – die übrigens auch einverstanden sein müssen, das geht in die Personalverträge auch rein – geregelt, dass der eine oder die eine dann höhere Lehrleistungen bringt im Sinne des Gesetzes. Aber das ist – fragen Sie mich jetzt nicht nach den Prozentsätzen – deutlich unter 10 Prozent.

Wirkungen sind aufgrund der Neuheit der Stellenkategorie „akademischer Mitarbeiter“, die an die Stelle der bisherigen Kategorien wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in, Lehrkraft für besondere Aufgaben etc. tritt und nur bei Neueinstellungen gilt, womöglich tatsächlich noch nicht dokumentierbar. Berichtet wird von Diskussionen

die wurden im Senat hier geführt. Ja, weitgehende Ablehnung, sage ich mal. Also wir lassen uns das Türchen offen, dort wo es sinnvoll einsetzbar ist, dort werden wir es auch tun, aber nicht flächendeckend.

An einer anderen Hochschule haben die Diskussionen zu einem Senatsbeschluss zur Änderung der Lehrverpflichtungsverordnung geführt, die eine diffizile Ausdifferenzierung der Regeldeputate entlang der Gewichtung der Tätigkeitsschwerpunkte (in Forschung, Lehre, Dienstleistungen, Qualifizierungsanteile) enthält. Die Lehrdeputate können bei den Mitarbeiter/inne/n nun bis zu 24 Semesterwochenstunden betragen. Um in einem bestimmten Zeitraum Wirkungen bei Neueinstellungen einschätzen zu können, hat in diesem Fall die Hochschulleitung, auf Drängen des Personalrats für die wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen, eine regelmäßige Berichterstattung des Personaldezernats an den Personalrat vereinbart.

Diese beispielhaften Einblicke in die Praxis vor Ort zeigen eine Vielfalt der Sicht- und Verfahrensweisen auf. Strukturell, auf die sinnstiftenden Momente hin befragt, verweisen sie auf die Fähigkeit der Organisation Hochschule bzw. Universität, in turbulenten Umwelten ein business as usual aufrechtzuerhalten. Das kann organisationssoziologisch mit einer nur losen Kopplung zwischen drei unterschiedlichen Organisationsebenen erklärt werden: „talk“, „decision-making“ und „action“ (Brunsson 1982, 1995). „Talk“ bezieht sich auf die Diskussion und Kommunikation von Ideen – wie hier am Beispiel des

universitären Traditionsbildes deutlich wurde –, auf Pläne, Strategien etc., die (zunächst) keine Entscheidungs- oder Handlungsrelevanz haben. Davon sind die organisationsinternen operativen Entscheidungsprozesse des „decision making“ und drittens das „tatsächliche“ innerorganisatorische Handeln (action) zu unterscheiden. Zwischen den drei Ebenen, so die theoretische Annahme, besteht aufgrund ihrer nur losen Kopplung keine strikte Durchgriffskausalität von oben nach unten, vielmehr können die Zurechnungen zwischen „talk“, „decision-making“ und „action“ in verschiedene Richtungen laufen. Ein Beispiel für eine Zurechnung von unten nach oben ist, wenn für bereits Erreichtes im Nachhinein Entscheidungsvorgaben konstruiert werden (Stock 2006a: 6; Stock 2006b).

Im Fall der hier analysierten Sinn Grenzen im Umgang mit der neuen hochschulrechtlich legitimierten Gestaltungsoption, Lehrdeputate zu erhöhen und Professuren mit dem Aufgabenschwerpunkt Lehre als neue Stellenkategorie einzuführen, trifft eher die Zurechnung von oben nach unten zu: Es gibt die neuen Möglichkeiten, die Hochschulen nehmen sie aber nur zögerlich wahr und beziehen sie wie es scheint noch kaum in ihre operativen Entscheidungsprozesse ein. Hochdeputatsstellen in dem Bereich der Professuren oder unterhalb der Professur im wissenschaftlichen Mittelbau zu schaffen sind Alternativen, die auf der Ebene von „talk“ die Rückbesinnung auf das Traditionsbild der Einheit von Forschung und Lehre beinhalten, während auf der Ebene von „action“ ein business as usual stattfindet, das sich als Last erweisen könnte, die im Mittelbau zulasten wissenschaftlicher Qualifikationen getragen wird. Manch befragte/r Hochschulleiter/in würde diese Bewertung nicht teilen.

Denn die Neueingestellten werden nur zu einem geringen Teil den Personalkategorien zugehören, die es rechtfertigen würden tatsächlich höhere Stunden pro Woche zu unterrichten als die, die bereits im System sind. Sodass das wirklich ein ganz langsamer Prozess ist, mit dem sich das entwickelt, und eine Möglichkeit der Flexibilisierung des Personaleinsatzes dadurch vielleicht auch belegbar ist. Das sehe ich aber noch nicht.

Welche der gegebenen Möglichkeiten zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes die Universitätsleitungen auf der Ebene des „decision-making“, in den operativen Entscheidungsprozessen, wählen, wird nicht zuletzt in Abhängigkeit von dem in den Bundesländern unter-

schiedlich hohen Grad der operativen Autonomie der Hochschulen im Verhältnis zu den Landesministerien, also in Abhängigkeit von den jeweiligen Steuerungsmodellen, zu beurteilen sein. Auch in Ländern, in denen keine neuen Personalkategorien für die Lehre im Hochschulgesetz geschaffen wurden,

haben wir durch die Flexibilisierung der Lehrdeputatsverordnung auf der Grundlage unseres Landesgesetzes, ich möchte mal sagen, unglaublich viele Flexibilitäten. Wir können jedem neuen Professor sagen, wie viel er zu lehren hat. Das ist Sache der Hochschulleitung. Wir können sagen, du kriegst die Professur mit so und so viel Lehrverpflichtung. Bei den vorhandenen Professuren geht das nur mit deren Zustimmung. Aber für die Zukunft sind wir da frei, haben wir alle Freiheiten, bis 14 SWS können wir das hochfahren. Und wir können die Deputate bei den einzelnen Personalkategorien auch relativ flexibel handhaben; personenbezogen aber auch im Austausch. Also da wird immer mehr so ein Budgetdenken entwickelt: Geld, wir [gemeint ist hier das Ministerium, die Politik] erwarten von euch dafür so und so viel Deputat. Das haben wir noch nicht voll entwickelt, wir stehen aber genau vor diesem Schritt jetzt: Geld und Deputat direkt zu verknüpfen. Weil durch diese Geldbezogenheit die Flexibilität da ist. Wenn ich eine Personalstruktur vorgebe, bin ich gefangen und müsste mit jeder Kürzung praktisch Kapazitäten vernichten. Und die rechtliche Flexibilität ist die Voraussetzung, dass da kein Zwang da ist, sondern dass ich mich anpassen muss, das aber auch kann, weil ich die rechtlichen Voraussetzungen habe. Das gehört alles zu dem Spiel möglichst viel operative Autonomie einzuräumen.

Im Ergebnis der Fallstudie zur Praxis der Umsetzung der landesgesetzlich legitimierten Einführung von Personalkategorien mit höherem Lehranteil lässt sich zweierlei festhalten: Erstens, dass die Universitäten mit dem New Public Management im Hochschulbereich bereits seit Ende der 1990er Jahre Autonomie hinzugewonnen haben, die ihnen ausreichend Entscheidungsspielräume und -kompetenzen einräumt, um Personal flexibel für Forschung und/oder Lehre einzusetzen. Sollte sich zweitens die Einsparpolitik der Landesregierungen fortsetzen und/oder sie bereit sein, den Hochschulen Lehrprofessuren bzw. -dozenturen in größerer Zahl zu finanzieren, werden die Entscheider/innen in den Universitätsleitungen künftig verstärkt, und nicht

nur in den so bezeichneten „Ausnahmefällen“, darauf zurück greifen und (zusätzlich) die Lehrdeputate erhöhen. Zusammen mit den Änderungen von Lehrverpflichtungsverordnungen haben die reformierten Landeshochschulgesetze dafür auf dem Rechtsweg eine Tür geöffnet, die insbesondere dann weiter aufgestoßen werden kann, wenn sich, was wahrscheinlich ist, der Bedarf an zeitlich flexibel einsetzbarem wissenschaftlichen Personal weiter erhöht. Die Hypothese aus der Interviewstudie, wonach eine Personalstruktur-„Reform von unten“ greift, die durch die Föderalismusreform zwar nicht ausgelöst wurde aber durch sie beschleunigt werden könnte, lenkt das Augenmerk besonders auf die beobachtbaren Tendenzen beim wissenschaftlichen Personal unterhalb der Professur.

Die Entwicklung bei den im einzelnen sehr heterogenen Kategorien des wissenschaftlichen Personals ist der Gegenstand des folgenden Abschnitts, in dem – auf der Grundlage quantitativer Personalstrukturdaten – föderale Trends, d.h. längerfristige Entwicklungen im Bundesländervergleich, analysiert werden.

5.6. Föderale Entwicklungsmatrix⁶⁴

Nachfolgend wird eine deskriptive Analyse der Entwicklung ausgewählter Kennzahlen im Zeitverlauf (1998-2008) vorgenommen.⁶⁵ Forschungsleitend ist dabei die Frage, ob sich eine Angleichung (Homogenisierung) oder ein Auseinanderdriften (Heterogenisierung) der Personalstrukturen im Vergleich der mit neuen Kompetenzen ausgestatteten Bundesländer abzeichnet. Auf Grund der Langfristigkeit von Personalbestandsentwicklungen lassen sich strukturelle Veränderungen in Folge der Ende 2006 in Gang gesetzten Föderalismusreform statistisch derzeit allerdings nur bedingt und höchstens näherungsweise abbilden. Um die zeitliche Entwicklungen der Bundesländer in einem für die Fragestellung benötigten Detaillierungsgrad widerzuspiegeln, wurden Kennzahlen entwickelt und ausgewählt, die sowohl hochschulpolitische Relevanz besitzen als auch möglichst kurzfristig veränderlich sind. Dazu musste größtenteils auf Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen werden. Die empirisch-statistischen Befunde wurden in die nachfolgende „Matrix föde-

⁶⁴ Autor: Robert Schuster

⁶⁵ Die Analyse knüpft an Manfred Stock, Robert Reisz: Länderspezifische Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen (Kapitel 8) an, die datenbasiert dem Einfluss der Hochschulpolitik auf die Hochschulentwicklung nachgegangen sind, ohne dabei jedoch zeitliche Entwicklungen abzubilden.

raler Entwicklungen“ (Übersicht 7) einsortiert, die es erlaubt, Muster und Tendenzen der föderalen Entwicklung zu identifizieren und zu systematisieren:

- Spalten: Zunächst wurden Anteilswerte in einer Zeitreihe von 1998 bis 2008 (im Zwei-Jahres-Takt) berechnet. Diese Betrachtungsweise ermöglicht es, Strukturen und Entwicklungen besser abzubilden als auf der Grundlage absoluter Werte. Die in der Zeitreihenanalyse erhaltenen Prozentwerte zeigen, ob im untersuchten Zeitraum ein steigender oder sinkender Trend (Spalte 2: „Tendenz steigend“ bzw. Spalte 4: „Tendenz sinkend“) zu konstatieren ist oder ob die Werte ohne erkennbaren Trend (Spalte 3: „keine eindeutige Tendenz“) schwanken.
- Zeilen: Zur Beantwortung der zentralen Fragestellung Angleichung oder Auseinanderdriften der föderalen Entwicklung müssen des Weiteren die Unterschiede zwischen den Bundesländern und deren Entwicklung im Zeitverlauf betrachtet werden. Dazu wurden die Standardabweichungen⁶⁶ für die jeweils untersuchten Jahre berechnet. Diese zeigen wie groß die Unterschiede zwischen den Bundesländern im jeweiligen Jahr sind. Steigt die Standardabweichung im Zeitverlauf, so kann von einer zunehmenden Heterogenisierung zwischen den Bundesländern ausgegangen werden; sinkt die Standardabweichung, so kann dies als Indiz für eine zunehmende Homogenisierung gelten; lassen die Standardabweichungen keinen eindeutigen Trend in die eine oder in die andere Richtung identifizieren, so kann von Ambivalenz gesprochen werden.

5.6.1. *Zwischen Homogenisierung und Heterogenisierung*

Im Folgenden werden die in der Entwicklungsmatrix abgebildeten Kennzahlen und ihre Entwicklung im Zeitverlauf diskutiert.

(1) Der wohl überraschendste Befund ist, dass sich die Bundesländer nur bei einer der 13 untersuchten Kennzahlen deutlich erkennbar auseinander entwickeln: Nur bezüglich des Professorinnenanteils kommt es zu einer Heterogenisierung der Bundesländer. Die Standardabweichung nimmt in diesem Fall im Zeitverlauf (1998-2008) zu. Ent-

⁶⁶ Die Standardabweichung ist das gebräuchlichste Streuungsmaß und wird bei intervallskalierten und normalverteilten Variablen berechnet. Je mehr die einzelnen Messwerte von ihrem Mittelwert abweichen, desto größer wird die Standardabweichung. Die Standardabweichung ist die positive Quadratwurzel der Varianz.

**Übersicht 7: Matrix föderaler Entwicklungstendenzen -
Prozentuale Durchschnittswerte**

Standard- abweichungen \ Prozentuale Durchschnitts- werte	Tendenz steigend	Keine eindeutige Tendenz	Tendenz sinkend
Unterschiede zwischen den Ländern vergrößern sich → <i>Heterogenisierung</i>	(1) Professorinnenanteil		
Unterschiede zwischen den Ländern entwickeln sich uneinheitlich → <i>Ambivalenz</i>	(2) Anteil drittmittel-finanziertes HWKP (ohne Prof.) am HWPK insges. (3) Anteil Lehrbeauftragte an Personal insges.	(4) Anteil Lehrkräfte für besondere Aufgaben am wiss. Personal insges.	(5) Anteil Prof. am HWKP insges. ⁶⁷
Unterschiede zwischen den Ländern verringern sich → <i>Homogenisierung</i>	(6) Anteil befristetes HWKP unterhalb Prof. an HWPK insges. (7) Anteil des HWKP in Teilzeit unterhalb Prof. am HWKP insges. (8) Studierende je Prof. (9) Studierende je HWKP (10) Frauenanteil am HWKP insges. (11) Anteil nebenberufliches wiss. Personal am wiss. Personal insges.	(12) Promotionen je Universitätsprof.	(13) Anteil HWKP (ohne Prof.) am Personal insges.

sprechend fallen die Steigerungsdynamiken im bundesdeutschen Vergleich sehr unterschiedlich aus. Zu erkennen ist, dass die ostdeutschen Bundesländer im Jahre 1998 einen vergleichsweise hohen Anteilswert aufweisen, im Zeitverlauf aber nicht von derselben Steigerungsdynamik gekennzeichnet sind wie die westdeutschen Bundesländer. Länder mit einer Steigerung des Professorinnenanteils (1998-2008) von mindestens zehn Prozentpunkten sind Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen

⁶⁷ Die Standardabweichungen sinken seit 2004 leicht. Mit der verfügbaren Zeitreihe kann nicht eindeutig entschieden werden ob es sich hierbei um einen Trend handelt.

und Niedersachsen. Eine vergleichsweise geringe Steigerung von maximal fünf Prozentpunkten weisen die Länder Thüringen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern auf, während in den übrigen Bundesländern eine Steigerung im Bereich zwischen fünf und zehn Prozentpunkten zu beobachten ist.

(2) Der Anteil des hauptberuflichen drittmittelfinanzierten wissenschaftlichen Personals unterhalb der Professur steigt. Jedoch ist bei dieser Kennzahl kein eindeutiger Trend in Richtung einer Homogenisierung oder Heterogenisierung über den gesamten Zeitverlauf (1998-2008) zu konstatieren. Differenzierter liegt diesem Befund zugrunde, dass sich die Bundesländer zwischen 1998 und 2002 einander annähern, während die Standardabweichungen zwischen 2002 und 2004 ansteigen und ab 2006 die Unterschiede zwischen den Bundesländern konstant bleiben. Länder mit einer besonders hohen Steigerungsdynamik der Anteile beim hauptberuflichen drittmittelfinanzierten wissenschaftlichen Personal (über 10 Prozentpunkte 1998-2008) sind Brandenburg, Thüringen, Berlin, Bayern und Hamburg.

(3) Der Anteil der nebenberuflich tätigen Lehrbeauftragten am wissenschaftlichen Personal insgesamt steigt im Zeitverlauf an. Da die Standardabweichungen um einen konstanten Wert pendeln, kann keine Homogenisierung oder Heterogenisierung festgestellt werden.

(4) Der Anteil der Lehrkräfte für besondere Aufgaben am wissenschaftlichen Personal insgesamt steigt nicht bedeutend an, obwohl ein befürchteter Anstieg dieser Personalgruppe häufig Teil der öffentlichen Diskussion war und ist. Auch bezüglich dieser Kennzahl ist keine Homogenisierung oder Heterogenisierung zu konstatieren, da die Standardabweichungen im Zeitverlauf um einen konstanten Wert schwanken.

(5) Zwischen 1998 und 2008 pendelte die Anzahl der Professor/inn/en bundesweit um die Zahl 38.000. Der Anteil der Professor/inn/en am hauptberuflichen wissenschaftlichen Personal insgesamt ist rückläufig. Die Entwicklung der Standardabweichung ist ambivalent. Von 1998 bis 2002 steigen die Unterschiede der Bundesländer leicht, ab 2004 sinken die Unterschiede. Es ist nicht eindeutig zu beurteilen, ob es sich ab 2004 um einen Homogenisierungstrend handelt, da die Standardabweichung nur sehr leicht sinkt, was eher für normale Schwankungen im Zeitverlauf sprechen würde.

(6/7) Die Anteile des befristeten und in Teilzeit beschäftigten hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals (unterhalb der Professur) am hauptberuflichen wissenschaftlichen Personal (unterhalb

der Professur) insgesamt nehmen in allen Bundesländern zu. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Unterschiede zwischen den Bundesländern im Zeitverlauf geringer werden (Homogenisierung). Über die prozentuale Entwicklung der Befristung im sogenannten Mittelbau differenziert nach Bundesländern informiert Übersicht 9.

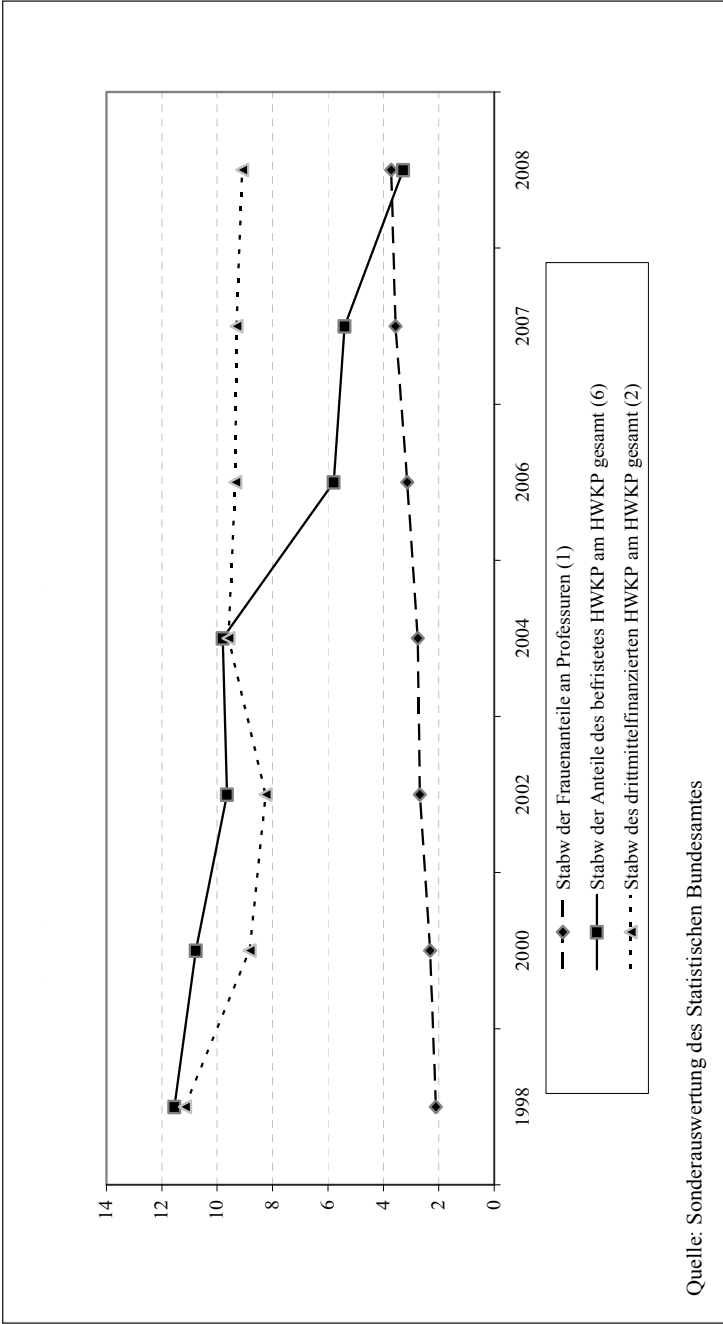
(8/9) Im Gegensatz zur Anzahl der Professor/inn/en (s. Pkt. 5) steigerten sich die Studierendenzahlen von 1998 bis 2003 um zwölf Prozent. Seit 2004 sind sie leicht rückläufig – aber im Jahre 2008 noch sichtlich höher als 1998 (sieben Prozent). Dies erklärt die vergleichsweise ungünstigen Betreuungsrelationen: Studierende je Professor/in. Da die Betreuungsrelationen Studierende je hauptberufliches wissenschaftliches Personal (9) deutlich günstiger ausfallen, lässt sich eine Verlagerung der Lehrbelastung hin zu wissenschaftlichen Mitarbeitern vermuten – eine Hypothese, die auch im Ergebnis der Interviews mit den Universitätsleitungen etc. (s. Pkt. 5) formuliert wird. Es muss an dieser Stelle daher auch bedacht werden, dass sich Veränderungen in der Verteilung von Lehraufgaben nicht erschöpfend durch die Analyse der amtlichen Statistik abbilden lassen wie auch in der Forschungsliteratur zu lesen ist. Klecha/Reimer (2008) z.B. stellen fest, dass Mitarbeiter/innen zunehmend mit Dienstleistungsaufgaben wie Klausuren- und Hausarbeitskorrektur oder mit der Unterstützung der Prüfungen betraut sind. Im Ergebnis der eigenen Berechnungen zur föderalen Entwicklungsmatrix kommt es im Zeitverlauf sowohl bezüglich der Betreuungsrelation Studierende je Professur als auch Studierende je hauptberuflichem wissenschaftlichem Personal zu einer Homogenisierung.

(10) Die Unterschiede zwischen den Bundesländern nehmen bezüglich der Kennzahl Frauenanteil am hauptberuflichen wissenschaftlichen Personal im Zeitverlauf ab. Des Weiteren ist hier zu konstatieren, dass die ostdeutschen Bundesländer im Jahre 1998 einen höheren Wert aufweisen als die westdeutschen Bundesländer – letztere aber in den vergangenen zehn Jahren eine dynamischere Entwicklung vollzogen. Dies war auch beim Professorinnenanteil zu beobachten (s. 1).

(11/13) Der Anteil des nebenberuflichen⁶⁸ wissenschaftlichen Personals am wissenschaftlichen Personal unterhalb der Professur insge-

⁶⁸ Das nebenberuflich tätige wissenschaftliche und künstlerische Hochschulpersonal ist in der Regel mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen tariflichen oder gesetzlichen Wochenarbeitszeit an der Hochschule beschäftigt. Nach der amtlichen Hochschulpersonalstatistik setzt es sich aus folgenden drei Gruppen zusammen: Gastprofessoren/Emeriti, Lehrbeauftragte (einschließlich Honorarprofessoren und Privatdozenten), wissenschaftliche Hilfskräfte (einschließlich Tutoren).

Übersicht 8: Entwicklung ausgewählter Standardabweichungen 1998-2008



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes

samt nimmt zu. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind hier vergleichsweise hoch. Sie verringern sich geringfügig im Zeitverlauf (Homogenisierung). Bundesländer mit einem starken Anstieg des Anteils an nebenberuflichem Personal sind Thüringen, Bayern, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg, Brandenburg und Schleswig-Holstein. Annähernd konstant sind Niedersachsen, Berlin, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, das Saarland und Mecklenburg-Vorpommern. In Hessen verringert sich der Anteil des nebenberuflichen Personals. Diese Befunde gelten komplementär für den Anteil des hauptberuflichen⁶⁹ wissenschaftlichen Personals am Personal unterhalb der Professur insgesamt (13).

(12) Bezüglich der Kennzahl Promotionen je Universitätsprofessor/in werden die Unterschiede zwischen den Bundesländern im Zeitverlauf geringer (Homogenisierung). Darüber hinaus ist zu beobachten, dass die Werte in den ostdeutschen Bundesländern 1998 auf sehr geringem Niveau beginnen (rund 0,3 Promotionen pro Universitätsprofessor/in) und sich im Zeitverlauf auf 0,47 bis 0,58 Promotionen pro Universitätsprofessor/in steigern. In Hamburg sind ähnliche Steigerungsraten zu beobachten. Rückläufig sind die Werte in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig Holstein.⁷⁰

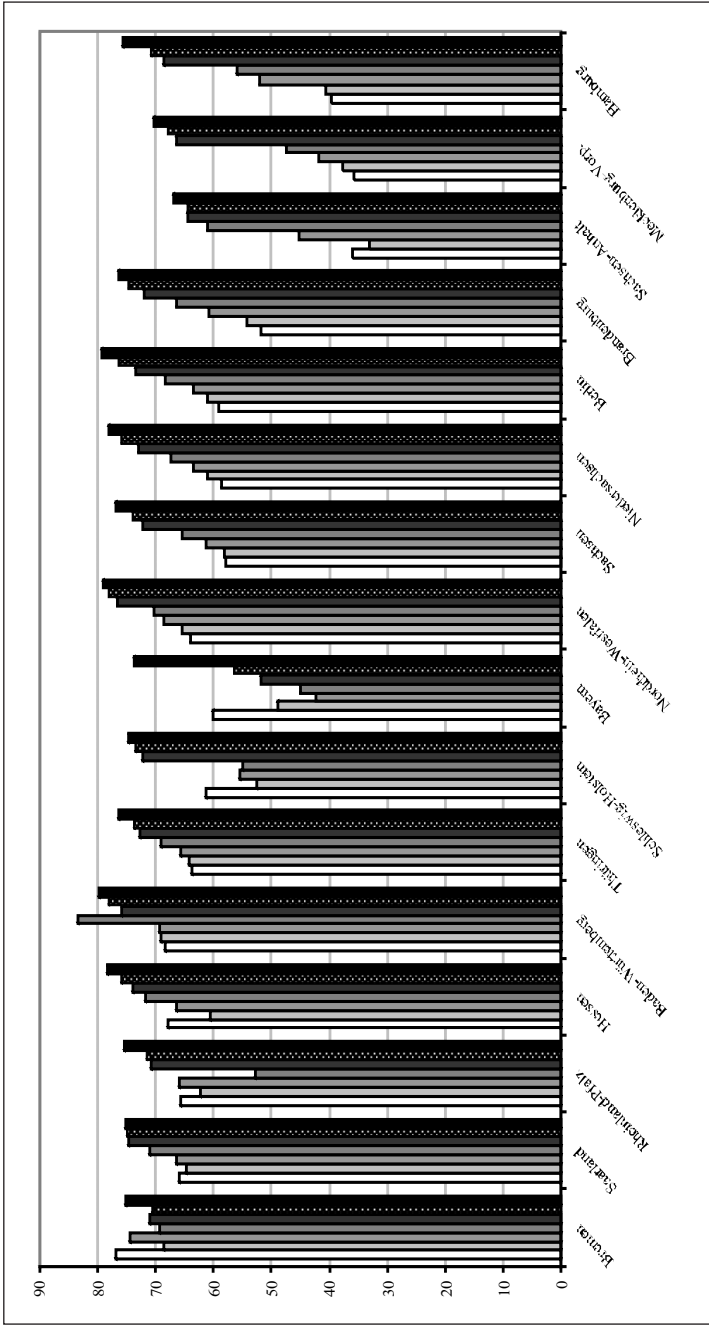
5.6.2. *Ausblick auf Karrieremodelle in der Wissenschaft*

Die Kennzahlen zu Drittmittelfinanzierung (2), Befristung (6) und Teilzeit (7) und deren Entwicklungen stehen stellvertretend für einen grundlegenden Wandel der Forschungslandschaft. So hat sich in den letzten Jahren der Wettbewerb im Bereich der Forschungsförderung deutlich verstärkt. Die sinkende Grundfinanzierung sorgt dafür, dass immer mehr Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auf dem Feld der Drittmittel konkurrieren. „Quer zu allen Disziplinen, Forschungsgegenständen und Forschungsarten hat sich ein gemeinsames Normalmodell der Forschung durchgesetzt und institutionalisiert“ (Torca 2006: 63): Forschung wird zunehmend projektförmig organisiert. Projekte stellen dabei eine zeitlich und sachlich begrenzte Planungsform dar. Sie binden Personal und Ressourcen temporär mit besonde-

⁶⁹ Das hauptberuflich tätige wissenschaftliche und künstlerische Personal gliedert sich laut amtlicher Hochschulpersonalstatistik in vier Gruppen: Professoren, Dozenten und Assistenten, wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter, Lehrkräfte für besondere Aufgaben.

⁷⁰ Brandenburg und Bremen wurden aus der Betrachtung ausgeklammert, denn dort ist keine Medizin an den Universitäten vertreten. Da die Medizin besonders viele Promotionen aufweist, wären die Standardabweichungen verzerrt gewesen.

Übersicht 9: Prozentuale Entwicklung der Befristung wissenschaftlicher Mitarbeiter/innen* nach Bundesländern 1998-2008



* Anteil befristeter hauptberuflicher wissenschaftlicher Mitarbeiter/innen an hauptberuflichen wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen insgesamt. (unterhalb Prof.); die Reihenfolge bildet von links nach rechts eine zunehmende Entwicklungsdynamik ab.

ren Zielen (Besio 2009: 13). Die Projektförmigkeit der Forschung sei derart weit verbreitet, dass sie weitgehend unbemerkt operiert, und Forscher seien so sehr an Projekte gewöhnt, dass sie sich schwerlich andere Möglichkeiten der Forschung vorstellen könnten (ebd.: 14). Auch Luhmann (1990: 338) konstatierte früh: „Die Zeitform des Projekts durchdringt alle Forschungsbereiche, alle Disziplinen des Wissenschaftssystems. Sie macht die wissenschaftliche Forschung in nie zuvor gekanntem Maße von Organisation abhängig [...], so dass Organisationen schon gar nichts anderes mehr wahrnehmen können“.

Dies hat weitreichende Folgen für die Karrieremodelle in der Wissenschaft sowie die Berufsbiografien der Forschenden. Die klassische Qualifikationskarriere wird zunehmend von einer Projektkarriere überlagert (Torka 2006: 64). Auch das Reputationssystem der Wissenschaft verändert sich durch das Denken und Handeln in der Projektform. So stellt das Akquirieren und Durchführen von Projekten längst eine neue Möglichkeit dar wissenschaftliche Anerkennung zu erlangen, was sich z.B. in der Nachfrage von Projekterfahrungen in Stellenausschreibungen niederschlägt (Torka 2009: 296).

Bisher wurde der wissenschaftliche Nachwuchs auf befristeten Stellen zur Weiterqualifikation beschäftigt, bis nach einem langen Bewährungsprozess eventuell eine Lebenszeitprofessur erreicht wurde. Dieser Weg war und ist sehr riskant und wurde daher von Max Weber auch als „Hazard“ (anknüpfend an Weber: Oevermann 2005: 16) bezeichnet. Das WissZeitVG verschärft diese Entwicklungen, denn es führte eine prinzipiell unbegrenzte Befristungsdauer ein. Die Bedingung dafür ist, dass eine entsprechende Stelle zum überwiegenden Teil (also über 50 Prozent) durch Drittmittel finanziert ist (Burkhardt 2008: 73).

Aus dieser Perspektive betrachtet, bedeutet die Beteiligung an „Projektepisoden“ im Grunde genommen eine Möglichkeit zur „vorübergehenden Kontinuitätssicherung“ (Torka 2009: 295). Ist der Übergang von Projekt zu Projekt gesichert, so finden sich auch Hinweise zu einem alternativen und nicht notwendigerweise in einer Professur mündenden Karrierepfad (ebd.).

Interessenverbände machen demgegenüber darauf aufmerksam, dass Befristung von Arbeitsverhältnissen immer auch disziplinierend wirken kann. Denn zum einen stehe der/die Beschäftigte unter permanentem Produktivitätsdruck, zum anderen stelle Befristung auch ein konkretes Hindernis dar, sich zur Verbesserung der eigenen Arbeitsbedingungen zu engagieren (Banscherus u.a. 2009: 18).

5.7. Akademische Karrierestruktur im internationalen Vergleich⁷¹

Die zunehmende Verschiebung der akademischen Forschung von der dauerhaften Forschungs- zur befristeten Drittmittelfinanzierung ist keine deutsche Besonderheit; sie folgt dem internationalen Trend (Kreckel 2008, 2009). Andererseits befinden sich die deutschen Universitäten aber im Hinblick auf ihre „flaschenhalsförmige“ akademische Karrierestruktur im internationalen Vergleich auf einem ausgesprochenen Sonderweg – und zwar, wie oben gezeigt wurde, im föderalen Gleichschritt: Der extrem hohe Anteil von haushaltsfinanziertem wissenschaftlichem Personal ohne dauerhafte Laufbahnperspektive ist ein ausgesprochenes Spezifikum der deutschen Universitäten (Enders/de Weert 2004, Janson u.a. 2007, Burkhardt 2008, Kreckel 2008, 2010). Wie sich im Folgenden zeigen wird, liegt das insbesondere auch daran, dass es an deutschen Universitäten unterhalb der Ebene der berufenen und (üblicherweise auf Lebenszeit verbeamteten) W2- und W3-Professoren so gut wie keine regulären Positionen für selbstständig forschende und lehrende Wissenschaftler gibt.

In den beiden folgenden Übersichten 10 und 11 wurde der Versuch gemacht, die universitären Karrieresysteme verschiedener westlicher Länder direkt miteinander zu vergleichen. Aufgrund der unterschiedlichen hochschulstatistischen Zählweisen in den einzelnen Ländern ist das ein gewagtes Unterfangen: So erfassen die einen das wissenschaftliche Personal der Universitäten nach Kopffzahlen, die anderen nach Vollzeitäquivalenten; die einen berücksichtigen nur Vollzeitpersonal, die anderen auch Teilzeitbeschäftigte; in einigen Ländern gehören Doktoranden auf Qualifikationsstellen zum wissenschaftlichen Personal, in anderen gelten Promovenden grundsätzlich als Studierende, in wieder anderen haben sie einen Doppelstatus; in manchen Ländern werden nur die Inhaber von haushaltsfinanzierten Stellen gezählt, in anderen auch das Drittmittelpersonal; auch ist das Verhältnis von befristeten und unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen nicht immer eindeutig zu erkennen, usw.⁷² Aus diesen Gründen sind die verfügbaren hochschulstatistischen Angaben insgesamt nur beschränkt vergleichbar. Aber für die Beantwortung einer bestimmten Frage sind sie doch sehr aussagekräftig: Wenn man sich speziell für die *Posi-*

⁷¹ Autor: Reinhard Kreckel

⁷² Vgl. dazu die ausführliche Diskussion der Messproblematik in Kreckel (2008).

tionen am oberen Ende der universitären Laufbahn interessiert, die Positionen für selbstständig forschende und lehrende Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, so sind diese überall sehr ähnlich und deshalb gut vergleichbar. Sie werden in der großen Mehrzahl der Fälle unbefristet und in Vollbeschäftigung wahrgenommen und verleihen „professorale“ Unabhängigkeit in Lehre und Forschung. In den beiden folgenden Übersichten werden sie unter der Bezeichnung „Senior Staff“ zusammengefasst, da der Titel „Professor“ nicht in allen Ländern die gleiche Bedeutung hat.

Komplexer, und hier von besonderem Interesse, ist die Kategorie des „Junior Staff“. Dabei geht es um hauptamtlich und selbstständig lehrende und forschende Hochschullehrer unterhalb der professoralen Spitzenebene. Hier gibt es von Land zu Land extreme Unterschiede, wie sich bereits an Übersicht 10 ablesen lässt. Es ist unübersehbar, dass allein Deutschland über ein Universitätssystem verfügt, in dem fest angestellte, eigenständig lehrende und forschende Hochschullehrer beim hauptberuflichen wissenschaftlichen Personal klar in der Minderheit sind. Deshalb ist zu vermuten, dass anfallende Lehr- und Forschungsaufgaben dort schon rein rechnerisch nur auf relativ wenige professionelle Schultern verteilt werden können: Weit über 80 Prozent des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an deutschen Universitäten ist auf unselbstständigen Mittelbaupositionen unterhalb der Hochschullehrerebene beschäftigt, zwei Drittel davon auf befristeten Qualifikations- und/oder Drittmittelstellen. Nur ein kleiner Teil des Mittelbaupersonals ist auf unterschiedlichsten Positionen (als Akademische Räte, Mitarbeiter auf Funktionsstellen, Lehrkräfte für besondere Aufgaben u.ä.) dauerhaft tätig. Andererseits fehlt die sonst überall übliche Kategorie des „Junior Staff“ an deutschen Universitäten fast völlig: Der Anteil der Juniorprofessuren am wissenschaftlichen Personal der Universitäten liegt bei unter 0,5 Prozent, der Universitätsdozenturen und vergleichbarer Positionen bei etwa ein Prozent.⁷³

Nun handelt es sich im Falle Englands und der Niederlande um Universitätssysteme mit ausgeprägtem *Tenure-Modell*. Dort berechtigt die Berufung auf eine Stelle als *Lecturer* oder *Docent* (die in der Regel nach der Promotion erfolgt) zu selbstständiger Lehre und Forschung. Nach kurzer Probezeit ist die unbefristete Anstellung als Hochschullehrer („tenure“) üblich, mit der Möglichkeit des internen Aufstieges

⁷³ Berechnet nach: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.4, 2008.

oder der externen Bewerbung zum Senior Lecturer / Hoofddocent und Professor / Hoogleraar.

Eine spezifische Variante des Tenure-Modells ist das „*Tenure Track*“-System der USA. Hier, anders als im stärker titelorientierten Europa, tragen alle Vollmitglieder des Lehrkörpers („faculty“) den Professorentitel, mit grundsätzlich gleichen Rechten und Pflichten in Lehre und Forschung. Allerdings wird dem Assistant Professor im Unterschied zum europäischen Lecturer oder Docent die Festanstellung nicht fast automatisch gewährt, sondern nur in Aussicht gestellt und erst nach vier bis sieben Jahren und strenger Leistungsüberprüfung gewährt. Die mit dem Tenure-Track-Verfahren verbundene Evaluation der Forschungs- und Lehrleistungen trägt somit bestimmte Züge der deutschen Habilitation. Das für Deutschland charakteristische Hausberufungsverbot und die Vorstellung, dass nur ganz wenige zur selbstständigen Lehre und Forschung an einer Universität „berufen“ sind, ist in keinem der genannten Länder geläufig, am ehesten noch im Nachbarland Niederlande, wo die Position des Hoogleraar (bzw. Professor) noch deutliche Ähnlichkeiten mit dem traditionellen Ordinarius aufweist.

Nun könnte man denken, dass die sichtbar werdende extreme Sonderstellung des deutschen Karrieremodells (siehe Übersicht 10⁷⁴), in

⁷⁴ *Erläuterungen und Quellen zu den Übersichten 10 und 11:*

Deutschland: Nur Universitäten (ohne gleichgestellte Hochschulen u. FH), Stichjahr 2008, hauptberufl. wiss. (u. künstl.) Personal, Voll- und Teilzeit (Kopfzahl). Quelle: DESTATIS, Personal an Hochschulen, Fachs. 11, Reihe 4.4, versch. Jg. (<http://www.destatis.de>)

England: Nur „old“ Universities (ohneem. Polytechnics), Stichjahr 2009, full-time academic staff (Kopfzahl). Quelle: HEFCE, Staff employed at HEFCE-funded HEIs. 1995-96 to 2008-09. Issuespaper 06/2010 (<http://www.hefce.ac.uk>)

Frankreich: Universités (ohne Grandes Écoles, ohne IUT), Stichjahr 2009, enseignants et chercheurs, Voll- und Teilzeit (Kopfzahl). Quelle: MESR, Les personnelsenseignants de l'enseignementsupérieur 2008-2009. Note d'information 09-24(<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr>)

Niederlande: Universitäten (ohne HBO / Fachhochschulen); Stichtag. 31.12.2009; hauptberufl. wiss. Personal (o. Medizin) incl. Drittmittelpersonal (Vollzeitäquivalente). Quelle: WOPI, Samenstellinguniversitairpersoneel (<http://www.vsnul.nl/web/show/id=79576/langid=43>), MINOCW, Key Figures 2005 – 2009 (<http://english.minocw.nl/documenten/key%20figures%202004-2008.pdf>)

Österreich: Universitäten (ohne FH), Stichtag: 31.12.2009, hauptberufl. wiss. (u. künstl.) Personal zuzüglich Drittmittelpersonal, Voll- u. Teilzeit (Kopfzahl). Quelle: BMBWK, Personal / Stammpersonal an Universitäten (<http://www.bmbwk.gv.at>)

Schweiz: Universitäre Hochschulen (ohne FH), Stichtag 31.12.2008, wiss. Personal, Voll- und Teilzeit (Kopfzahl). Quelle: Bundesamt für Statistik, Tertiärstufe: Hochschulen. Detaillierte Daten (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/data.html>)

Tschechien: Öffentliche Universitäten 2007, wiss. Personal, Voll- und Teilzeit (Kopfzahl). Quel-

dem es nur relativ wenige Professoren und fast keine Dozenten gibt, mit dem Umstand zusammenhängt, dass wir es in Deutschland nicht mit einem Tenure-, sondern mit einem *Habilitations-Modell* zu tun haben. Übersicht 11 zeigt allerdings etwas anderes. Auch unter den Habilitationsländern ist Deutschland ein Ausnahmefall.⁷⁵

Das *Habilitations-Modell* der akademischen Karriere findet sich in relativ reiner Form in den traditionellen Universitätssystemen von Deutschland, Österreich und der Schweiz, aber auch in Tschechien: In diesen Ländern verleiht nicht, wie in den Tenure-Systemen, die Promotion, sondern erst der Erwerb der Habilitation (oder eines Äquivalentes) die Befähigung zu selbstständiger Forschung und Lehre. Alle Lehr- und Forschungstätigkeiten vor der Habilitation gelten daher eo ipso als „unselbstständig“. Die für Nichthabilitierte vorgesehenen Stellen werden deshalb vor allem als befristete Qualifikationsstellen verstanden. In diesen vier noch stark vom klassischen Lehrstuhlprinzip geprägten Universitätssystemen sind etatmäßige Professoren (mit nur 11-14 % der Stellen für hauptberufliches wissenschaftliches Personal) eher rar. In allen vier Ländern setzt sich der universitäre Lehrkörper überwiegend aus befristet beschäftigtem Personal mit assistierender Funktion und in unselbstständiger Stellung zusammen. Diese Qualifikationsstelleninhaber tragen einen erheblichen Teil der akademischen Lehre.

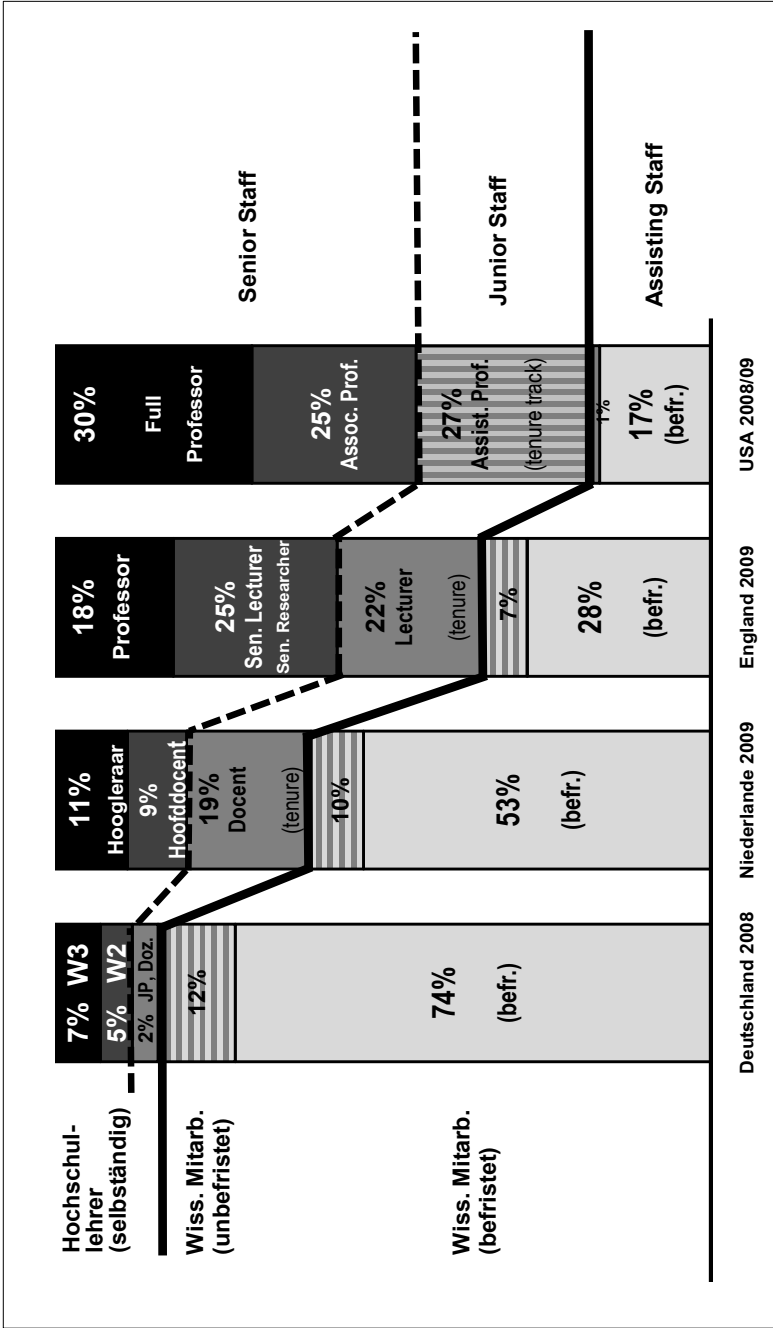
Zur Habilitation muss allerdings in diesen Ländern die *Berufung* auf eine Professur hinzukommen: Erst der „Berufene“ gilt als vollwertiger Hochschullehrer. Ein neuralgischer Punkt sind deshalb im Habilitations-Modell die nicht auf Professuren berufenen Habilitierten. In Deutschland gibt es für sie, schon wegen des weitgehend noch immer praktizierten Hausberufungsverbot, fast keine festen Hochschullehrerstellen. In Österreich ist das anders. Dort bleiben die nicht berufenen Habilitierten als außerordentliche (bzw. „assoziierte“)

le: Ministry of Education, Youth and Sports, Education in the Czech Republic in Figures 2008 (http://app.edu.cz/portal/page?_pageid=33,273723&_dad=portal&_schema=PORTAL)

USA: Universities and Four-Year-Colleges, full-time academic staff, Akad. Jahr 2008/9, full-time academic staff (Kopfzahl). Quelle: NCES, Digest of Education Statistics 2009 (<http://nces.ed.gov>)

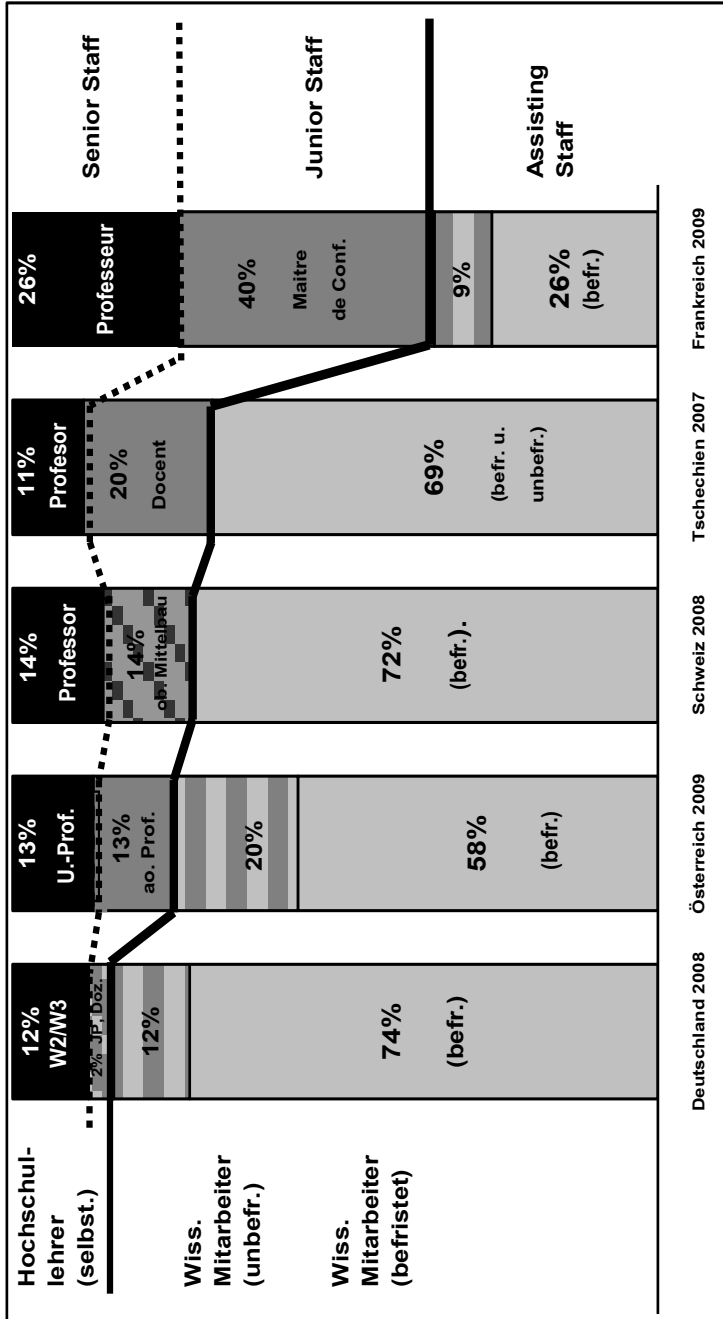
⁷⁵ Das gilt auch für andere osteuropäische Länder, wie Polen und Ungarn, und die skandinavischen Länder Dänemark und Finnland, wo die Habilitation ebenfalls üblich ist: In allen Habilitationsländern nimmt der habilitierte und berufene Professor als „Ordinarius“ eine besonders herausgehobene Stellung ein. Überall gibt es darunter aber auch eine gewichtige Gruppe von (meist habilitierten) Dozenten. Zur Unterscheidung zwischen Habilitations- und Tenure-Systemen (vgl. Kreckel 2008).

Übersicht 10: Hauptberufliches wissenschaftliches Personal an Universitäten mit Tenure-System: Niederlande, Großbritannien und USA im Vergleich zu Deutschland



Nach: Kreckel 2008 (aktualisiert)

Übersicht 11: Hauptberufliches wissenschaftliches Personal an Universitäten mit Habilitations-System: Frankreich, Tschechien, Schweiz und Österreich im Vergleich im Vergleich zu Deutschland



Nach: Kreckel 2008 (aktualisiert)

Professoren weiter an der Universität beschäftigt. Statusrechtlich gehören sie aber weiterhin zum Mittelbau, nicht zur „Professorenbank“. Ähnlich verhält es sich bei den Dozenten in Tschechien, während in der Schweiz die habilitierten Privatdozenten bzw. Titularprofessoren der statistischen Mischkategorie des „oberen Mittelbaus“ zugerechnet werden⁷⁶. Sie lehren und forschen zwar selbstständig, haben in den meisten Fällen aber keine Dauerstelle, ähnlich wie in Deutschland.

An den französischen Universitäten finden wir hingegen eine Kombination von Habilitations- und Tenure-System. Nach der Promotion ist dort der Erwerb einer (der deutschen Habilitation ähnlichen) *habilitation de diriger des recherches* für die Berufung auf eine Professur erforderlich. Andererseits gilt aber auch die Promotion bereits als vollgültige Qualifikation für eine selbstständige Hochschullehrertätigkeit in der beamteten Lebenszeitposition des *Maître de Conférences* (vgl. Musselin 2005). D.h., für die Ebene des Senior Staff gilt in Frankreich das Habilitationsmodell, für den Junior Staff das Tenure-Modell.

Der kurze vergleichende Blick auf alle diese Universitätssysteme zeigt somit, dass sie – mit Ausnahme Deutschlands und der Schweiz – alle über akademische Karrierestrukturen verfügen, die sie eher in die Lage versetzen, mit den im Zuge der Bildungsexpansion steigenden Lehranforderungen flexibel umzugehen. Überall gibt es dort den auf Dauer tätigen Lecturer, Docent, Maître de Conférences oder Assistant Professor als selbstständigen Hochschullehrer mit eigenen Lehr- und Forschungsaufgaben. *An den deutschen Hochschulen fehlt dagegen die Dozentenebene unterhalb der Professur. Die akademische Juniorposition fällt praktisch aus* – abgesehen von den knapp 0,5 Prozent Juniorprofessoren, größtenteils ohne Tenure Track (Federkeil 2007). Auch wenn aufgrund der unterschiedlichen hochschulstatistischen Zählweisen die in Übersicht 10 und 11 benutzten empirischen Angaben nur bedingt vergleichbar sind, bleibt doch festzuhalten, dass allein Deutschland (und in abgeschwächter Form auch die Schweiz) über ein Universitätssystem verfügt, in dem fest angestellte, eigenständig lehrende und forschende Hochschullehrer beim hauptberuflichen wissenschaftlichen Personal klar in der Minderheit sind.

Die naheliegende Alternative, für die alle anderen hier skizzierten europäischen Universitätssysteme bereits mehr oder weniger deutlich optiert haben, ist die *Ausweitung der Gruppe der selbstständig for-*

⁷⁶ Zur Kategorie „übrige Dozierende“ (bzw. „oberer Mittelbau“) der Schweizer Hochschulstatistik gehören auch selbstständig lehrende bzw. forschende Lektoren, Lehrbeauftragte, Oberassistenten usw., die nicht notwendigerweise habilitiert sind.

schenden und lehrenden Hochschullehrer, speziell der Universitätsdozenten, die nach strengen Qualitätskriterien berufen werden. Damit ließen sich die Aufgaben von Lehre, Forschung und Nachwuchsqualifizierung auf mehr professionelle Schultern verteilen und qualifikations- und funktionsbezogene Differenzierungen von Tätigkeitsschwerpunkten für einzelne Hochschullehrerinnen oder Hochschullehrer würden erleichtert. Als Voraussetzung wäre freilich die allmähliche Reduktion der (von der Professorenschaft) abhängigen Statusgruppe des akademischen Mittelbaus erforderlich, ein nicht ganz einfaches Unterfangen. Wie die oben (Pkt. 4) präsentierten Ergebnisse der Befragung von Universitätsrektoren und die Analyse von Ausschreibungstexten vermuten lassen, ist allerdings in Deutschland die Bereitschaft, auf der Hochschullehrerebene signifikante Veränderungen vorzunehmen, zurzeit nicht sehr ausgeprägt. Man neigt eher dazu, steigenden Lehranforderungen durch den verstärkten Einsatz von befristet tätigem Lehrpersonal ohne eigenständigen Hochschullehrerstatus zu begegnen.

5.8. Zwischenfazit⁷⁷

Der durch die Föderalismusreform eröffnete rechtliche Entscheidungsfreiraum der Länder in Personalangelegenheiten fiel in eine Zeit, in der sich die Hochschulen, bedingt durch die demografische Entwicklung, den bevorstehenden doppelten Abiturientenjahrgang, die Bologna-Reform und die Forderung nach einer dem OECD-Durchschnitt entsprechenden Studierendenquote, mit neuen Leistungsanforderungen konfrontiert sahen, ohne dass mit einer adäquaten Aufstockung der Hochschulhaushalte gerechnet werden konnte. Diese Gemengelage erwies sich als Nährboden für kontroverse Diskussionen rund um die zukünftige Struktur des wissenschaftlichen Personals, die Aufgabenverteilung zwischen den Beschäftigtengruppen sowie die Differenzierung zwischen lehr- bzw. forschungsorientierten Tätigkeitsprofilen.

Angesichts der Unterschiede zwischen den Ländern (bzw. im Vergleich der Regionen Nord-Süd, Ost-West) im Hinblick auf Haushaltsslage, Hochschulpersonalausstattung und Betreuungsrelation, Abschneiden im Exzellenzwettbewerb und Hochschulzugangsentwicklung war einerseits zu erwarten, dass es nach Wegfall der bundesweit bindenden HRG-Regelungen zu einer landesspezifischen Ausdifferenzierung der Beschäftigungs- und Karrieremodelle kommen würde. Andererseits war sich die KMK der aus dem „Mehr an Freiheit“ erwachsenden

⁷⁷ Autorin: Anke Burkhardt

größeren gesamtstaatlichen, auch die Länder in die Pflicht nehmenden Verantwortung von Anfang an bewusst. Sie erklärte ihre Bereitschaft, Kernbereiche ländergemeinsamer Regelungsbereiche zu definieren und im Interesse der Qualität der Hochschulbildung in einem abgestimmten Verfahren zu gestalten (KMK 2006: 2).

Die mittels Methodenmix (Auswertung LHG/LVV, Untersuchungen zum akademischen Arbeitsmarktes an Hand von Stellenanzeigen, Interviews mit Hochschulakteuren, statistische Analyse) ermittelten empirischen Befunde hinterlassen einen relativ eindeutigen Gesamteindruck vom föderalen Erscheinungsbild, wie es sich bis zum Jahr 2008 abzeichnete. Der Trend ist durch eine Angleichung der Länder oder zumindest durch eine Entwicklung gekennzeichnet, die insgesamt gesehen, in die gleiche Richtung weist.

Für die normative Ebene gilt „*apart together*“: trotz gestärkter Länderkompetenzen weisen die mehrheitlich neu gefassten LHG in Grundsatzzfragen eine große Übereinstimmung auf. Festgehalten wird im Prinzip an der Abgrenzung zwischen der selbstständig forschenden und lehrenden Professorenschaft im Beamtenverhältnis und den angestellten wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen im „Dienstleistungsmodus“ mit Abweichungsoptionen durch „*kann-Bestimmungen*“.

Die Juniorprofessur hat sich als eine der Habilitation gleichwertige Berufungsvoraussetzung durchgesetzt – allerdings, wegen der bis jetzt noch geringen Zahl von Juniorprofessuren (geschätzt auf aktuell max. 1.000), bislang auf niedrigem Niveau. Ebenfalls einig waren sich die Bundesländer, hier auf eine gesetzliche Regelung zu Gunsten des *Tenure Track* zu verzichten. Stattdessen wurde in der Regel eine Abschwächung des Hausberufungsverbots vorgenommen, indem bei bereits erfolgtem Wechsel der Hochschule vor Berufung auf eine Juniorprofessur oder bei einer mehrjährigen wissenschaftlichen Tätigkeit außerhalb der Hochschule die Berufung auf eine (Lebenszeit)Professur für zulässig erklärt wurde.

Dagegen fiel die Entscheidung für die Einführung von „Lehr- bzw. Forschungsprofessuren“ weniger einheitlich aus. In sieben Bundesländern sieht das LHG Professuren mit einer unbefristeten Schwerpunktsetzung in der Lehre vor. In fünf Ländern sind Professuren ohne zeitliche Begrenzung mit Forschungsschwerpunkt im LHG verankert, in zwei weiteren sind sie nur befristet zulässig.

Eher zurückhaltend zeigten sich die Länder bei der Einführung neuer (lehrorientierter) Personalkategorien im Mitarbeiter/innenbe-

reich. Eine weitere Gemeinsamkeit zeigt sich in Bezug auf die stärkere Inanspruchnahme der untergesetzlichen Ebene für die Differenzierung zwischen Lehr- und Forschungspersonal. So weisen jeweils neun Länder in den LVV Universitätsprofessuren mit Schwerpunkt Forschung oder Lehre aus. Bei der Festlegung der Obergrenze folgt die Mehrzahl der Länder mit zwölf SWS den Empfehlungen des Wissenschaftsrates (2007). Im Hinblick auf die Gruppe der wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen wird anscheinend weniger Wert auf Einheitlichkeit gelegt. Der Umfang der Lehrverpflichtungen variiert hier im Vergleich der Bundesländer erheblich. Dabei werden häufig Spannbreiten genannt, deren Ausschöpfung den Hochschulen obliegt.

Um relativ kurzfristig einen Eindruck zu gewinnen, welche Resonanz die neuen rechtlichen Möglichkeiten in der Hochschulpraxis gefunden haben, wurde auf die Auswertung von Stellenanzeigen zurückgegriffen. Besondere Aufmerksamkeit galt den Ausschreibungen von Universitätsprofessuren, wobei speziell Einstellungsvoraussetzungen und Erfahrungshorizonte sowie Aufgabenprofile und Tätigkeitsmerkmale analysiert wurden. Der überraschende Befund: ganz überwiegend folgen die aktuellen Ausschreibungen dem traditionellen Muster. Von den neuen Freiräumen wird nur zögerlich Gebrauch gemacht. Gesucht wird in der Regel ein (international) anerkannter, publikationsaktiver Wissenschaftler (respektive Wissenschaftlerin), der seine besondere Befähigung durch herausragende Promotion sowie Habilitation, neuerdings auch Juniorprofessur oder andere habilitationsähnliche Leistungen nachgewiesen hat und bereit ist, das Fach in ganzer Breite in Forschung *und* Lehre zu vertreten. Die Betonung des Einheitsgrundsatzes als Stellencharakteristikum hat sich sogar noch verstärkt. Während 2004 knapp 70 Prozent der Ausschreibungen entsprechende Formulierungen aufwiesen, waren es 2009 über 90 Prozent. Das könnte sich allerdings zum Teil daraus erklären, dass erst angesichts der neuen rechtlichen Grundlagen eine entsprechende Erklärung überhaupt für notwendig erachtet wird. Ein expliziter Lehr- *oder* Forschungsbezug findet sich nur im Ausnahmefall. Unterhalb der übergeordneten „Einheitslabels“ zeichnet sich jedoch eine Verschiebung ab. Deutlich häufiger wird nach Lehrerfahrung gefragt und Studierendenbetreuung, Mitwirkung an Studienreformprozessen und Engagement in punkto Lehrqualität erwartet.

Die mit Rektoren geführten Interviews verstärken den Eindruck des Festhaltens an einem traditionellen Professionsverständnis gepaart

mit einer eher Teilbereiche betreffenden Reformbereitschaft. Die befragten Akteure in den Universitätsleitungen scheinen sich des Wertes der Einheit von Forschung und Lehre sehr wohl bewusst zu sein. Sie halten offensichtlich an dem Humboldtschen Prinzip fest, wobei die Gewährleistung einer hohen Studienqualität ebenso eine Rolle zu spielen scheint wie die Wahrung des Kollegialgeistes bzw. die Abwendung „atmosphärischer“ Irritationen innerhalb der Professorenschaft. Nicht zuletzt dürften ihre Entscheidungen im Zeichen der Sicherung des universitären Alleinstellungsmerkmals stehen, das durch die Stärkung der Fachhochschulen im Zuge der Bologna-Reform und die Begehrlichkeiten der außeruniversitären Forschungseinrichtungen in punkto Promotionsrecht ins Wanken geraten ist.

Versuche, das Prinzip der Einheit von Forschung und Lehre nicht mehr in der Hochschullehrerrolle selbst zu verankern, sondern auf übergeordneter Ebene, in arbeitsteilig organisierten Hochschulen oder ganzen Fachbereichen, findet bisher wenig Anklang. Eine Zuspitzung der finanziellen Situation könnte allerdings schnell dazu führen, dass die vom Gesetzgeber aufgestoßene Tür in Richtung einer Trennung von professoraler Lehr- und Forschungsprofession von den Universitäten durchschritten wird. Noch begnügt man sich im Wesentlichen damit, der steigenden Lehrbelastung durch Personalaus- und -umbau *unterhalb* der Professur zu begegnen und die hergebrachte Professorenrolle mit ihrer Doppelzuständigkeit für Forschung *und* Lehre nicht anzutasten. Dabei ist ein Bedeutungszuwachs von Teilzeitbeschäftigung, Drittmittelfinanzierung und Befristung zu beobachten.

Der Großteil der untersuchten hochschulstatistischen Kennzahlen lässt auf einen Homogenisierungstrend zwischen den Bundesländern schließen. Heterogenisierung, d.h. eine Vertiefung der Unterschiede zwischen den Ländern, wie sie z.B. für den Professorinnenanteil typisch war, stellt bisher die Ausnahme dar. Etwas häufiger sind Kennzahlen, für die kein eindeutiger Homogenisierungs- oder Heterogenisierungstrend zu identifizieren ist. Generell kam es nach 2006 im Ergebnis der quantitativ-statistischen Analysen zu keiner entscheidenden Zäsur. Länderübergreifend bleibt es bei dem für das deutsche Universitätssystem charakteristischen „Flaschenhals“ akademischer Karriere mit einem großen Anteil risikobehaftet und weisungsabhängig Beschäftigter unterhalb der Professur und einem relativ kleinen und anteilig rückläufigen Anteil an dauerhaft und eigenverantwortlich tätigen Hochschullehrer/innen.

Literatur

- Allmendinger, Jutta (2006): Zwischenruf. Butter bei die Fische! In: IAB Forum 2/06, S. 18-19.
- Banscherus, Ulf/Dörre, Klaus/Neis, Matthias/Wolter, André (2009): Arbeitsplatz Hochschule. Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in der „unternehmerischen Universität“. Memorandum des Arbeitskreises Dienstleistungen.
- Besio, Cristina (2009): Forschungsprojekte. Zum Organisationswandel in der Wissenschaft. Bielefeld: transcript.
- Bloch, Roland/Lottmann, André/Würmann, Carsten (2008): Making Excellence. Die Exzellenzinitiative 2004-2008. In: Bloch, Roland/Keller, Andreas/Lottmann, André/Würmann, Carsten (Hg.): Making Excellence. Grundlagen, Praxis und Konsequenzen der Exzellenzinitiative. Bielefeld: Bertelsmann, S. 99-116.
- Bloch, Roland/Burkhardt, Anke (2010): Arbeitsplatz Hochschule und Forschung für wissenschaftliches Personal und Nachwuchskräfte. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf (Arbeitspapier 207).
- BMBF (2007a): Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 91b Abs.1 Nr. 2 des Grundgesetzes über das Professorinnenprogramm des Bundes und der Länder zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen. <http://www.bmbf.de/foerderungen/12321.php> (letzter Zugriff am 04.08.2010).
- BMBF (2007b): Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020. http://www.bmbf.de/pub/verwaltungsvereinbarung_hochschulpakt2020.pdf (letzter Zugriff am 28.07.2010).
- BMBF (2010a): Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 (zweite Programmphase). http://www.bmbf.de/pub/verwaltungsvereinbarung_hochschulpakt_zweite_programmphase.pdf (letzter Zugriff am 27.07.2010).
- BMBF (2010b): Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen - Exzellenzvereinbarung II (ExV II). http://www.bmbf.de/pub/exzellenzvereinbarung_zwei.pdf (letzter Zugriff am 28.07.2010).
- BMBF (2010c): Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über ein gemeinsames Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre. <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Programm-fuer-bessere-Studienbedingungen.pdf> (letzter Zugriff am 27.07.2010).
- Bundesregierung (2008): Bundesbericht zur Förderung des Wissenschaftlichen Nachwuchses. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Deutscher Bundestag: Drucksache 16/8491.

- Bourdieu, Pierre (1993): Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft. Frankfurt/M.
- Brunsson, Nils (1995): Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. In: Research in the Sociology of Organisation, 13, S. 211-235.
- Brunsson, Nils (1982): The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies, and Organisational Actions. In: Journal of Management Studies, Vol. 19/1, S. 29-44.
- Burkhardt, Anke (Hg.) (2008): Wagnis Wissenschaft. Akademische Karrierewege und das Fördersystem in Deutschland. Leipzig: Akademische Verlagsanstalt.
- DFG (2009): Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages zum Thema „Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“. Stellungnahme der Deutschen Forschungsgemeinschaft. <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a18/anhuerungen/nachwuchs/stellungnahmen.pdf> (letzter Zugriff am 20.03.2009).
- DHV (2006): Zur Einführung der Personalkategorie „Lecturer“. <http://www.hochschulverband.de/cms/fileadmin/pdf/resolutionen/Lecturer.pdf> (letzter Zugriff am 04.08.2010).
- EFI (2009): Gutachten 2009. Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit. Berlin. http://www.e-fi.de/fileadmin/Gutachten/EFI_Gutachten2009.pdf (letzter Zugriff am 20.03.2009).
- Enders, Jürgen (2008): Professor werden ist sehr schwer, Professor sein dann gar nicht mehr? Ein Beitrag zur Personalstrukturreform an den Hochschulen. In: Kehm, Barbara M. (Hg.): Hochschule im Wandel. Die Universität als Forschungsgegenstand. Frankfurt a.M./New York: Campus Verl., S. 83-99.
- Enders, Jürgen/Weert, Egbert de (2004): The International Attractiveness of the Academic Workplace in Europe. In: Materialien und Dokumente Hochschule und Forschung, 107, Frankfurt a. Main.
- Europäische Kommission (2001): Wissenschaftspolitik in der Europäischen Union. Förderung herausragender wissenschaftlicher Leistung durch Gender Mainstreaming. Bericht der ETAN Expertinnengruppe „Frauen und Wissenschaft“. Luxemburg.
- Federkeil, Gero/Buch, Florian (2007): Fünf Jahre Juniorprofessur. Zweite CHE-Befragung zum Stand der Einführung. Gütersloh (CHE-Arbeitspapier 90) http://www.che.de/downloads/CHE_Juniorprofessur_Befragung_AP_90.pdf (letzter Zugriff am 19.12.2008).
- Franz, Anja / Burkhardt, Anke (2007): Gesetzliche Grundlagen. Die Hochschulgesetze der ostdeutschen Länder im Vergleich. In: Pasternack, Peer (Hg.): Stabilisierungsfaktoren und Innovationsagenturen. Die ostdeutschen Hochschulen und die zweite Phase des Aufbau Ost. Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, S. 49-78.

- Franz, Anja / Kieslich, Claudia / Schuster, Robert / Trümpler, Doreen (2011): Entwicklung der universitären Personalstruktur im Kontext der Föderalismusreform, Halle-Wittenberg (HoF Arbeitsberichte 3/2001).
- GEW (2008): Die Lehre in den Mittelpunkt. Bildungsgewerkschaft GEW fordert Qualitätsoffensive für gute Hochschullehre. http://www.gew.de/Binaries/Binary35735/2008_07_04_Empfehlungen%20Hochschullehre-Lehre%20in%20Mittelpunkt.pdf (letzter Zugriff am 23.10.2008).
- GEW (2009): Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages zum Thema „Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“. Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). <http://www.gew.de/Binaries/Binary43109/Stellungnahme%20BT-Anhoerung%20WissNW.pdf> (letzter Zugriff am 20.03.2009).
- GWK (2009): Gemeinsame Wissenschaftskonferenz. Chancengleichheit in Wissenschaft und Forschung. Dreizehnte Fortschreibung des Datenmaterials (2007/2008) zu Frauen in Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen. <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/GWK-Heft-07-Chancengleichheit.pdf> (letzter Zugriff am 04.11.2009).
- Hochschulverband schlägt Eckpunkte zum „Lecturer“ vor. In: Forschung & Lehre 10/2006, S. 556.
- Hornbostel, Stefan / Sondermann, Michael (2009): Dynamische Entwicklung. Stand der Personalrekrutierung bei der Exzellenzinitiative. In: Forschung & Lehre 4/2009, S. 264f..
- HRK (2006): Eckpunkte zum Hochschulpakt 2020. Beschluss vom 10. Oktober 2006.
- HRK (2007a): Eckpunkte für die künftige Zusammenarbeit von Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen. http://www.hrk.de/de/download/dateien/Beschluss_Eckpunkte.pdf (letzter Zugriff am 21.10.2008).
- HRK (2007b): Qualitätsoffensive in der Lehre – Ziele und Maßnahmen. http://www.hrk.de/de/download/dateien/Entschliessung_Lehre.pdf (letzter Zugriff am 21.08.2008).
- HRK (2008): Weiterentwicklung der Hochschullehre: Politik und Hochschulen sind gefordert. Pressemitteilung vom 23.04.2008. http://www.hrk.de/de/download/dateien/PM_Lehre_23-4-08.pdf (letzter Zugriff am 20.01.2009).
- Janson, Kerstin/Schomburg, Harald/Teichler, Ulrich (2007): Wege zur Professur. Qualifizierung und Beschäftigung an Hochschulen in Deutschland und den USA. Münster.
- Junge Akademie (2008): Zur Zukunft der Lehre an den Universitäten in Deutschland. http://www.diejungeakademie.de/arbeitsgruppen/index_2.php?id_agtitel=35 (letzter Zugriff am 23.10.2008).
- Klecha, Stephan/Reimer, Melanie (2008): Wissenschaft als besonderer Arbeitsmarkt. In: Klecha, Stephan/Krumbein, Wolfgang (Hg.): Die Beschäftigungssituation von wissenschaftlichen Nachwuchs. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-89.

- Kleinwächter, Claudia (2009): Alte und neue Personalkategorien in den Landeshochschulgesetzen. AP-HuF-2009/06 Arbeitspapiere Hochschule und Forschung des GEW-Hauptvorstand – Organisationsbereich Hochschule und Forschung, Frankfurt a. Main.
- KMK (2005): Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020. Beschluss der KMK vom 22.09.05. (Statistische Veröffentlichungen. Dokumentation Nr. 176) http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2005/2005_10_01-Studienanfaenger-Absolventen-2020.pdf (letzter Zugriff am 04.08.2010).
- KMK (2006): Konsequenzen der Föderalismusreform für die Arbeit der Kultusministerkonferenz. Bericht der Amtschef-Arbeitsgruppe „Föderalismusreform“, Anlage III zur NS 313. Berlin.
- KMK (2006): Ergebnisse der 315. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz am 19. und 20. Oktober 2006 in Berlin. <http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/pm2006/ergebnisse-der-313plenarsitzung.html#ref1> (letzter Zugriff am 20.12.2010)
- KMK (2010): Vorschläge zur inhaltlichen Ausfüllung und Erreichung des 10%-Ziels für Bildung und Forschung.
- Kreckel, Reinhard (Hg.) (2008): Zwischen Promotion und Professur. Das wissenschaftliche Personal der Hochschulen und Forschungseinrichtungen im internationalen Vergleich. mit Frankreich, Großbritannien, USA, Schweden, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz. Leipzig: Akademische Verlagsgesellschaft.
- Kreckel, Reinhard (2009): Zur Kooperation verpflichtet. Daten und Fakten zur universitären und außeruniversitären Forschung“. In: *Forschung & Lehre*, Heft 5 / 2009, S. 328-313.
- Kreckel, Reinhard (2010): Zwischen Spitzenforschung und Breitenausbildung. Strukturelle Differenzierungen an deutschen Hochschulen im internationalen Vergleich“. In: Krüger, Heinz-Hermann u.a. (Hg.): *Bildungsungleichheit revisited*, Wiesbaden, S. 235-258.
- Kreckel, Reinhard/Pasternack, Peer (2008): Prämissen des Ländervergleichs. In: *Kreckel 2008 a.a.O.*, S. 35-85.
- Leibfried, Stephan (Hg.) (2010): *Die Exzellenzinitiative. Zwischenbilanz und Perspektiven*. Frankfurt/Main: Campus.
- Lind, Inken (2004): *Aufstieg oder Ausstieg?. Karrierewege von Wissenschaftlerinnen. Ein Forschungsüberblick*. Bielefeld: Kleine Verlag (CEWS-Beiträge 2).
- Löwisch, Manfred/Baeck, Ulrich (2009): Tarifliche Regelung der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen Personals an staatlichen Hochschulen. In: *Wissenschaftsrecht* 42(2009)3, S. 222-231.
- Merkator, Nadine/Teichler, Ulrich (2010): *Strukturwandel des tertiären Bildungssystems*. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf (Arbeitspapier 205).
- Luhmann, Niklas (1990): *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a. Main.

- Moes Johannes/Franz, Anja/König, Karsten/Würmann, Cord (2008): Nachwuchsförderung auf Landesebene. In: Burkhardt, Anke (Hg.): Wagnis Wissenschaft. Akademische Karrierewege und das Fördersystem in Deutschland. Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, S. 393-466.
- Musselin, Christine (2005): Le marché des universitaires. France, Allemagne, Etats-Unis. Paris.
- OECD (2010): Bildung auf einen Blick 2010. OECD-Indikatoren. Paris.
- Oevermann, Ulrich (2005): Wissenschaft als Beruf. Die Professionalisierung wissenschaftlichen Handelns und die gegenwärtige Universitätsentwicklung. In: die hochschule 1/2005, S. 15-52.
- Ramirez, Francisco O. (2003): Frauen in der Wissenschaft - Frauen und Wissenschaft. Liberale und radikale Perspektiven in einem globalen Rahmen. In: Wobbe, Theresa (Hg.): Zwischen Vorderbühne und Hinterbühne: Beiträge zum Wandel der Geschlechterbeziehungen in der Wissenschaft vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Bielefeld: transcript, S. 279-305.
- Reisz, Robert D./Stock, Manfred (2007): Inklusion in Hochschulen. Beteiligung an der Hochschulbildung und gesellschaftlichen Entwicklung in Europa und in den USA (1990-2000). Bonn: Lemmens.
- Sailer, Maximilian (2009): Anforderungsprofile und akademischer Arbeitsmarkt. Die Stellenanzeigenanalyse als Methode der empirischen Bildungs- und Qualifikationsforschung. Münster: Waxmann (Erziehung & Bildung - Eichstätter Studien Bd. 3).
- Schimank, Uwe/Lange, Stefan (2006): Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz. In: Weingart, Peter/Taubert, Niels C. (Hg.): Das Wissenschaftsministerium: Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland. Weilerswist: Velbrück, S. 311-346.
- Schmehl, Arndt (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen für tarifvertragliche Regelungen über die Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen Personals an der Stiftungsuniversität Frankfurt am Main. Rechtsgutachterliche Stellungnahme.
- Scholz, Beate (2004): Wissenschaftliche Karriere in Deutschland. Flexible Förderprogramme für jede Karrierestufe. In: Hochschule innovativ 12/2004, S. 12-13.
- Schreiterer, Ulrich (2008): Traumfabrik Harvard. Warum amerikanische Universitäten so anders sind. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Sondermann, Michael/Simon, Dagmar/Scholz, Anne-Marie/Hornbostel, Stefan (2008): Die Exzellenzinitiative: Beobachtungen aus der Implementierungsphase. iFQ-Working Paper No.5. http://www.forschungsinfo.de/Publikationen/Download/working_paper_5_2008.pdf (letzter Zugriff am 03.02.2009).
- Statistisches Bundesamt (Jg. 1998-2008): Personal an Hochschulen. Fachserie 11, Reihe 4.4., Wiesbaden.
- Stock, Manfred (2006a): Zwischen Organisation und Profession. Das neue Modell der Hochschulsteuerung in soziologischer Perspektive. Vortrag auf der

- Konferenz „Neue Governance-Modelle an Hochschulen: Erwartungen, Praxis, Wirkungen“ in Kassel, 4./5.5.2006: http://www.uni-kassel.de/wz1/gfhf/stock_%20kassel.pdf (letzter Zugriff am 20.09.2010).
- Stock, Manfred (2006b): Zwischen Organisation und Profession. Das neue Modell der Hochschulsteuerung in soziologischer Perspektive. In: die hochschule, Vol. 15/2, S. 67-79.
- Teichler, Ulrich (2008): Diversification? Trends and Explanations of the Shape and Size of Higher Education. In: Higher Education, Vol. 56, S. 349-379.
- Torka, Marc (2006): Die Projektförmigkeit der Forschung. In: die hochschule 1/2006, S. 63-83.
- Torka, Marc (2009): Die Projektförmigkeit der Forschung. Baden-Baden: Nomos, Reihe Wissenschafts- und Technikforschung.
- Wissenschaftsrat (2007): Empfehlungen zu einer lehrorientierten Reform der Personalstruktur an Universitäten. <http://www.wissenschaftsrat.de/texte/7721-07.pdf> (letzter Zugriff am 04.07.2008).
- Wissenschaftsrat (2008): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium. <http://www.wissenschaftsrat.de/texte/8639-08.pdf> (letzter Zugriff am 07.07.2008).
- Wissenschaftsrat (2010a): Empfehlungen zur deutschen Wissenschaftspolitik im Europäischen Forschungsraum. Köln.
- Wissenschaftsrat (2010b): Empfehlungen zur Rolle der Fachhochschulen im Hochschulsystem. Köln.

6. Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer

Martin Winter

Ausgangspunkt dieser Untersuchung zu Studium und Studienreform im föderalen Vergleich ist eine politisch begründete Mutmaßung: Die Föderalismusreform¹ von 2006 und damit der Kompetenzzuwachs der Länder im Hochschulbereich führten zu mehr Wettbewerb zwischen den Ländern. Die verfassungsrechtliche Neuordnung wird demnach als Startpunkt der Umstellung eines kooperativen Föderalismus auf einen Wettbewerbsföderalismus interpretiert.² Wenn tatsächlich Wettbewerbsaspekte im Studienbereich an Bedeutung gewinnen sollten, dann stellt sich die Frage, ob mehr Wettbewerb zwischen den Ländern zu Differenzierungen oder zu Angleichungen, zu Homogenisierung oder Heterogenisierung in der Hochschulentwicklung führt. Sind also Differenzierungs- oder Angleichungsprozesse zwischen den Bundesländern ein Indikator für mehr oder für weniger Wettbewerb? In diesem Beitrag werden diese Differenzierungs- oder Angleichungsprozesse analysiert. Ob eine „Verwettbewerblichung“ im Studiensystem tatsächlich auszumachen ist, kann anhand der für diese Studie vorliegenden Daten (der amtlichen Statistik, der Gesetzes-, Zielvereinbarungs- und anderer Texte) nicht empirisch überprüft werden.

Anhand zweier Bereiche soll im Folgenden ländervergleichend untersucht werden, ob es zu einer Homogenisierung oder Heterogenisierung im Bereich Studium und Lehre kommt: der tatsächlichen quantitativen Entwicklung in der Hochschulbildung und der Regelungen zu Studium und Studienreform: Im ersten Kapitel wird die allgemeine Entwicklung in den 16 Bundesländern im Bereich Studium und Lehre anhand hochschulstatistischer Kennziffern vergleichend dargestellt. Die Frage ist, welchen Einfluss die Föderalismusreform auf die Entwicklung von Betreuungsraten, Studierenden- und Absolvent/innenzahlen genommen hat. Zum gegebenen Zeitpunkt kann diese Fra-

¹ Zur Föderalismusreform und ihre Auswirkungen auf den Hochschul- und Bildungsbereich siehe von Heyden (2007), Sachs (2008) und Kapitel 2. Die hochschulföderalistische Kompetenzordnung in Deutschland: Entwicklung und Status.

² Vgl. Seckelmann (2009), Bartz (2008) und Kapitel 3 „Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Forschungsansätze und empirische Befunde vorliegender Untersuchungen.“

ge allerdings noch nicht beantwortet werden;³ die Föderalismusreform 2006 liegt erst ein paar Jahre zurück; deren eventuelle Effekte werden sich nicht sogleich, sondern eher mittel- bis langfristig zeigen. Diese Bedenken sollen aber nicht von einer deskriptiven Darstellung der Entwicklung in den Bundesländern anhand von Kennzahlen abhalten.

Unterschiedliche Länderpolitiken lassen sich an einzelnen konkreten Gesichtspunkten genauer überprüfen. Ein Ansatz ist es zu erkunden, wie beispielsweise die Bologna-Studienreform in den Ländern umgesetzt wurde. Die Art, wie mit der Bologna-Reform umgegangen wird, kann als Lackmestest der Hochschulpolitik aufgefasst werden. Dazu soll im zweiten Kapitel der Stand der Umstrukturierung des Studiensystems referiert werden. Allerdings kann die Bologna-Studienreform nicht als Test für die aktuelle Föderalismusreform angesehen werden, da beide zeitlich parallel verliefen: Die Studienreform wurde flächendeckend ab Mitte der 2000er Jahre umgesetzt, die Föderalismusreform im Jahr 2006 verabschiedet.

Im dritten Kapitel werden dann die länderspezifischen Regelungen zur Studienreform in den Fokus genommen werden. Erstens werden die Landeshochschulgesetze nach ihren studienrelevanten Normen analysiert. Dann wird nach Regularien jenseits der gesetzlichen Normen gefragt. Das sind zweitens die Zielvereinbarungen, die mittlerweile in fast allen Bundesländern zwischen dem Land (der Landesregierung bzw. dem zuständigen Ministerium) und ihren Hochschulen abgeschlossen werden. Und drittens sind die Erlasse, Hinweise auf Verordnungen, Briefe, Empfehlungen etc. der Wissenschaft- und Kultusministerien der Länder zu erheben. Da es keine öffentlich zugängliche Übersichten gibt und die Informationslage insgesamt als intransparent bezeichnet werden muss (vgl. Thierfelder 2009), wurden direkt die Ministerien aller Bundesländer postalisch befragt. Auf diese Weise sollten alle – mehr oder weniger strengen – Vorgaben jenseits von Gesetzen und Zielvereinbarungen erhoben werden.

Die Kernfrage dieser Analysen von Texten mit Regelungscharakter ist, inwieweit die Länder tatsächlich ihre eigene Hochschulpolitik im Bereich Studium und Lehre verfolgen und wie diese Regelungen material beschaffen sind.

³ Siehe auch Kapitel 8. Länderspezifische Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen.

6.1. Statistische Entwicklungen

Blickt man auf die statistische Entwicklung im Bereich Studium und Lehre der letzten zehn Jahre, dann sind in den Ländern unterschiedliche Trends zu beobachten.⁴ Allerdings fällt es schwer, diese Verläufe anders denn als länderspezifische Idiosynkrasien oder als langfristige Pfadabhängigkeiten der jeweiligen Landeshochschulentwicklung aufzufassen. Im Folgenden werden einige Liniendiagramme präsentiert und interpretiert, die den Verlauf der quantitativen Entwicklung in den 16 Bundesländern grafisch veranschaulichen. Die Daten stammen aus dem Statistischen Bundesamt in Wiesbaden (mehr dazu siehe Pasterneck/Reisz 2008).

Die Entwicklung der Studierenden- und Absolventenzahlen in den Ländern wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst: Ein wichtiger Faktor ist sicherlich die demografische Entwicklung, also die Entwicklung der Bevölkerung und ihrer Alterskohorten, ein anderer das Studienwahlverhalten bzw. die Studierquote der Abiturient/innen. Studienwahlverhalten und Studierquote sind wiederum von vielen anderen Faktoren abhängig.⁵ Schließlich sind – dort wo die Nachfrage das Angebot an Studienplätzen übersteigt – die verfügbaren Lehrkapazitäten an den Hochschulen ein zentraler Faktor. Bei nicht zulassungsbeschränkten Fächern führt dies zu unterschiedlichen Betreuungsraten der Studierenden. Diese sind wiederum abhängig von der staatlichen Finanzausstattung der Hochschulen.

6.1.1. Anzahl der Studierenden

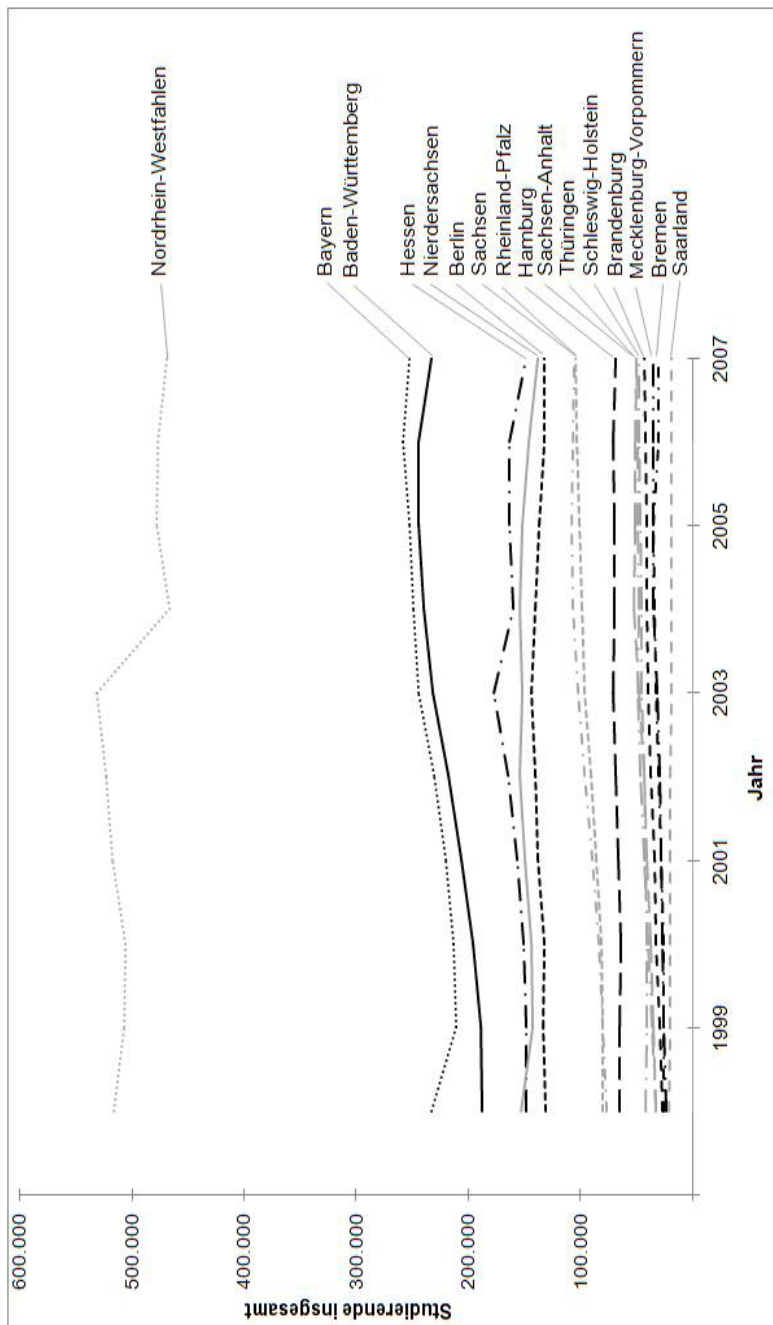
Übersicht 1 zeigt die Entwicklung der Studierendenzahlen in den 16 Bundesländern im Zeitablauf von 1998 bis 2007.

Drei Befunde erscheinen besonders erwähnenswert: Erstens, es gibt über die zehn Jahre betrachtet einen sehr schwachen kontinuierlichen Zuwachs an Studierenden. Zweitens illustriert die Grafik die Größenunterschiede der Hochschulsysteme der Länder; Nordrhein-Westfalen besitzt angesichts seiner Vielzahl von Studierenden ein besonderes Gewicht im föderalen Vergleich; es weist rund doppelt so viele Studierende wie jeweils die beiden nächst großen Bundesländer

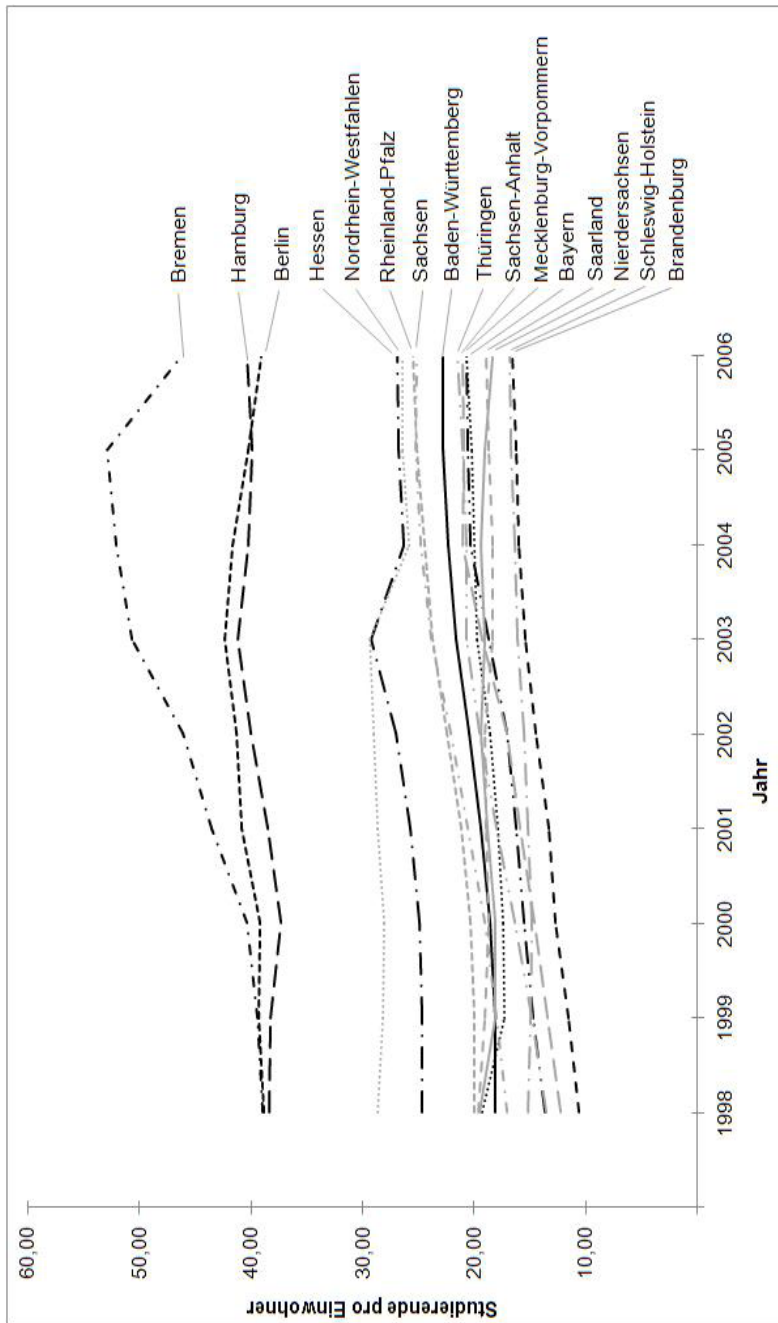
⁴ Robert D. Reisz danke ich herzlich für die Bereitstellung der Daten und Annika Rathmann für die grafische Aufbereitung.

⁵ Vgl. Kapitel 7: Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer.

Übersicht 1: Entwicklung der Studierendenzahl von 1998-2007 im Ländervergleich



Übersicht 2: Studierende pro Einwohner von 1998-2006 im Ländervergleich



Bayern und Baden-Württemberg auf. Drittens ist der Verlauf der Kurve von Nordrhein-Westfalen mit ihrem Knick zwischen den Jahren 2003 und 2004 bemerkenswert. Es fand damals eine Niveauabsenkung von rund zehn Prozent statt. Ein Grund dafür liegt vermutlich in der Einführung der Langzeitstudiengebühren im Jahr 2004; viele langjährige Studierende werden aus finanziellen Gründen die Hochschulen verlassen haben. Auch in Hessen wurden 2004 Langzeitstudiengebühren erhoben. Entsprechend sank die Studierendenzahl, wie der Knick im Kurvenverlauf zeigt – allerdings nicht so deutlich wie in Nordrhein-Westfalen.

6.1.2. Studierende pro Einwohner

Übersicht 2 setzt die absolute Studierendenzahl in Beziehung zur Einwohnerzahl der jeweiligen Bundesländer.

Generell ist bei den meisten Bundesländern ein sehr leichter Aufwärtstrend in der Entwicklung festzustellen. Auffällig ist der Knick in der Kurve von Nordrhein-Westfalen die Quote in den Jahren 2003 und 2004 an; bedingt durch die Langzeitstudiengebühren sinkt die Quote beträchtlich. Ähnlich ist der Verlauf der hessischen Kurve zu interpretieren. Erstaunlich ist der steigende Verlauf der Bremer Kurve – bei einem hohen Ausgangsniveau. Das hohe Ausgangsniveau ist – betrachtet man auch die Kurven von Berlin und Hamburg – offensichtlich typisch für einen Stadtstaat, dessen Hochschulen auch viele Abiturient/innen aus den angrenzenden Flächenstaaten aufnehmen.

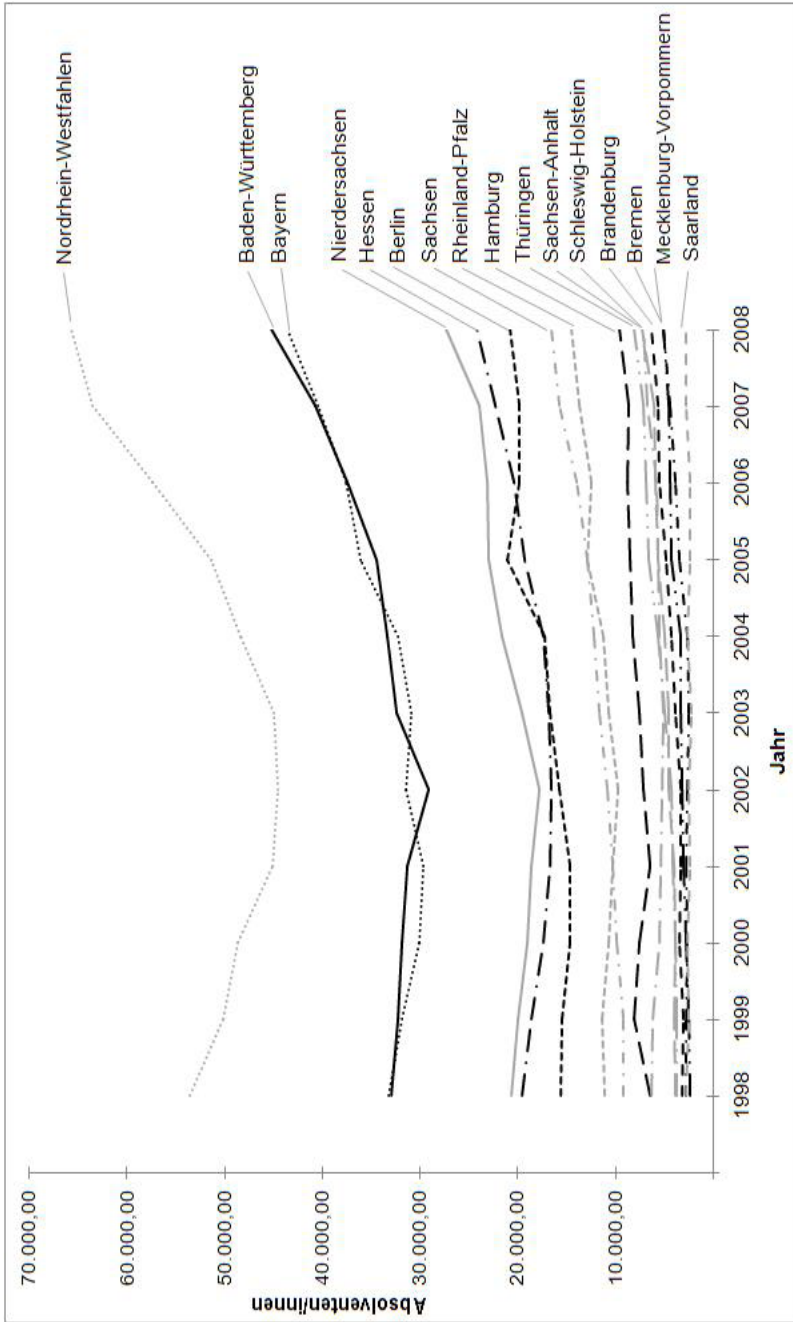
6.1.3. Anzahl der Absolvent/innen

In die andere Richtung als die Kurvenverläufe „Studierende pro Einwohner“ tendiert die Entwicklung bei den Absolventenzahlen, wie die Übersicht 3 zeigt.

Besonders auffällig ist auch bei dieser Grafik das Niveau der Kurve von Nordrhein-Westfalen, das den Größenunterschied zwischen den Länderhochschulsystemen offensichtlich macht.

Bei vielen Ländern verläuft die Kurve wie ein mehr oder weniger flaches U. Besonders ausgeprägt fällt dieses U beim Land Nordrhein-Westfalen aus. Erklärt werden könnte der Verlauf mit der im Ländervergleich relativ frühen Einführung der neuen Studiengänge in NRW (siehe Abschnitt 6.2.1.). Gezählt werden in der amtlichen Statistik alle

Übersicht 3: Entwicklung der Anzahl der Absolvent/innen von 1998-2008 im Ländervergleich



Abschlüsse – also sowohl die Kurzzeit- als auch Aufbaustudiengänge, sowohl Bachelor als auch Master, die beide kürzer als die herkömmlichen Studiengänge sind. Weil die neuen Studienstrukturen in Nordrhein-Westfalen relativ früh flächendeckend eingeführt worden sind und weil im neuen Studiensystem die Studierenden in wesentlich kürzerer Zeit ihren Abschluss machen können, steigt die Kurve ab 2003 an. Hier wirkt sich also eine – in diesem Falle „Bologna-reformfreundliche“ – Länderpolitik mittelfristig statistisch aus.

6.1.4. *Absolvent/-innen pro Einwohner*

Setzt man die Absolventenzahlen wiederum ins Verhältnis zur Einwohnerzahl, dann beschreibt die Grafik (vgl. Übersicht 4) einen sehr flachen u-förmigen Kurvenverlauf – analog zur Abbildung „Anzahl der Absolvent/innen“.

Aus der Reihe fallen die Linien der drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, die eine mit Abstand zu den Flächenländern deutlich höhere Quote aufweisen und deren Kurvenverläufe von größeren Schwankungen gekennzeichnet sind.

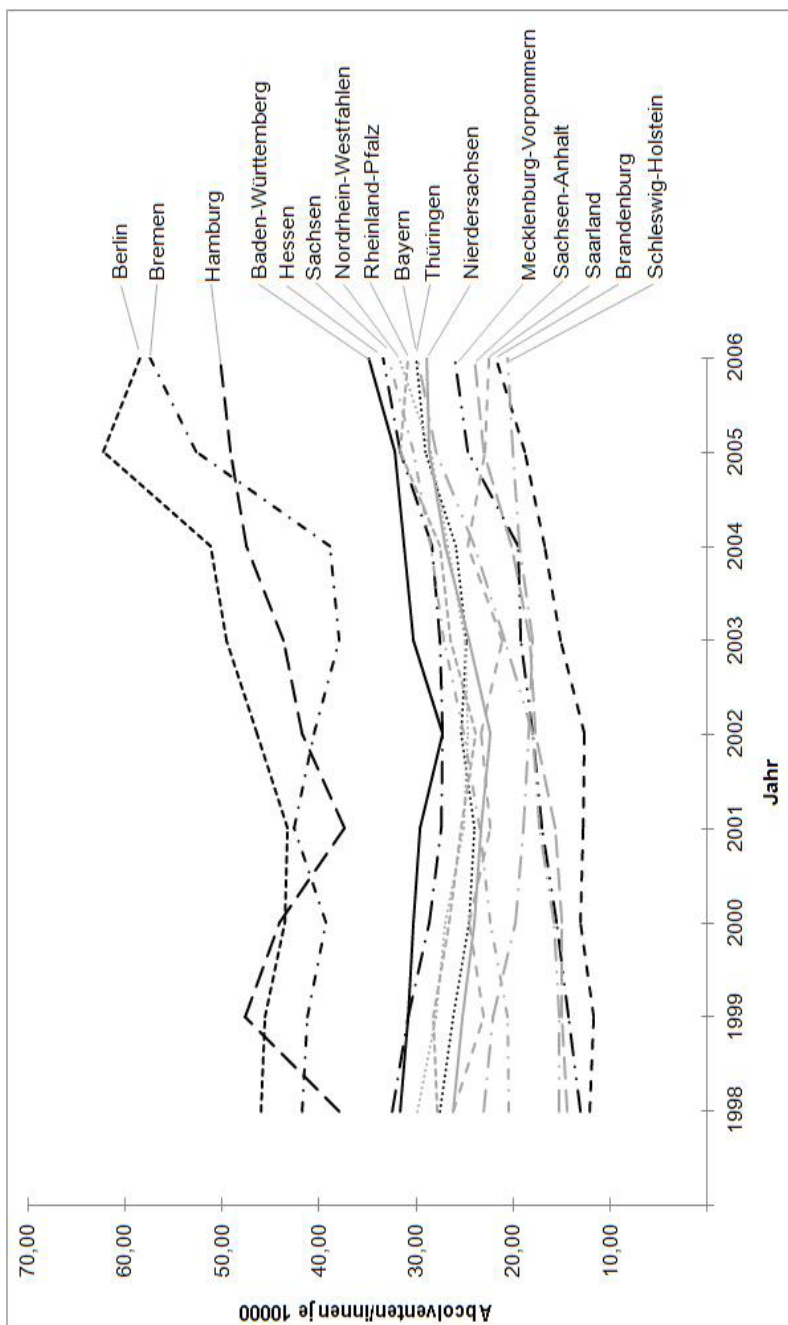
6.1.5. *Betreuungsverhältnis an Universitäten*

Da erstens in den Ländern unterschiedliche Anteile der Studentenschaft an den Fachhochschulen bzw. an den Universitäten eingeschrieben sind und da zweitens Professor/innen an Fachhochschulen ein wesentlich höheres Lehrdeputat als Professor/innen an Universitäten zu erfüllen haben, werden im Folgenden die Betreuungsverhältnisse getrennt nach den beiden Hochschultypen vorgestellt. Hauptamtliche Lehrende an Fachhochschulen sind überwiegend Professoren, hauptamtliche Lehrende an Universitäten sind Professoren *und* wissenschaftliche Mitarbeiter/innen (vgl. Bloch/Franz/Würmann 2010).

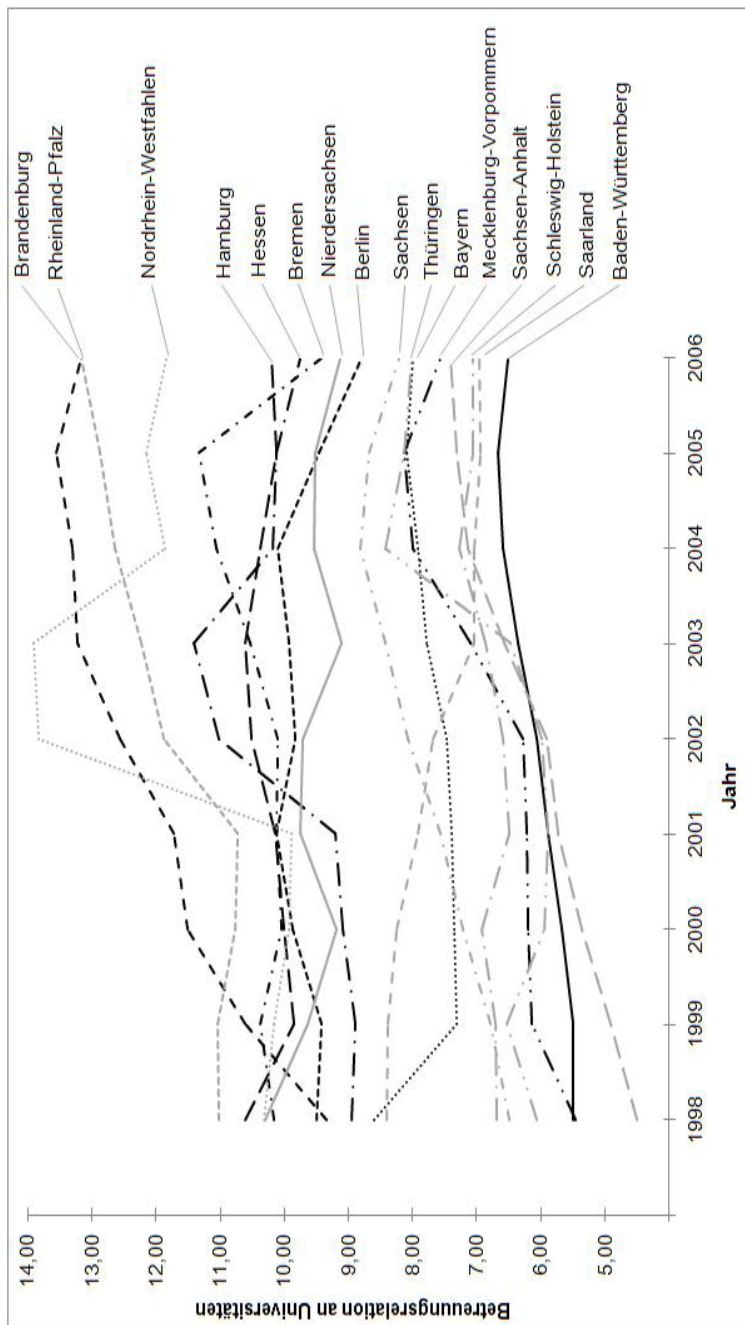
Die erste Grafik (vgl. Übersicht 5) in diesem Abschnitt Betreuungsrate bildet die Kennzahl „Studierende pro wissenschaftliches und künstlerisches/hauptamtliches Personal“ an Universitäten im Zeitverlauf ab, die zweite (Abschnitt 6.1.6.) Studierende pro Professor/in an Fachhochschulen.

Insgesamt wirkt die Grafik mit den unterschiedlichen Kurvenverläufen der Bundesländer unübersichtlich. Deutlich zu sehen ist wiederum der langzeitstudiengebührenbedingte Knick in den Linien von Nordrhein-Westfalen und Hessen im Jahr 2004. Viele Länderkurven

Übersicht 4: Absolvent/innen pro Einwohner von 1998-2006 im Ländervergleich



Übersicht 5: Studierende pro hauptamtlich beschäftigtes wissenschaftliches/künstlerisches Personal an Universitäten von 1998-2006 im Ländervergleich



gehen 2005 nach unten, das heißt, das Betreuungsverhältnis ist mit den Jahren besser geworden. Besonders auffällig ist hierbei Schleswig-Holstein und Bremen, hier muss es einen auffallend hohen Einstellungsan Personal gegeben haben, da die Studierendenzahlen (siehe oben) nicht so deutlich nach unten gingen, wie das der Kurvenverlauf nahelegen könnte.

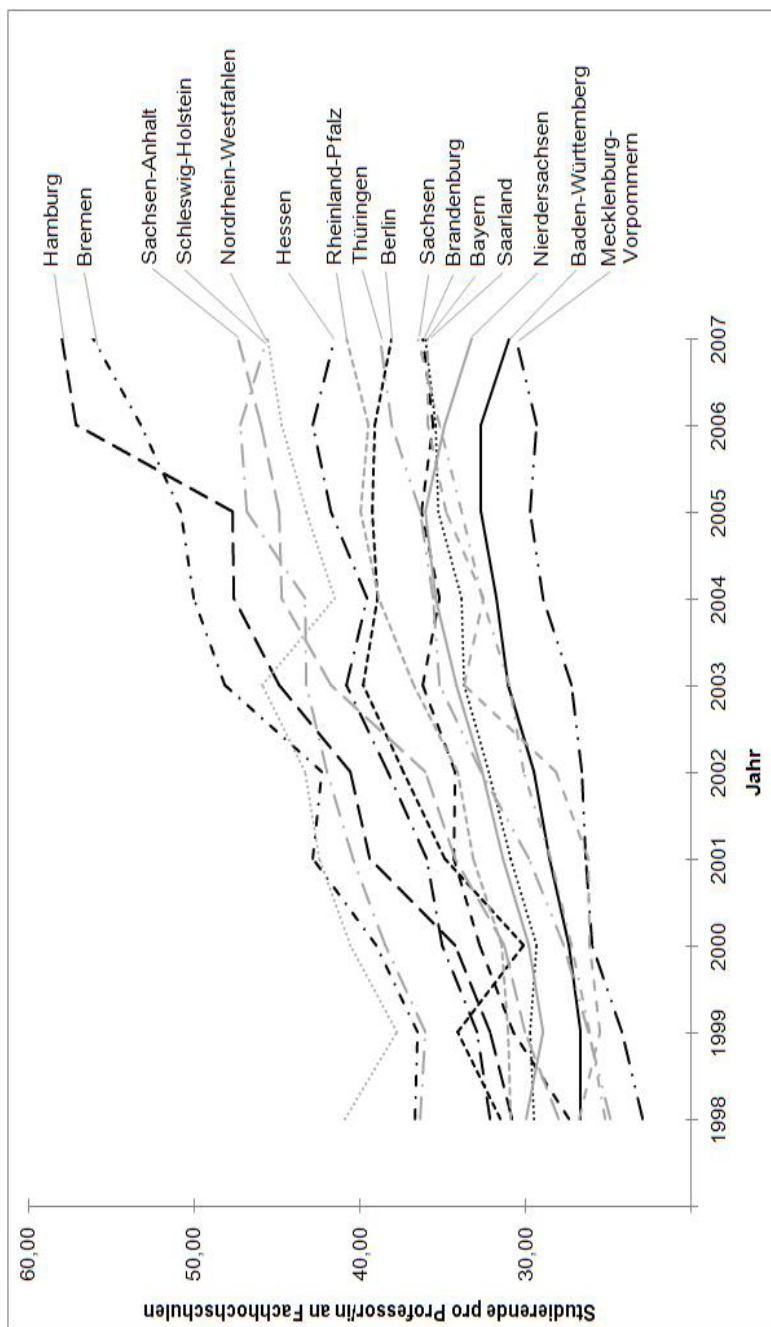
6.1.6. *Betreuungsverhältnis an Fachhochschulen*

Weil wissenschaftliche Mitarbeiter/innen an Fachhochschulen kaum anzutreffen sind, sondern hauptamtliches Lehrpersonal in erster Linie aus der Professorenschaft stammt, wird – um das Betreuungsverhältnis im Zeitablauf festzustellen – das Verhältnis von Studierenden und Professor/innen als geeignete Kennzahl zurückgegriffen. Die folgende Grafik (vgl. Übersicht 6) zeigt das Betreuungsverhältnis von Studierenden und Professor/innen an Fachhochschulen.

Hier lässt sich in allen Ländern ein Aufwärtstrend feststellen, der aber aus Hochschulperspektive nichts Gutes verheißt. Denn je höher die Werte auf der Y-Achse, desto mehr Studierende hat ein/e Professor/in zu betreuen. Besonders gravierend hat sich das Verhältnis in den beiden norddeutschen Stadtstaaten Bremen und Hamburg verschlechtert. Beide Länder weisen indes im Vergleich zu den anderen Ländern die besten Betreuungsverhältnisse im Universitätsbereich auf, so dass es zu einer paradoxen Situation kommt: In Hamburg und Bremen haben die Professor/innen an Fachhochschulen im Ländervergleich die meisten, die Professor/innen an Universitäten die wenigsten Studenten zu betreuen.

Wieder erkennbar sind die durch die Langzeitstudiengebühren bedingten Knicke in den Linien von Nordrhein-Westfalen und Hessen. Erstaunlich ist erstens insgesamt das Spektrum der Länderquoten, das von unter 30 bis unter 60 Studierenden pro Professur reicht, also um den Faktor 2 variiert. Bemerkenswert ist zweitens, dass sich die Quote in Sachsen-Anhalt negativ entwickelt hat. Das als typisch ostdeutsch geltende gute Betreuungsverhältnis ist in diesem Fall auf das relativ niedrige (West-)Niveau gesunken. In den 1990er Jahren waren alle ostdeutschen Länder noch gemeinsam mit einem im Vergleich zu den westdeutschen Ländern positiven Betreuungsverhältnis aufgefallen. 2007 schneiden sowohl ost- als auch westdeutschen Ländern gut, mittel und schlecht ab; die Zugehörigkeit zu Ostdeutschland ist nicht

Übersicht 6: Studierende pro Professor/in an Fachhochschulen von 1998-2007 im Ländervergleich



automatisch mit einem guten Betreuungsverhältnis der Hochschulen verbunden.

6.1.7. *Finanzielle Ausgaben pro Student/in*

Das Betreuungsverhältnis hängt eng mit den finanziellen Ausgaben eines Landes für die Hochschulen zusammen. Vergleicht man die Grundmittel, die ein Land für einen Studenten/eine Studentin ausgibt, so sticht insbesondere wieder der Kurvenverlauf von Sachsen-Anhalt ins Auge. Das Land hat mit Abstand zu den anderen ostdeutschen Bundesländern Ende der 1990er Jahre am meisten Finanzmittel pro Student/in investiert, hat dann aber seit einigen Jahren zusammen mit den anderen ostdeutschen Ländern seine Ausgaben auf ein Mittelmaß reduziert.

Die Grafik (vgl. Übersicht 7) fällt insgesamt durch ihre uneinheitlichen Linienverläufe und vielen Linienkreuzungen auf. Eine einheitliche Entwicklung der finanziellen Ausgaben pro Student/in fand im Bundesvergleich nicht statt. In Nordrhein-Westfalen sind die Ausgaben stark gestiegen; in Niedersachsen sind sie ebenfalls stark gestiegen, um dann wieder abzusacken, ähnlich auch die Entwicklung im Saarland und in Bayern, wobei hier der Abwärtstrend ein paar Jahre vorher ansetzte. Gesunken sind die Grundmittel pro Student/in dagegen in den ostdeutschen Bundesländern, besonders auffällig ist hier der Kurvenabstieg von Sachsen-Anhalt.

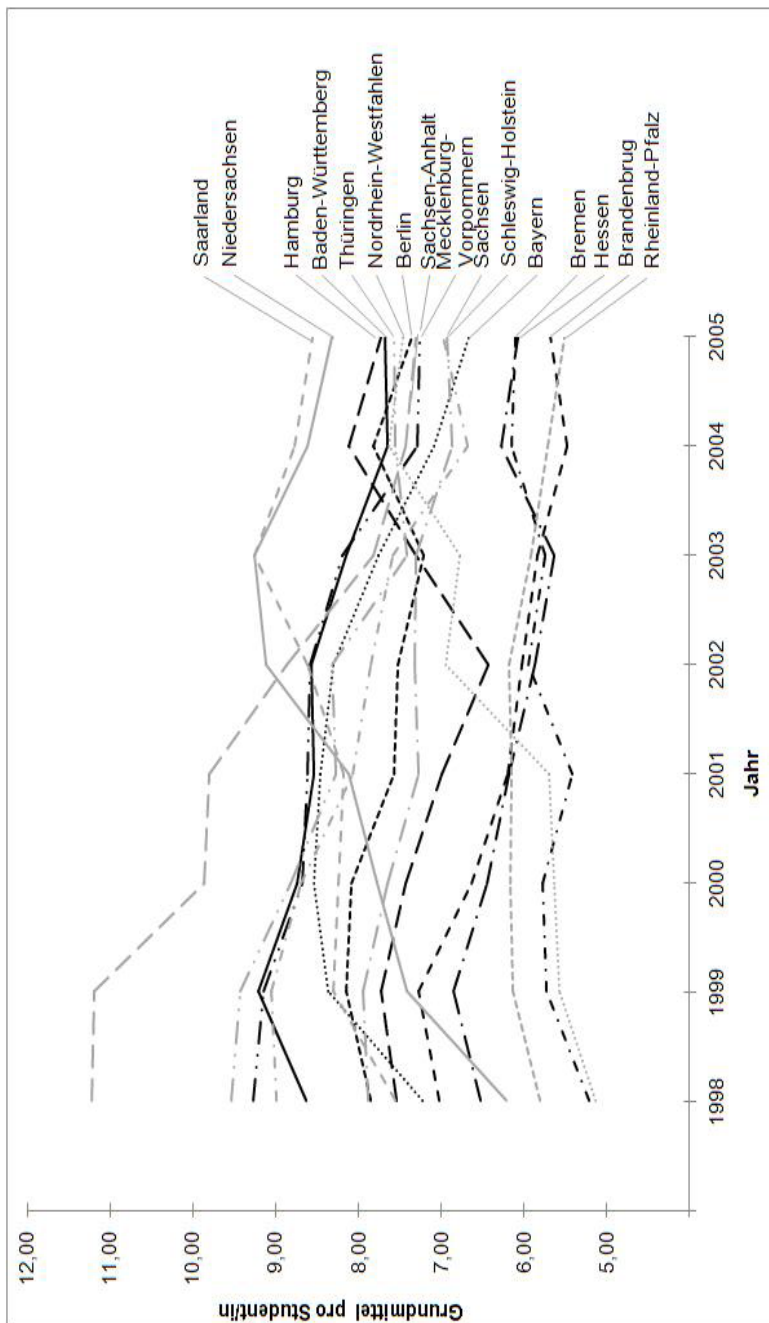
Auch im Ausgabenniveau gibt es beträchtliche Unterschiede. Höhe und Verteilung der Ausgaben obliegen der jeweiligen Länderpolitik. Darüber ob diese langen Pfadabhängigkeiten durch die Föderalismusreform von 2006 geändert werden, kann im Moment nur spekuliert werden; dazu ist die weitere Entwicklung abzuwarten. Zweifel sind allerdings angebracht, denn schon vor der Föderalismusreform konnte mehr oder weniger von den einzelnen Bundesländern in die Hochschulbildung investiert werden, da die Haushaltskompetenz diesbezüglich bereits vor 2006 bestand.⁶

6.1.8. *Zwischenresümee*

Überblickt man die verschiedenen Entwicklungsverläufe im Ländervergleich, dann stellt man zweierlei fest. Zum einen sind gewisse län-

⁶ Der Ausstattungsvergleich des HIS-Instituts zeigt indes, dass auch innerhalb eines Landes von Hochschule zu Hochschule, von Fach zu Fach sehr unterschiedliche Kosten pro Student/in angefallen sind (Dölle et al. 2010).

Übersicht 7: Grundmittel pro Student/in von 1998-2005 im Ländervergleich



derübergreifende Trends festzustellen, wie zum Beispiel die steigende Betreuungsrate im Fachhochschulbereich oder die in allen Ländern im Zeitverlauf leicht ansteigende Zahl von Absolvent/innen. Zum anderen gibt es eine Vielzahl von landesspezifischen Entwicklungen, die eher idiosynkratisch erscheinen und sich offenbar mehr an länger wirkenden Traditionen und Pfadabhängigkeiten orientieren. So lassen sich für einige der hier vorgestellten Kennziffern der Hochschulentwicklung Zusammenhänge mit den in den Ländern herrschenden hochschulpolitischen Orientierungen nachweisen.⁷ Um diesen Differenzen wie auch die Gemeinsamkeiten auf den Grund zu gehen, müssten vergleichende Fallanalysen durchgeführt werden.

6.2. Stand der Studienreform

Entzündet hatte sich Mitte der 2000er Jahre die Debatte um eine Reform der Bund-Länderkompetenzen im Hochschulbildungsbereich zum einen am angestrebten Studiengebührenverbot und zum anderen an der versuchten Abschaffung der Habilitation. Beides wollte die damalige Bundesbildungsministerin im Hochschulrahmengesetz durchsetzen. Auch die Bologna-Studienreform spielte in dem Konflikt zwischen Bund und Ländern eine (Neben-)Rolle. So wurde das vom BMBF geförderte Projekt „Kompetenzzentrum Bologna“, das u.a. die Hochschulen vor Ort personell bei ihren Reformbemühungen unterstützte, ebenfalls vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt; es stand während seiner kompletten Laufzeit (2004-2007) permanent unter dem „Damoklesschwert“ der Verfassungswidrigkeit (Neuhaus 2008: 21). Der Bund – so der Vorwurf einiger Bundesländer – mische sich hier unzulässig in Länderkompetenzen ein, da das Projekt direkt „Bologna-Experten“ an den Hochschulen finanziere, Hochschulbildung jedoch Ländersache sei. Nach der Einigung zur Föderalismusreform wurde der Prozess beim Bundesverfassungsgericht nicht weiter betrieben.

Zwar ging der Bologna-Prozess stark von der Bundesebene aus – es war der deutsche Bundesbildungsminister Jürgen Rüttgers, der 1998 in Paris mit drei anderen europäischen Kollegen die Weichen stellte –, die Länder haben diesen Prozess jedoch nicht nur widerwillig mitgetragen, sondern die Studienstrukturreform in der Bundesrepu-

⁷ Siehe Kapitel 8. Länderspezifische Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen.

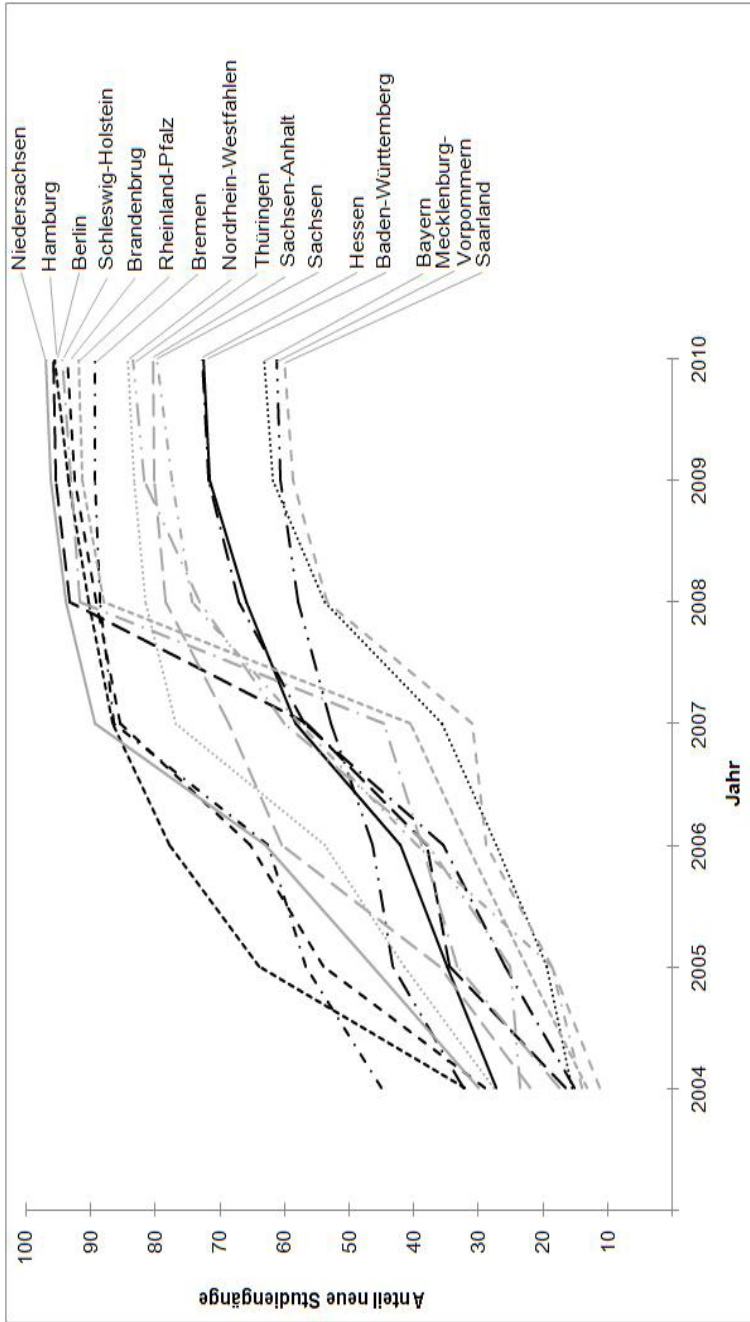
blik – jedenfalls auf nationaler Ebene – stark forciert. Die tatsächliche Umstellung der Studiengänge von Diplom und Magister auf Bachelor und Master ist indes in den Ländern unterschiedlich schnell vonstatten gegangen, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird. Eine Sonderrolle spielt dabei die Lehrerausbildung, deren Absolvent/innen in überwiegender Mehrheit in den staatlichen Schulen der Länder ihren Beruf ausüben, in denen sie auch studiert haben. Diese doppelte Landeskompetenz – die Hochschulbildung als Landesangelegenheit und das Schulwesen als Landesangelegenheit – führt zu einem starken staatlichen Engagement im hochschulpolitischen Bereich der Lehrerausbildung (vgl. Winter 2007a). Der zweite Abschnitt dieses Kapitels widmet sich dementsprechend der Reform der Lehrerausbildung.

6.2.1. Anteil der neuen Studiengänge

Die folgende Abbildung (vgl. Übersicht 8) zeigt den Anteil der neuen Studiengänge am Gesamt der Studiengänge in den 16 Bundesländern von 2000 bis 2010. In vielen Fällen wurde aus einem alten Studiengang mit dem Abschluss Diplom oder Magister zwei neue Studiengänge mit den Abschlüssen Bachelor und Master (vgl. Winter/Anger 2010: 50 ff.). Rein hypothetisch wäre im Endeffekt mit einer doppelt so hohen Anzahl von Studiengängen zu rechnen, wenn Studiengänge nicht eingestellt oder gänzlich neue geschaffen wurden bzw. werden. Von daher mag der in der Grafik gezeigte Anteil der neuen Studiengänge Bachelor und Master das Umstellungsvolumen etwas überproportional ausfallen. Fakt ist jedoch, dass im Laufe der Jahre, in dem einen Bundesland früher und in dem anderen später, weitgehend alle Diplom- und Magister-Studiengänge umgestellt worden sind. So schließen im Sommersemester 2010 80,5 Prozent der deutschen Studiengänge mit den neuen Titeln ab.

Die Quote der Studienanfänger/innen am Gesamt der Studienanfänger/innen mag den Stand der Umstellung auf den ersten Blick klarer wiedergeben. Laut der amtlichen Statistik haben sich 73,8 Prozent aller Studienanfänger im 1. Hochschulsemester in einen neuen Studiengang eingeschrieben (HRK 2010: 22); diese Zahlen sind allerdings älter, sie stammen vom Wintersemester 2007/08 und dürften aktuell höher liegen. Außerdem werden nur die Master-Studierenden als Anfänger gezählt, die ihren Bachelor nicht in Deutschland erhoben haben. Das heißt, in der Regel werden Master-Studienanfänger hier

Übersicht 8: Anteil der neuen Studiengänge am Gesamt der Studiengänge von 2004-2010 im Ländervergleich



Quelle: Hochschulkompass der Hochschulrektorenkonferenz (2004-2010)

nicht miteinbezogen. Wenn sie mitgezählt würden, müsste die Quote nochmals höher ausfallen.

Die Grafik macht deutliche Unterschiede zwischen den Ländern sichtbar. Dies weist darauf hin, dass die Umstellung auf die neuen Studiengänge unterschiedlich terminiert wurde. So unterschiedlich das Niveau im Einzelnen ist, der generelle Trend ist bei allen Bundesländern der gleiche: Der Anteil der neuen Studiengänge ist im Laufe des letzten Jahrzehnts permanent gestiegen, so dass die Kurven in den Jahren fast parallel laufen.⁸ Diese Entwicklung mag auch darin begründet sein, dass kein Land tatsächlich auf eine Parallelität von alten und neuen Abschlüssen setzt (auch wenn sie hochschulgesetzlich möglich wäre; siehe Abschnitt 6.3.1.). Das bedeutet, dass dort, wo die neuen Studiengänge eingeführt werden, keine Studienanfänger/innen in die alten Studiengänge aufgenommen und diese – nach einer Übergangsfrist – geschlossen werden.

Daraus folgt: Temporär gab und gibt es noch vereinzelt große Unterschiede zwischen den Ländern, auf lange Sicht werden die Kurven sich annähern, wenn alle Studiengänge, die reformiert werden sollen, tatsächlich auch umgestellt worden sind. Die verbleibenden Unterschiede ergeben sich aus dem Anteil der Studiengänge am Gesamtstudienangebot eines Landes, die generell noch nicht auf die neuen Abschlüsse umgestellt werden (Jura, Medizin, Pharmazie), und wohl noch in einem größeren Ausmaß: aus der Entscheidung der Länder, das Lehramtsstudium „neu“ zu stufen oder beim „alten“ Staatsexamen zu bleiben (siehe Abschnitt 6.2.2.).

Den aktuellen Stand der Umstellung der Studiengänge bildet folgende Tabelle ab. Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland sind die Bundesländer, deren Hochschulen noch nicht drei Viertel ihrer Studiengänge im neuen Format anbieten. Die anderen Bundesländer liegen zum Teil weit über dieser Quote. Diese Zweiteilung der Bundesrepublik kann sich durchaus auf Dauer verfestigen. Dies liegt insbesondere an der hochschulpolitischen Entscheidung der einzelnen Länder, auf das Lehrerstudium zu stufen oder es beim Staatsexamen zu belassen (oder gar zum Staatsexamen zurückzukehren).

⁸ Die kurzzeitig steilen Anstiege bei einigen „kleinen“ Ländern können mit der flächendeckenden Umstellung des Studienangebots an einer Universität zu einem Termin erklärt werden. Dies macht sich dann statistisch bemerkbar, wenn ein Land nur eine oder zwei (mittel-)große Universitäten aufweist.

Übersicht 9: Bachelor- und Master-Studienangebote nach Bundesländern im Sommersemester 2010

Bundesland	Studiengänge insgesamt	davon					
		alte Hochschulabschlüsse	staatliche & kirchliche Abschlüsse	Bachelor/Master			
				Bachelor	Master	Zusammen	% von insgesamt
Baden-Württ.	1.875	68	445	770	592	1.362	72,6
Bayern	1.916	132	574	699	511	1.210	63,2
Berlin	820	28	8	342	442	784	95,6
Brandenburg	323	19	2	149	153	302	93,5
Bremen	252	26	1	127	98	225	89,3
Hamburg	419	5	13	252	149	401	95,7
Hessen	1.007	74	200	379	354	733	72,8
Mecklenburg-V.	353	32	105	105	111	216	61,2
Niedersachsen	1.214	22	16	590	586	1.176	96,9
NRW	2.496	43	348	1.088	1.017	2.105	84,3
Rheinland-Pf.	609	36	14	350	209	559	91,8
Saarland	213	20	65	81	47	128	60,1
Sachsen	720	137	9	327	247	574	79,7
Sachsen-Anhalt	427	22	62	192	151	343	80,3
Schleswig-Holst.	368	15	6	168	179	347	94,3
Thüringen	409	18	50	198	143	341	83,4
Bundesländer insg.	13.421	697	1.918	5.817	4.989	10.806	80,5

Tabelle entnommen aus HRK (2010: 12), Quelle: Hochschulkompass 1.3.2010 (Sommersemester 2010)

6.2.2. Lehramtsstudiengänge

Ein wesentlicher Bereich im Studienangebot sind die Studiengänge, die zum Lehramt an Schulen führen. Im Zuge des Bologna-Prozesses in Deutschland sollte auch die universitäre Lehrerbildung gestuft und reformiert werden. Mehr noch: Die neue gestufte Lehrerbildung ist an einigen Universitäten entscheidend für die generelle Durchsetzung der Bologna-Reform gewesen (Winter 2007a: 6). Nicht aber in allen Bundesländern wurde das Lehramtsstudium gestuft (dazu unten mehr).

In der Diskussion um die gestufte Lehrerbildung wird zwischen zwei Modelltypen unterschieden: dem integrativen und dem sequenziellen Modell (Winter 2004). In erster Linie betrifft diese Zweier-Typologie die Lehrerstudiengänge im Sekundarbereich an allgemein bildenden Schulen. Im *integrativen Modell* werden die Fachwissenschaften, Fachdidaktiken, Bildungswissenschaften (Pädagogik, Psychologie und gegebenenfalls Soziologie) und Schulpraktika parallel sowohl in der Bachelor- als auch in der Master-Phase belegt; im *sequenziellen Modell* werden in der Bachelor-Phase ausschließlich die Fachwissenschaften und in der Master-Phase die lehrberufsspezifischen Fächer wie (Fach-)Didaktiken und Bildungswissenschaften studiert sowie die Schulpraktika belegt.

Nachdem der Streit zwischen der integrativen und sequenziellen Struktur des gestuften Lehramtsstudiums politisch zugunsten einer stärkeren parallelen Integration der Fächer im Studium entschieden war (vgl. Winter 2007a), kristallisierte sich nach und nach heraus, dass nicht nur zwei unterschiedliche (gestufte) Konzepte, sondern mittlerweile drei Varianten des reformierten Lehramtsstudiums realisiert worden sind. Es gibt also drei Realtypen des reformierten Lehramtsstudiums: erstens das *gemäßigt sequenzielle* mit den Abschlüssen Bachelor und Master, zweitens das *integrative*, ebenfalls mit den Abschlüssen Bachelor und Master, und drittens das *modularisierte Lehramtsstudium mit dem Abschluss Staatsexamen*. Das Lehramtsstudium wurde (bzw. wird) in allen Bundesländern reformiert, das heißt modularisiert – nur eben gestuft wurde/wird es nicht überall. Die Ausgestaltung der drei Realtypen in den Bundesländern bzw. den Universitäten weist eine gewisse Varianz auf; auch bei den modularisierten Lehramtsstudiengängen gibt es Unterschiede: in der Regelstudienzeit, hinsichtlich der Gestaltung des Staatsexamens, in der Gewichtung der Bereiche und schließlich im Studienablauf.

Das gestufte System (in seiner integrativen sowie gemäßigt sequenziellen Form) kommt in mehr Bundesländern zum Einsatz als das modularisierte Staatsexamen. Mit Ausnahme von Bayern⁹, Hessen¹⁰, Saarland und Sachsen-Anhalt stellen fast alle Bundesländer auf die gestufte Lehrerausbildung im Sekundarbereich um. In Mecklenburg-Vorpommern wurde der Modellversuch an der Universität Greifswald zur Einrichtung eines gestuften Modells wieder eingestellt; hier kehrt man zum alten Staatsexamen zurück, beabsichtigt aber, das Studium zu modularisieren.¹¹ Wie im Oktober 2010 zwischen Kultus- und Wissenschaftsministerium vereinbart wurde, plant auch der Freistaat Sachsen, zum Staatsexamen zurückzukehren.¹² Baden-Württemberg wird vorerst bei den Studiengängen Lehramt an Grund- und Hauptschulen, an Realschulen und an Sonderschulen beim alten System bleiben (das sind die Studiengänge, die dort an den Pädagogischen Hochschulen angeboten werden); gestuft wird das Studium für Lehramt an Berufsschulen und an Gymnasien. Thüringen bietet beide Varianten an, das gestufte und das ungestufte Studium: Die Universität Erfurt war eine der ersten in der Republik, die auf gestufte Lehrerstudiengänge umgestellt hat (allerdings wird dort nicht für das Lehramt an Gymnasien ausgebildet); die Universität Jena hingegen bleibt beim Staatsexamen und modularisiert dieses Studium¹³. Das Saarland kooperiert im Bereich Primarstufe mit Rheinland-Pfalz; dort ist das Studium auf Bachelor und Master umgestellt worden. In Sachsen-Anhalt, das beim Staatsexamen für den Lehrberuf in allgemein bildenden Schulen bleibt, wird ein gestufter Modellstudiengang für berufsbildende Schulen an der Universität Magdeburg angeboten (vgl. Winter 2007a: 31ff.).

⁹ Siehe das Bayerische Lehrerbildungsgesetz vom 12. Dezember 1995, zuletzt geändert am 24. Juli 2007. URL: http://by.juris.de/by/LehrBiG_BY_1995_rahmen.htm (letzter Zugriff am 18.11.2010) und die Lehramtsprüfungsordnung I vom 13. März 2008. URL: <http://www.km.bayern.de/km/recht/LPO1/index.html> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

¹⁰ Siehe das Hessische Lehrerbildungsgesetz vom 29. November 2004 und die Verordnung zur Umsetzung des Hessischen Lehrerbildungsgesetzes vom 16. März 2005. URL: <http://www.zlf.uni-frankfurt.de/txt/zlf/HLbG.pdf> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

¹¹ Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur: Grundzüge der Lehrerausbildung in Mecklenburg-Vorpommern im Kontext der europäischen, bundesweiten und landesspezifischen Herausforderungen, Rostock, 23.11.2007 (http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=190, letzter Zugriff am 18.11.2010).

¹² Siehe: <http://www.sachsen-macht-schule.de/schule/9327.htm?id=221> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

¹³ Siehe http://www.uni-jena.de/Jenaer_Modell_der_Lehrerbildung.html (letzter Zugriff am 18.11.2010).

Bayern wie Sachsen-Anhalt bleiben bei der Semesteranzahl der alten Lehramtsstudiengänge. In Bayern sind allerdings die Abschlussprüfungen inklusive Vorbereitung darin nicht enthalten, ein Studium dauert also de facto auch länger als neun Semester. Die Universität Jena wie die Universität des Saarlandes bieten ein modularisiertes Studium für das Lehramt an Gymnasium an, das nicht wie bislang nur neun, sondern zehn Semester dauert.¹⁴ In allen Bundesländern mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt wird also die Studienzeit, ob im Bachelor- und Master-Format oder als Lehramtsstudium mit Staatsexamen, verlängert.

Von einer bundesweit einheitlichen Regelung ist man entfernter denn je – wenn sie denn überhaupt realistisch ist und auch politisch angestrebt wird. So auch in der Frage, welches Abschlussniveau für welche Schulform vorliegen muss. Ist beim Studium für das Grundschullehramt zu entscheiden, ob ein Bachelor-Abschluss ausreicht oder ein „kleiner“ (einjähriger) Masterabschluss darauf gesattelt werden muss, so ist für die Ausbildung zum Lehramt für die Sekundarstufe I zu entscheiden, ob der Master-Studiengang ein oder zwei Jahre dauern sollte. Die Bundesländer schlugen hier verschiedene Wege der Reform der Lehramtsstudiengänge ein; die Lage der Lehrerbildung in der Bundesrepublik ist infolgedessen nicht leicht zu überblicken¹⁵.

Das Ergebnis ist eine neue Unübersichtlichkeit der Studienstrukturen in der Lehrerbildung, über deren mögliche Konsequenzen bislang nur spekuliert werden kann. Die Heterogenisierung der Ausbildungsgänge oder positiv formuliert: die Profilierung respektive der Konzeptwettbewerb auf Landes- beziehungsweise Hochschulebene werden die Praxis der Anerkennung der Abschlüsse verkomplizieren.

Neben dieser Heterogenisierung der Ausbildungsgänge und der daraus resultierenden neuen föderalen beziehungsweise universitätsspezifischen Unübersichtlichkeit ist die zweite große Unbekannte die Frage der Einordnung der Abschlüsse für Grund-, Haupt- und Realschullehrer im gestuften System. Soll – wie beispielsweise aktuell

¹⁴ Siehe http://archiv.uni-saarland.de/de/organisation/zentrale_einrichtungen/zfl/ordnungen/last2007/ (letzter Zugriff am 18.11.2010).

¹⁵ Auf der Tagung von Hochschulrektorenkonferenz und Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft „Von Bologna nach Quedlinburg – Die Reform des Lehramtsstudiums in Deutschland“ wurden etliche Universitätsmodelle in einer Posterausstellung präsentiert. Allerdings fand die Veranstaltung vor rund fünf Jahren im Januar 2006 statt; einiges hat sich inzwischen geändert. URL: http://www.hrk.de/bologna/de/home/2603_2642.php (letzter Zugriff am 18.11.2010).

in Nordrhein-Westfalen eingeführt¹⁶ – die Lehrerausbildung für alle Schularten denselben formalen Abschluss tragen und gleich lange dauern, oder bleibt es bei einer zeitlichen und damit auch hierarchischen Stufung, und wie sieht diese gegebenenfalls aus?

6.3. Regelungen im Bereich Studium und Studienreform

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den staatlichen Regelungen hinsichtlich Studium und Studienreform. Zu Beginn ist die Frage zu stellen, auf welcher Ebene welche Studienangelegenheiten geregelt werden: Wird die Regelungskompetenz vom Bund oder von den Ländern wahrgenommen oder wird sie den Hochschulen überlassen?

Eigentlich könnte man annehmen, im Gefolge der Föderalismusreform sei die Bundesebene weitgehend entfallen; nur noch bei der Definition der Studienabschlüsse, Zulassungsfragen habe der Bund Kompetenzen, die er allerdings derzeit nicht wahrnimmt (vgl. Nolte 2010). Ohne dass im Rahmen dieser Untersuchung ein systematischer Vergleich von Hochschulgesetzen vor und nach der Föderalismusreform vorgenommen wurde, besteht der Eindruck, dass in diesem Bereich die Hochschulgesetze kaum verändert wurden.

Die größte Veränderung mag durch den Wegfall der bundesweit geltenden Rahmenprüfungsordnungen¹⁷ verursacht worden sein, der durch die Bologna-Reform ermöglicht worden ist (Winter: 2009: 9). Diese Veränderung betrifft aber mehr die Hochschulen, die damit in der inhaltlichen Studiengangsgestaltung freier geworden sind – wenn nicht landespezifische Vorgaben anstelle der Rahmenvorgaben wirksam werden (was wie diese Untersuchung zeigt – bislang – noch nicht der Fall ist).

Bundesweit formal – nicht inhaltlich (!) – standardisierend wirken die Abmachungen der Kultusministerkonferenz für die neuen Studiengänge, die beiden Struktur- bzw. Rahmenvorgaben (KMK 2003/2010 und KMK 2000/2004). Zum einen weil diese Vorgaben auch in den jeweiligen Landeshochschulgesetzen – unterschiedlich ausführlich – aufgenommen wurden (und dadurch erst tatsächlich rechtswirksam

¹⁶ Gesetz über die Ausbildung für Lehramter an öffentlichen Schulen (Lehrerausbildungsgesetz – LABG) vom 12. Mai 2009. URL: <http://www.schulministerium.nrw.de/ZBL/Reform/LABG.pdf> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

¹⁷ Siehe: <http://www.kmk.org/wissenschaft-hochschule/studium-und-pruefung/rahmenpruefungsordnungen.html> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

wurden), zum anderen weil sie über ein Anerkennungsverfahren der neuen Studiengänge überprüft werden, für dessen Standardisierung und Überwachung eine bundesweit agierende Organisation (der Akkreditierungsrat) zuständig ist, und diese Akkreditierung von Studiengängen durch Agenturen wiederum in allen Landeshochschulgesetzen verankert ist.

Die zweite Frage, der in diesem Kapitel nachgegangen werden soll, betrifft den materialen Gehalt dieser Regelungen. Was wird geregelt? Und wie stark ist der Soll-Charakter der Vorgaben bzw. welche Handlungsräume ermöglichen sie? Um diese Fragen zu beantworten sollen die verschiedenen Regelungsebenen sukzessive untersucht werden. Zuerst werden die Hochschulgesetze (Abschnitt 6.3.1.), dann die Zielvereinbarungen zwischen dem Land und seinen Hochschulen (Abschnitt 6.3.2.) und schließlich die sonstigen Vorgaben, die vom Land, genauer: von den zuständigen, Wissenschafts- bzw. Kultusministerien kommen (Abschnitt 6.3.3.), analysiert.

6.3.1. Landeshochschulgesetze

Die Analyse der Hochschulgesetze baut auf zwei institutseigenen Untersuchungen auf: In der Studie von Winter/Anger (2010: 25ff.) wurden die Hochschulgesetze von Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen verglichen, und Ronneberger/Winter (2010) untersuchten die Hochschulgesetze von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hinsichtlich von studienrelevanter Regularien. Diese Untersuchungen wurden nun auf die elf übrigen Bundesländer ausgeweitet und aktualisiert (da in einigen Ländern die Hochschulgesetze inzwischen novelliert worden sind).

Da die offiziellen Abkürzungen der Landeshochschulgesetze nicht immer leicht den jeweiligen Ländern zuzuordnen sind, wird im Folgenden eine standardisierte Abkürzung verwendet: HSG XY, wobei HSG für Hochschulgesetz und XY für die Abkürzung des jeweiligen Bundeslandes stehen. Diese unüblichen Abkürzungen werden in der folgenden Liste der aktuellen (Stand August 2010) Hochschulgesetze der 16 Bundesländer in Klammer genannt:

- Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg vom 1. Januar 2005, zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 17. Dezember 2009 (LHG = HSG BW)
- Bayerisches Hochschulgesetz (BayHSchG) vom 23. Mai 2006, zuletzt

- geändert durch § 1 des Gesetzes vom 7. Juli 2009 (= HSG BY)
- Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin – Berliner Hochschulgesetz vom 19. März 2009 (BerIHG = HSG BE)
 - Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2008, zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 03. April 2009 (BbgHG = HSG BR)
 - Bremisches Hochschulgesetz vom 9. Mai 2007, zuletzt geändert durch Art. 16 Beamtenrechtsneuregelungsgesetz vom 22. 12. 2009 (BremHG = HSG BR)
 - Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) vom 18. Juli 2001, zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 26. Januar 2010 (= HSG HH)
 - Hessisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 14. Dezember 2009 (HHG = HSG HE)
 - Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 5. Juli 2002, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 17. Dezember 2009 (HSG M-V = HSG MV)
 - Niedersächsisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 26. Februar 2007, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18.06.2009 (NHG = HSG NI)
 - Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31. Oktober 2006, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2009 (HG = HSG NRW)
 - Hochschulgesetz [Rheinland-Pfalz] vom 21. Juli 2003, zuletzt geändert durch das Universitätsmedizinengesetz vom 10.09.2008 (HochSchG = HSG RP)
 - Gesetz über die Universität des Saarlandes vom 23. Juni 2004, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 1. Juli 2009 (UG = UG SL)
 - Gesetz über die Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes vom 23. Juni 1999, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 1. Juli 2009 (FHG = FHG SL)
 - Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen vom 10. Dezember 2008, rechtsbereinigt mit Stand vom 11. Juli 2009 (SächsHSG = HSG SN)
 - Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 5. Mai 2004, geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2010 (HSG LSA)
 - Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein vom 28. Februar 2007, zuletzt geändert durch Art. 12 Gesetz vom 18.01.2010 (HSG = HSG SH)

- Thüringer Hochschulgesetz vom 21. Dezember 2006, zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 20. März 2009 (ThürHG = HSG TH)

Die Gesetze wurden nach ihren Normen zur Studium und Studienreform untersucht. Dazu diente ein Raster aus neun Kategorien:

- Studienziele
- Gestufte Abschlüsse Bachelor und Master
- Module, studienbegleitende Prüfungen und Leistungspunkte
- Prüfungsmodalitäten
- Zulassung zum Master-Studium
- Übergangsquoten und Übergangsmodalitäten von Bachelor-Studium zum Master-Studium
- Umstellung auf das neue Studiensystem
- Neueinrichtung, Genehmigung und Akkreditierung von neuen Studiengängen
- Studiengebühren.

In einem ersten Schritt der Dokumentenanalyse wurden die Textpassagen aus den Gesetzen entnommen und den Kategorien zugeordnet, die entsprechende Regelungen beinhalten.¹⁸ Für jedes Landeshochschulgesetz lag so eine Synopse aller relevanten Regelungen – geordnet nach den genannten Kategorien – vor. Auf Basis dieser Zusammenstellung wurden dann die Regelungen innerhalb der Kategorien hinsichtlich ihres Gehalts in – wenn möglich – Gruppen sortiert. Die Gruppierung wurde dadurch erleichtert, dass die Formulierungen der verschiedenen Landesgesetze ähnlich, zum Teil identisch sind. Auf Basis dieser Gruppierung fand dann die Interpretation und Darstellung des Gesetzesvergleichs statt. Besonderes Augenmerk wurde zudem auf die Regularien der Landeshochschulgesetze gelegt, die gewisse Besonderheiten aufweisen.

Studienziele

Auffällig ist, dass der in der Bologna-Debatte umstrittene Begriff der *Employability* oder Beschäftigungsfähigkeit in den Gesetzen nicht vorkommt.¹⁹ Hinsichtlich der Bezeichnung der Studiengänge als be-

¹⁸ Dieser Arbeitsschritt wurde von Doreen Trümpler vorbereitet. Ihr sei an dieser Stelle herzlich für ihre Zuarbeit gedankt.

¹⁹ Zum Begriff der *Employability* vgl. Teichler (2008).

rufsqualifizierend herrscht wiederum ein weitgehender Einklang unter den Landeshochschulgesetzen. Ein Satz sei beispielhaft aus dem § 17 I HSG BB zitiert: „Studiengänge führen in der Regel zu einem berufsqualifizierenden Abschluss.“

In den Paragrafen zu den Aufgaben der Hochschulen und zu den Studiengängen ist in allen Landeshochschulgesetzen das Ziel, das Studium solle auf berufliche Tätigkeiten bzw. Aufgaben vorbereiten, genannt. Die Formulierungen variieren im Wortlaut, aber hinsichtlich der Zielsetzung herrscht eine weitgehende Deckungsgleichheit. Beispielhaft sei der entsprechende Satz aus dem Hochschulgesetz von Baden-Württemberg zitiert:

„Die Hochschulen bereiten auf berufliche Tätigkeiten vor, welche die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden oder die Fähigkeit zu künstlerischer Gestaltung erfordern.“
(§ 2 I HSG BW)

Eine Besonderheit in der Bestimmung des Studienziels findet sich in den Hochschulgesetzen der beiden ostdeutschen Länder Brandenburg und Thüringen (§ 3 I HSG BB wie § 5 I HSG TH). Hier wird nicht nur die Berufsvorbereitung allgemein, sondern auch die *Vorbereitung auf unternehmerische Selbstständigkeit* als Studienziel definiert:

„Sie [die Hochschulen] bereiten auf berufliche Tätigkeiten einschließlich unternehmerischer Selbstständigkeit vor, die die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden oder die Fähigkeit zu künstlerischer Gestaltung erfordern.“

Gestufte Abschlüsse Bachelor und Master

Bachelor und Master mit ihren in den KMK-Strukturvorgaben (Kultusministerkonferenz 2003/2010) fixierten Regelstudienzeiten werden in fast allen Studiengängen als Abschlussarten/Hochschulgrade definiert. Eine Ausnahme stellt das HSG Berlin dar: Dort wird der Abschluss Bachelor in keinem Paragrafen erwähnt, der Master ausschließlich im Zusammenhang mit Zugangsvoraussetzungen (§ 10 HSG BE). Genannt werden nur die alten Abschlüsse Diplom und Magister (§ 34 I HSG BE). Andere akademische Grade kann indes die Hochschule gemäß § 34 IV HSG BE im Rahmen ihrer Prüfungsordnungen vergeben.

Ausschließlich die Abschlüsse des Studiensystems Bachelor und Master als mögliche Hochschulgrade nennen die Landeshochschulge-

setze von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (§ 66 I HSG NRW, § 46 III HSG SH, siehe auch §§ 50 und 53 HSG SH). Die anderen Landeshochschulgesetze sehen Bachelor und Master als Studiengänge vor, gewährleisten aber noch alternative Abschlussbezeichnungen.²⁰ Das Gesetz von Rheinland-Pfalz nennt die Einrichtung gestufter Studiengänge lediglich als eine Option (§ 9 IV HSG RP). Trotz dieser verbreiteten Offenheit der Landeshochschulgesetze gegenüber den alten Studienabschlüssen setzen sich die neuen Hochschulgrade bundesweit durch (siehe Abschnitt 6.2.1.).

Die KMK-Strukturvorgabe (2003/2010) vom Bachelor als den „Regelabschluss“ eines Hochschulstudiums taucht expressis verbis allein im Landeshochschulgesetz von Baden-Württemberg wieder auf (§ 29 II HSG BW).

Module, studienbegleitende Prüfungen und Leistungspunkte

Module, Leistungspunkte und *studienbegleitende Prüfungen* sind drei Prinzipien der Gestaltung der neuen Studiengänge, wie sie auch in den Struktur- und Rahmenvorgaben der Kultusministerkonferenz (2000/2004, 2003/2010) festgelegt wurden. Die Hochschulgesetze der Länder haben diese Gestaltungsprinzipien weitgehend aufgenommen. So ist die Möglichkeit bzw. die Verpflichtung, studienbegleitend zu prüfen, in allen Gesetzestexten verankert.²¹

In fast allen Hochschulgesetzen werden die Gliederung des Studiums in *Module* und die Vergabe von *Leistungspunkten* (ECTS-Points) gemäß dem studentischen Arbeitsaufwand verlangt bzw. als Möglichkeit genannt: Nur im Berliner Hochschulgesetz wird die Vergabe von Leistungspunkten bzw. das ECTS nicht genannt. Und nur in den Landeshochschulgesetzen von Bayern, Berlin und Niedersachsen wird die Modularisierung nicht als solche geregelt bzw. erwähnt; im Gesetz von Rheinland-Pfalz ist sie nur implizit in § 70 erwähnt, der Studienkonten und Studienbeiträge regelt.

²⁰ § 35 I HSG BW, Art 66 I HSG BY, § 26 II HSG BB, § 17 III HSG BB, § 64 I HSG BR, § 67 I HSG HH, § 21 II HSG HE, § 41 I HSG MV, § 8 I HSG NI, § 61 I UG SL, § 59 I FHG SL, § 39 I HSG SN, § 9 VI HSG LSA, § 17 I HSG LSA, § 52 I HSG TH.

²¹ Studienbegleitende Prüfungen waren bereits in einigen Diplom-Studiengängen üblich, so beispielsweise im Maschinenbau (vgl. Winter/Anger 2010: 269), sie sind also keine „Erfindung“ des neuen Studiensystems.

Prüfungsmodalitäten

Die *Zwei-Prüfer-Regel*, die bislang für die alten Studiengänge galt, ist bei wenigen Zwischen- und Abschlussprüfungen angebracht; die Anwesenheit von zwei Prüfern soll einen gewissen Schutz vor willkürlichen Bewertungen einzelner Prüfer gewähren. Angesichts der Vielzahl von Prüfungen im modularisierten Studiensystem ist diese Norm allerdings organisatorisch und kapazitär von den Hochschulen kaum noch zu bewältigen. Da studienbegleitende Modulprüfungen in der Regel als relevant für den Studienabschluss gelten, zum Teil auch für die Abschlussnote, sind hier die strengen hochschulrechtlichen Regeln von Hochschulprüfungen (Frist, Anmeldung etc.) anzuwenden. Dennoch halten die meisten Landeshochschulgesetze an der Regel fest, dass mindestens zwei Prüfer an einer Hochschulprüfung teilnehmen (vgl. Winter 2009: 52 f.).²²

Eine dezidierte Ein-Prüfer-Regelung findet sich in den Hochschulgesetzen von Berlin (§ 33 I HSG BE), Hamburg (§ 64 VII HSG HH) und Schleswig-Holstein (§ 51 IV HSG SH). Das Universitäts- und das Fachhochschulgesetz des Saarlandes sieht ebenfalls die Ein-Prüfer-Regelung vor, gibt den Prüflingen allerdings die Möglichkeit, in begründeten Ausnahmefällen zu verlangen, dass Prüfungsleistungen in Hochschulabschlussprüfungen von zwei Prüferinnen und Prüfern bewertet werden (§ 58 IV UG SL, § 55 IV FHG SL). In den Hochschulgesetzen von Baden-Württemberg, Brandenburg und Rheinland-Pfalz wird die Zwei-Prüfer-Regelung oder eine Alternative dazu nicht genannt; es gibt in diesen Ländern dazu keine hochschulgesetzliche Regelung.

Eine Besonderheit im hochschulrechtlich normierten Prüfungswesen ist die Einführung einer sogenannten *Orientierungsprüfung* in Baden-Württemberg und Bayern; im Freistaat heißt sie Grundlagen- und Orientierungsprüfung. Danach ist bis zum Ende des zweiten Semesters mindestens eine Prüfungsleistung, bei Teilstudiengängen zwei Prüfungsleistungen aus den Grundlagen des jeweiligen Faches zu erbringen (§ 34 III HSG BW, Art. 61 V HSG BY).

Kritik am neuen Studiensystem betrifft insbesondere die Prüfungsbelastung bzw. die Inflation der Hochschulprüfungen durch die studienbegleitenden Prüfungen. Werden tatsächlich die herkömmlichen Zwischen- und Abschlussprüfungen durch Modulprüfungen

²² Art 61 III HSG BY, § 62 III HSG BR, § 18 III HSG HE, § 36 V HSG MV, § 65 II HSG NRW, § 26 VIII HSG RP, § 35 VII HSG SN, § 12 V HSG LSA, § 48 IV HSG TH.

ersetzt, dann stellt sich erstens die Frage, welche Modulprüfungen in die Abschlussnote eingehen und – falls nicht alle *Modulnoten* examensrelevant sind – ist zweitens die Frage zu stellen, ob die Module benotet werden müssen. Zur ersten Frage findet sich in keinem Landeshochschulgesetz eine Aussage. Die zweite Frage wird nur von zwei Gesetzen beantwortet; diese verlangen generell eine Benotung von Prüfungsleistungen und damit von jeder Modulleistung. Eindeutig ist dies im Hochschulgesetz von Bremen geregelt. Dort sind gemäß § 61 IV HSG BR die Ergebnisse der Prüfungen zu benoten, mit denen ein Studienmodul, ein Studienabschnitt oder ein Studiengang abgeschlossen werden. Ähnlich kann auch das Berliner Gesetz (§ 33 II HSG BE) interpretiert werden; das Berliner Gesetz kennt allerdings keine Module.

Generell entscheidend ist bei der Betrachtung nicht nur, was in den Gesetzen steht, sondern auch das, was nicht geregelt wird. So ist in den anderen Gesetzen nicht festgelegt, dass Module benotet werden müssen. Es ist auch nicht festgelegt, ob alle oder wie viele der Module der Studiengänge in die Abschlussnote einfließen. Auf hochschulgesetzlicher Ebene ließe sich so also die Anzahl der benoteten und examensrelevanten Modulprüfungen stark reduzieren – wenn nicht auf einer anderen Ebene Vorschriften dazu festgelegt würden (wie z.B. in Sachsen).

Zulassung zum Master-Studium

Im gestuften Studiensystem baut das Master-Studium auf dem Bachelor-Studium auf. Ohne Studienabschluss kann ein Master-Studium nicht belegt werden. In der Logik des gestuften Studiensystems ist das Mindestkriterium für die Aufnahme in ein Master-Studium ein erfolgreich absolvierter Bachelor-Abschluss, so sehen dies auch die KMK-Strukturvorgaben (2003/2010) vor. Gestaltungsspielraum der Länder besteht in der Frage, ob neben dem Bachelor-Abschluss oder einem anderen Studienabschluss weitere Zulassungsvoraussetzungen verlangt werden sollen oder verlangt werden können. Die gesetzlichen Normen hierzu sind durchaus unterschiedlich; bei den einen Ländern ist eine Soll-, bei den anderen eine Kann-Bestimmung verankert:

- Eine Soll-Regelung findet sich in den Gesetzen von Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schles-

wig-Holstein.²³ Hier soll es also weitere zu definierende Zulassungskriterien geben.

- Als Kann-Vorschrift ist es in den Landesgesetzen von Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt²⁴ formuliert; in Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen legt die Formulierung „legen fest“ die Möglichkeit nahe, dies als Kann-Bestimmung zu interpretieren.²⁵
- In Berlin schließlich ist diese Möglichkeit, zusätzliche Zugangsvoraussetzungen für Master-Studiengänge zu bestimmen nur im Ausnahmefall wegen spezieller fachlicher Anforderungen des jeweiligen Master-Studiengangs möglich (§ 10 V HSG BE).

Übergangsquoten und -modalitäten vom Bachelor- zum Master-Studium

Die Frage, wie viele der Bachelor-Absolvent/innen auch einen Master-Studienplatz bekommen können, ist die Kernfrage des gestuften Studiensystems (vgl. Herrmann 2008). Dazu geben die Landeshochschulgesetze keine Antwort. Zu konkreten Übergangsquoten ist in keinem Gesetz eine Aussage zu finden – zu den Übergangsmodalitäten wiederum schon, insbesondere zu den Zugangsvoraussetzungen (siehe oben). Derartige Zahlenangaben in den Gesetzen festzuschreiben, wäre auch unüblich; die Frage ist, ob dies nicht auf einer anderen Ebene – mittels Zielvereinbarung und/oder ministeriellen Erlassen – geschieht (siehe Abschnitte 6.3.2. und 6.3.3.). Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist allenfalls das Landeshochschulgesetz von Rheinland-Pfalz, das dem Ministerium explizit die Kompetenz zur Regelungen der Übergänge bei Bachelor- und Masterstudiengängen gibt (§ 33 VIII HSG RP).

Umstellung auf die neuen Studienabschlüsse

In den Hochschulgesetzen von Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen sind keine hochschulgesetzlichen Festlegungen getroffen, bis wann die Umstellung auf die neuen Studiengänge

²³ § 53 V HSG BY, § 8 VI HSG BB, § 18 VII HSG NI, § 9 IV HSG RP, § 69 V UG SL, § 65 V FGH SL, § 49 V HSG SH.

²⁴ § 37 II HSG HH, § 49 V, VII HSG NRW, § 17 VI HSG SN, § 27 VII HSG LSA.

²⁵ § 29 II HSG BW, § 33 VI HSG BR, § 43 V HSG HE, § 38 X HSG MV, § 44 III HSG TH.

vollzogen sein muss. Häufig werden mittels Zielvereinbarungen derartige Termine gesetzt bzw. ausgehandelt (siehe Abschnitt 6.3.2.). In Sachsen bezieht sich der Umstellungstermin im Hochschulgesetz nur auf die Magister-Studiengänge, die Diplom-Studiengänge bleiben davon unberührt; laut § 114 XIV HSG SN kann in die Magister-Studiengänge nur noch bis zum Wintersemester 2008/2009 immatrikuliert werden. In den anderen Landeshochschulgesetzen werden Termine, bis wann die Umstellung auf die neuen Abschlüsse zu geschehen hat, im Gesetz festgelegt. In den meisten Fällen sollen die neuen Studiengänge spätestens zum Wintersemester 2009/2010 eingeführt worden sein.²⁶ Nur in Nordrhein-Westfalen ist der Termin hochschulgesetzlich zwei Jahre früher angesetzt; dort sollen ab dem Wintersemester 2007/2008 keine Studienanfänger mehr in die alten Studiengänge aufgenommen werden (§ 60 V HSG NRW). In Thüringen wird kein Termin für die Umstellung auf die neuen Abschlüsse, wohl aber für die Einführung eines ECTS-Leistungspunktesystems genannt; dies habe bis zum Ende des Jahres 2007 zu geschehen (§ 45 II HSG TH).

Neueinrichtung, Genehmigung und Akkreditierung von neuen Studiengängen

Die Pflicht zur *Akkreditierung* der neuen Studiengänge wird in allen Landeshochschulgesetzen mit Ausnahme des Berliner Gesetzes genannt. Im Gesetz von Rheinland-Pfalz ist die Akkreditierung nur implizit aufgeführt als eine Voraussetzung zur staatlichen Genehmigung einer Prüfungsordnung genannt (§ 7 IV HSG RP). Allein das sächsische Hochschulgesetz verwendet den Begriff der Akkreditierung nicht; § 9 II HSG SN bestimmt indes, dass neu eingerichtete oder wesentlich veränderte Studiengänge unter Einbeziehung unabhängiger Gutachter „bewertet“ werden. Alle anderen Landesgesetze regeln die Akkreditierung von Studiengängen mit expliziter Verwendung des Begriffs. Unterschiede gibt es lediglich in der Frage, ob generell alle oder nur die Bachelor-Master- oder nur neu eingeführte, wesentlich geänderte Studiengänge zu akkreditieren sind. Unterschiede gibt es auch zum Zeitpunkt der Akkreditierung. In einigen Ländern muss die Akkreditierung vorliegen, bevor in den neuen Studiengang eingeschrieben wird; in anderen Gesetzen ist der Zeitpunkt offen gehalten.

²⁶ § 29 II HSG BW, Art. 57 IV HSG BY, § 117 III HSG BR, § 57 IV HSG HE, § 52 I UG SL, § 46 III HSG LSA.

In einer Internetpublikation des Akkreditierungsrats von 2009 sind die Informationen hierzu im Detail zusammengetragen.²⁷

Die Akkreditierung sollte das *staatliche Prüf- und Genehmigungsverfahren* ablösen und in die Hand von wissenschafts- bzw. hochschulnahen Einrichtungen legen (vgl. Winter 2007b). Dennoch ist in den meisten Landeshochschulgesetzen verankert, dass Einrichtung, Änderung oder Aufhebung eines Studiengangs der Zustimmung des Wissenschafts- bzw. Kultusministeriums bedarf.²⁸ Einige der Hochschulgesetze nennen Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule, in der das Studienangebot quasi als Paketlösung vereinbart wurde, als Äquivalent einer solchen Zustimmung.²⁹ In Hamburg ist nur für hochschulübergreifende Studiengänge die Zustimmung der Senatsbehörde einzuholen (§ 55 II HSG HH). Ansonsten ist der Hochschulrat zuständig, der den Struktur- und Entwicklungsplan verabschiedet, in dem die Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Studiengängen geregelt wird (§ 126 a HSG HH) – wobei § 85 I 6 HSG HH dem Senat bzw. dem jeweiligen Fakultätsrat die Kompetenz zur Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen gibt.

Abgesehen von der ministeriellen Zustimmung liegt die hochschulinterne Entscheidung über die Einführung oder Aufhebung von Studiengängen in Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein bei der Hochschulleitung bzw. beim Hochschulleiter.³⁰ In den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt sind die Akademischen Senate der Hochschulen hierfür zuständig.³¹ In Bayern beschließt der Hochschulrat auf Vorschlag des Senats (Art. 25 III 4 HSG BY) über die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen (Art. 26 V 7 HSG BY). Keine klare Regelung, wer von den Hochschulorganen für die Einrichtung, Änderung und Schließung von Studiengängen entscheidet, ist in den Hochschulgesetzen

²⁷ Siehe http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Stiftung/recht.Grundlagen/Akkreditierung_und_Genehmigung.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010).

²⁸ § 30 III HSG BW, Art. 57 III HSG BY, § 22 III HSG BE, § 17 V HSG BB, § 53 II HSG BR, § 110 I HSG BR, § 114 IV HSG MV, § 28 IV HSG MV, § 119 I HSG RP, § 49 VI HSG SH, § 48 VI FHG SL

²⁹ § 17 V HSG BB, § 53 II HSG BR, § 114 IV HSG MV, § 7 II UG SL, § 9 III LHF LSA, ähnlich § 32 IV HSG SN.

³⁰ § 63 I 2 HSG BB, § 37 I 5 HSG HE, § 37 I 5 HSG NI, § 22 I 2 HSG SH, § 83 III 3 HSG SN, § 15 V UG SL.

³¹ § 19 I 7 HSG BW, § 61 I 3 HSG BE, § 80 I BR, § 85 I 6 HSG HH, § 76 II 13 HSG RP, § 67 III 4 HSG LSA.

von Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen enthalten. Im Bereich der hochschulinternen Kompetenzverteilung im Bereich Studium und Lehre liegt folglich eine Dreiteilung vor: Die einen Länder setzen auf die Hochschulleitungen, die anderen auf den akademischen Senat, die dritte Gruppe überlässt die Frage der Kompetenzzuweisung den Hochschulen.

Studiengebühren

Das vom Bund angestrebte Studiengebührenverbot im Hochschulrahmengesetz, das an die Adresse der Länder gerichtet war, kann als ein Katalysator der Normen der Föderalismusreform im Bildungsbereich gelten (vgl. Hüttmann/Pasternack 2005). Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts könnte somit als ein Vorbereiter der Föderalismusreform im Hochschulbereich interpretiert werden; es hat die Entwicklung hin zu mehr Länderkompetenzen unterstützt. Mittlerweile haben einige Länder die Gebührenerhebung wieder gestoppt. Das heißt aber nicht, dass der Trend der sukzessiven Abschaffung der Gebühren nicht auch wieder umdrehen könnte. Dies hängt nicht zuletzt vom Ausgang der politischen Wahlen ab. Die verfassungsrechtliche Möglichkeit ist – in gewissen Grenzen – gegeben.

Tatsächliche Unterschiede zwischen den Länderpolitiken gibt es hinsichtlich der Studiengebühren für das Erststudium (vgl. Pasternack 2008). Allerdings ist die Gebührenfrage nicht in allen Landeshochschulgesetzen geregelt. In den Ländern Bayern, Hamburg, Niedersachsen und im Saarland ist verankert, dass Gebühren erhoben werden, wobei sie im Saarland erst vor kurzem wieder abgeschafft wurden.³² In Baden-Württemberg werden ebenfalls Gebühren verlangt; allerdings findet sich im Hochschulgesetz (§ 60 V HSG BW) nur ein impliziter Verweis auf das Landeshochschulgebührengesetz, das die Gebührenfrage regelt. De facto werden für das Wintersemester 2010/2011 nur noch in drei Bundesländern Gebühren erhoben: in Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg, wobei in den beiden letztgenannten die Abschaffung für 2012 beschlossen ist.

Explizite Regelungen, dass keine Studiengebühren erhoben werden, finden sich in den Gesetzen von Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt.³³ In Hes-

³² Art 71 I HSG BY, § 6b I HSG HH.

³³ § 2 IX HSG BE, § 5 IV HSG BB, § 109 II HSG BR, § 6 HSG MV, § 12 I HSG SN, § 111 I HSG LSA.

sen, Schleswig-Holstein und in Thüringen werden ebenfalls keine Studiengebühren verlangt, in deren Hochschulgesetzen ist dies allerdings nicht ausdrücklich so fixiert. Eine Sonderrolle spielt Rheinland-Pfalz; dort wurden Studienkonten eingeführt (§ 70 HSG RP).

Zwischenresümee

Die Studienstrukturreform ist in allen Landesgesetzen verankert. Erstaunlich ist, dass in den meisten Gesetzen nach wie vor formal für die Hochschulen die Möglichkeit besteht, herkömmliche Studiengänge anzubieten. Gewisse Unterschiede zwischen den Landeshochschulgesetzen bestehen darin, wie stark sich die Gesetze an den KMK-Strukturvorgaben orientieren und deren Regularien und Formulierungen übernehmen. Gravierende Auswirkungen auf die Praxis der Studienreform hat dies offensichtlich nicht; die Reform und ihre formalen Prinzipien haben sich in allen Bundesländern durchgesetzt (siehe Abschnitt 6.2.1.). Nicht zuletzt ist dies ein Verdienst der bundesweit geltenden Akkreditierungsvorgaben der KMK.

Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen Regelungsbereichen der Landeshochschulgesetze gibt es kaum. Wenn beispielsweise ein Landeshochschulgesetz die Zwei-Prüfer-Regel fordert, heißt dies nicht, dass in diesem Gesetz auch höhere Zugangsvoraussetzungen vom Übergang Bachelor-Master-Studium verlangt werden oder umgekehrt.

Differenzen gibt es zwischen den Ländern in der Frage, wer über die Einrichtung und Aufhebung von Studiengängen hochschulintern zu beschließen hat – die Hochschulleitung oder der Akademische Senat. Der größte Unterschied zwischen den Landeshochschulgesetzen besteht in der Gebührenfrage. Hier gibt es zwei Lager: Die Mehrheit der Länder verlangt keine, eine Minderheit verlangt Gebühren, wobei die Beitragshöhe weitgehend standardisiert ist.

6.3.2. Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen

Die Landeshochgesetze können als normativer Rahmen für das Handeln der Akteure im Hochschulsystem, die Hochschulen und ihre Mitglieder, aber auch die Ministerialbürokratie und ihre Mitglieder begriffen werden. Nachdem im letzten Abschnitt diese gesetzlichen Rahmenvorgaben untersucht worden sind, stehen in diesem Abschnitt die Zielvereinbarungen, die zwischen Hochschulen und Land abge-

geschlossen werden, im Fokus der Betrachtung. Letztlich sind Zielvereinbarungen nichts anderes als Pakete von Abmachungen, Aufträgen und Regelungen, die zwischen Hochschulen und dem für sie zuständigen Landeskultus- bzw. Wissenschaftsministerium in schriftlicher Form „geschnürt“ werden. Trotz ihres ambivalenten Charakters gelten Zielvereinbarungen als das neue zentrale, aber auch ambivalente Steuerungsinstrument in der Hochschulpolitik.³⁴ Ambivalent deshalb, weil sie auf der einen Seite als Vereinbarungen, die von Hochschule und Land gemeinsam unterschrieben werden, Ausdruck einer bilateralen Kooperation sind; auf der anderen Seite gelten sie als ein im Kern autokratisches bzw. hierarchisches Instrument, weil das Land (der Landtag) die Gesetze gibt, der Landesminister die Rechtsordnungen erlässt und das Land schließlich auch über die Steuergelder verfügt, kurz: weil das Machtverhältnis zwischen Hochschule und Land strukturell asymmetrisch ist.

Diese Ambivalenz erschwert die Interpretation der Zielvereinbarungen. Die Texte selbst können kaum darüber Aufschluss geben, wie diese Vereinbarungen zustande gekommen sind – ob nun tatsächlich auf Augenhöhe vereinbart oder von den Hochschulen sowieso bereits für sich beschlossen oder gar von den Ministerien aufoktroiyert. Manche Formulierungen legen die eine oder andere Sichtweise nahe und können entsprechend gelesen bzw. interpretiert werden. Im Grunde muss diese Einschätzung spekulativ bleiben, solange der Prozess nicht selbst beobachtet oder die Teilnehmer befragt worden sind.

Im Rahmen dieser Studie wurden die Zielvereinbarungen bis 2010 auf die Frage nach ihren Regelungen hinsichtlich der Studienreform, Studiengestaltung und Studienkapazitäten untersucht. Die Analyse kann auf einer Untersuchung von König aus dem Jahr 2005 aufbauen (König 2005). Im Vergleich zu damals gab es allerdings noch nicht in allen Bundesländern Zielvereinbarungen, die auf Verhandlungen zwischen Land und den einzelnen Hochschulen beruhen. Die meisten Zielvereinbarungen sind öffentlich zugänglich, aber nicht alle: So werden in Baden-Württemberg Zielvereinbarungen seit 2004 abgeschlossen, aber nicht veröffentlicht; deshalb können sie im Rahmen dieser Studie nicht mit untersucht werden.³⁵

³⁴ Siehe Kracht (2006), König (2009), Schimank (2006); zur rechtlichen Einschätzung von Zielvereinbarungen vgl. Trute (2000), siehe auch Kapitel 4. Hochschulsteuerung.

³⁵ Sehr hilfreich zur Erhebung der Daten ist die Sammlung von Zielvereinbarungen im Internet, die Karsten König, Yvonne Anger und Janine Hoffmann (2010) zusammengestellt haben. Die Dokumentation trägt den Titel „Vertragsförmige Vereinbarungen in der externen Hochschul-

In fast allen Bundesländern sind seit Ende der 1990er Jahre Zielvereinbarungen zwischen den Ländern bzw. ihren Kultus-/Wissenschaftsministerium und ihren einzelnen Hochschulen abgeschlossen worden, die nicht nur Einzelaspekte, sondern alle wesentlichen Aspekte der Hochschulsteuerung (Finanzen, Organisation, Forschung, Studium etc.) betreffen. In Rheinland-Pfalz indes werden nur Zielvereinbarungen abgeschlossen, die sich auf einen Gegenstandsbereich konzentrieren (z.B. Musikausbildung). Außerdem gibt es dort Zielvereinbarungen zum Hochschulpakt 2020, die aber nicht öffentlich zugänglich sind.

Die Einführung der Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument verlief nahezu parallel zu der Einführung der neuen Studienstrukturen. Aus diesem Grund lässt sich eine (eventuell beabsichtigte?) Steuerung der Studienstrukturreform anhand der Zielvereinbarungen gut nachvollziehen.

Zielvereinbarungen weisen eine gewisse Laufzeit auf, die mindestens ein Jahr, in der Regel drei oder vier Jahre beträgt. In den meisten Ländern ist bereits die zweite Welle von Zielvereinbarungen abgeschlossen; zum Teil ist die dritte Welle bereits realisiert.³⁶

In vielen Ländern unterliegen die Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen einem einheitlichen Muster, das zumindest die Gliederung standardisiert, zum Teil bedienen sich die Zielvereinbarungen gar derselben Textbausteine. Für Einheitlichkeit sorgen auch Leitlinien für die Erarbeitung von Zielvereinbarungen, wie sie beispielsweise das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur herausgibt.³⁷ Von daher kann davon ausgegangen werden, dass mit einer Auswahl von Zielvereinbarungen pro Land ein umfassender Überblick über die Situation in den einzelnen Ländern gewonnen werden kann. Um den Aufwand realisierbar zu halten, wurden für jedes Bundesland – soweit vorhanden – jeweils die Zielvereinbarungen einer Fachhochschule und einer Universität analysiert. Nach Ländern und Hochschulen geordnet wurden 66 Zielvereinbarungen ausgewählt:

steuerung“. Siehe: <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2010.htm> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

³⁶ Siehe Kapitel 4. Hochschulsteuerung

³⁷ „Leitlinien des Landes zur Hochschulentwicklung in Niedersachsen gemäß § 1 Abs. 3 NHG für die Erarbeitung von Zielvereinbarungen 2010-2012 mit den Niedersächsischen Hochschulen“ von 2009.

Bayern

- Fachhochschule Regensburg 2006, 2009
- Universität Erlangen-Nürnberg 2006, 2009

Berlin

- Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin 2001, 2006, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin 2010
- Freie Universität Berlin 1997, 1999, 2001, 2006, 2010

Brandenburg

- Fachhochschule Eberswalde 2004, 2007, 2010
- Universität Potsdam 2004, 2007, 2010

Bremen

- Universität Bremen 2002, 2006, 2008
- Hochschule Bremen 2002, 2006

Hamburg

- Universität Hamburg 1999, 2005, 2007, 2008, 2009
- Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg 1999, 2002, 2007, 2008

Hessen

- Universität Marburg 2003, 2006
- Fachhochschule Wiesbaden 2002, 2006

Mecklenburg-Vorpommern

- Universität Greifswald 2006
- Universität Rostock 2006

Niedersachsen

- Fachhochschule Hannover 2004
- Universität Oldenburg 2004, 2005

Nordrhein-Westfalen

- Universität Düsseldorf 2002, 2005, 2007
- Fachhochschule Aachen 2002, 2005, 2007

Saarland

- Hochschule für Technik und Wirtschaft Saarbrücken 2008
- Universität Saarbrücken 2003, 2008

Sachsen

- Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden 2004
- Universität Leipzig 2004

Sachsen-Anhalt

- Universität Halle-Wittenberg 2003, 2006
- Fachhochschule Merseburg 2003, 2006

Schleswig-Holstein

- Fachhochschule Lübeck 2000, 2003, 2008
- Universität Kiel 2000, 2003, 2008

Thüringen

- Universität Jena 2003, 2009
- Fachhochschule Nordhausen 2003, 2009

Neben den hochschulspezifischen Zielvereinbarungen gibt es noch Verträge zwischen dem Land und allen ansässigen staatlichen Hochschulen, so in Baden-Württemberg der Solidarpakt 2007, in Bayern die beiden „Innovationsbündnisse“ „Hochschule 2008“ von 2005 und „Hochschule 2013“ von 2008, in Hessen den Hochschulpakt 2002 und in Sachsen die Vereinbarung über die Entwicklung bis 2010 zwischen den staatlichen Hochschulen in Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung 2003.

Offen müssen die Fragen bleiben, ob und wie die Zielvereinbarung tatsächlich steuern. In vielen Vereinbarungen steht das, was die Hochschulen für sich schon längst beschlossen oder gar realisiert haben. Zum Teil ist der Text auch in diesem Sinne formuliert („die Hochschule hat ... umgesetzt“, „die Universität plant ...“). In derartigen Abschnitten nimmt die Zielvereinbarung eher den Charakter eines retrospektiven Berichts an. In diesem Sinne schreiben – so ist zu vermuten – viele Zielvereinbarungen auch „nur“ das fest, was sich die Hochschule bereits im Rahmen ihrer eigenen Beschlussfassung vorgenommen hat. Es handelt sich um Absichtserklärungen bzw. die Darlegung eigener Entwicklungsstrategien (so z.B. Universität Jena 2008). In derartigen Fällen kann von einer expliziten gemeinsamen Steuerung von Land und Hochschule weniger die Rede sein; sie weisen eher den Charakter einer Selbstverpflichtung auf – was durchaus beabsichtigt sein mag. Eventuell handelt es sich bei einigen Selbstverpflichtungen auch um Entscheidungen, die von den Hochschulleitungen gegenüber ihren eigenen Fachbereichen durchgesetzt wurden, und deren Niederschrift in einer Zielvereinbarung zwischen Hochschulleitung und Land nochmals hochschulintern besonderes Gewicht bekommen und somit präventiv Verzögerungen seitens der Hochschulangehörigen verhindern soll.

Möglich ist daher, dass die Hochschulleitung den Studienreformprozess einleitete, obwohl es zu diesem Zeitpunkt keine externe politische Vorgabe gab – zum einen, um die Bedingungen einer als unausweichlich betrachteten Umstellung selbst bestimmen zu können, und

zum anderen, um in einer Art vorausweisendem Gehorsam den antizipierten Willen der Politik umzusetzen. Angesichts der stärkeren Verhandlungsposition der Ministerien ist auch denkbar, dass Vereinbarungen eher aufoktroziert und weniger auf gleicher Augenhöhe vereinbart wurde. Ob nun tatsächlich – wie König (2005: 142) interpretiert – die Studienstrukturreform top-down umgesetzt worden ist, kann anhand der analysierten Zielvereinbarungen nicht bestätigt werden. Zwar kam letztendlich der Reformanstoß aus dem Kreis der europäischen Bildungsminister und die Kultusministerkonferenz hatte daraufhin die Strukturvorgaben entsprechend definiert, der Rahmen war also bereits gesetzt. Die empirische Frage ist, ob dieser Druck zur Umstrukturierung von den Landesministerien an die Hochschulen weitergegeben oder ob die Hochschulen und deren Fachbereiche nicht von sich aus ihre Studiengänge umgestellt haben. Dies mag vermutlich von Fall zu Fall unterschiedlich gelaufen sein; die meisten Landeshochschulgesetze gaben und geben den Akteuren jedenfalls hier großen Gestaltungsspielraum (siehe Abschnitt 6.3.1.). Manche Hochschulen – so ist zu vermuten – waren selbst initiativ; in anderen Fällen bzw. Ländern bewegte offenbar der Druck des Landes die Hochschulen zur Reform. All diese Spekulationen können – wie bereits erwähnt – nur durch eine Analyse der Entstehungsbedingungen und der Genese der Zielvereinbarungen geklärt werden; eine solche Analyse des Verhandlungskontextes kann an dieser Stelle nicht geleistet werden.

Oftmals sind in den Zielvereinbarungen viele Selbstverständlichkeiten abgedruckt – vielleicht mag die Niederschrift derartiger Aspekte in einer Zielvereinbarung den Grad der Selbstverpflichtung erhöhen. Ob derartige Selbstverständlichkeiten überhaupt später noch gelesen, geschweige denn die Einhaltung der fixierten Ziele überprüft werden, mag dabei keine Rolle spielen. Wichtig ist vielmehr, dass sie in die Zielvereinbarungen aufgenommen wurden, also während des Verhandlungsprozesses geschrieben und gelesen wurden. Zu diesem geringen Grad der Verbindlichkeit von Zielvereinbarungen passt auch, dass in einigen Zielvereinbarungen einfach das Leitbild der Hochschule wiedergegeben wird (Universität Greifswald 2006, Universität Leipzig 2004, FH Aachen 2002).

Insgesamt fällt die Konzeption der Zielvereinbarungen sehr unterschiedlich aus, wie bereits König (2005: 137) festgestellt hat: Die Bandbreite reicht von klar strukturiert, kurz und knapp bis Selbstdarstellungen in Leitbildtexten, hochschulpolitische Allgemeinplätze bzw. Lehr- und Forschungsberichterstattung in epischer Breite. Ein

gewisser Trend zu kürzeren und konkreteren Zielvereinbarungen ist festzustellen. Dies kann als ein Zeichen eines pragmatischeren bzw. geübteren Umgangs mit dem Instrument gedeutet werden.

Interessant ist nicht nur das, was in den Zielvereinbarungen steht, sondern auch das, was nicht darin zu finden ist. Der zentrale Befund dieser Untersuchung betrifft das, was nicht in den Zielvereinbarungen zu lesen ist: In keiner Zielvereinbarung gibt es inhaltlichen Vorgaben für einzelne Studiengänge (mit gewissen Einschränkungen, siehe unten „Studienreform“) oder Quotenvorgaben zum Übergang bzw. zum Verhältnis Bachelor-Master.

Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden die relevanten Textpassagen aus den Zielvereinbarungen erstens selektiert und zweitens nach Kategorien geordnet bzw. entsprechend farblich markiert. In einem dritten Schritt folgte die Interpretation der ausgewählten Textpassagen. Auch wenn die Anzahl der ausgewählten Zielvereinbarungen relativ hoch erscheint und diese Papiere zumeist mehrere Seiten umfassen, grenzt die Auswahl der Abschnitte, in denen Studienangelegenheiten geregelt werden, die zu analysierende Textmenge stark ein.

Studienstrukturreform

Definiert wird erstens die *Umstellung auf modularisierte und gestufte Studiengänge* inklusive ECTS. In den frühen Zielvereinbarungen ist dies noch relativ vorsichtig formuliert: Es solle überprüft werden, welche Fächer dazu geeignet seien; die Hochschulen könnten umstellen; die Hochschulen seien berechtigt umzustellen; die Hochschule solle die neuen Studiengänge erproben und Modellversuche veranstalten etc. Ab Mitte der 2000er Jahre ist die Umstellung des (fast vollständigen) Studienangebots in die neue Struktur eindeutig fixiert, das heißt, von Kann-Regelungen ist nicht mehr die Rede, die Soll-Bestimmungen sind zumeist mit überprüfbaren Terminen versehen.

Die Bundesländer unterscheiden sich im festgelegten *Zeitpunkt der Einführung*. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bremen beabsichtigten relativ früh umzustellen, Länder wie Bayern oder Thüringen vergleichsweise spät, spätestens aber 2010/2011 wird laut den vorhandenen Regelungen in allen Ländern der Umstrukturierungsprozess vollendet sein (ohne Studiengänge mit Abschluss Staatsexamen). Auch wenn die Vereinbarungen zur Studienstrukturreform etappenweise stattfindet, wie auch König (2005: 140) festgestellt hat: von der Möglichkeit der Erprobung in den frühen Zielvereinbarungen bis zum

definitiven Umstellungstermin in den späteren Zielvereinbarungen, so ist im Endeffekt in allen Ländern die neue Studienstruktur an den Hochschulen flächendeckend umgesetzt bzw. in der Umsetzung begriffen (siehe Abschnitt 6.2.1.).

Der zweite Aspekt, der in vielen Zielvereinbarungen behandelt wird, ist die *Einführung und Schließung von bestimmten Studiengängen*. Die jeweiligen Studiengänge werden einfach nur genannt, ohne dass weitere inhaltliche Gestaltungsvorgaben gemacht werden; eine inhaltliche Ausgestaltung dieser Studiengänge wird also nicht fixiert. Dieser Punkt „Einführung und Schließung von konkreten Studiengängen“ ist für die betreffenden Hochschulen der folgenreichste in den Zielvereinbarungen hinsichtlich Studium und Studienreform. Zum einen berührt er ein zentrales Aufgabenfeld der Hochschulen, zum anderen ist er auch direkt überprüfbar und damit prinzipiell von den Ministerien durchsetzbar.

Drittens werden generell keine konkreten Vorgaben zur *inhaltlichen Gestaltung der (neuen) Studiengänge* gemacht. Allerdings werden in einigen wenigen Fällen Forderungen genannt und diese nehmen mehr einen allgemeinen Einfluss auf die Inhalte der neuen Studiengänge als dass sie konkrete inhaltliche Vorschriften machen. Diese Festlegungen betreffen die Anliegen „Ausweitung der Schlüsselkompetenzen“, „Internationalisierung“, „Stärkung der Interdisziplinarität“, „Genderisierung“ und „Verstärkung der Marktorientierung“ des Studienangebots (vgl. Winter 2009: 55 ff.). Im Einzelnen:

- Schlüsselkompetenzen in den Studiengängen:
 - Fachübergreifende Schlüsselqualifikationen sollen in die Studiengänge aufgenommen werden (Universität Leipzig 2004).
 - „Aufnahme von Pflichtmodulen „Persönlichkeitsentwicklung, Sozial- und Methodenkompetenz“ in alle Studiengänge (Mindestumfang 5 % des Gesamtangebots bzw. mindestens 10 Credits)“ (FH Regensburg 2006, ähnlich FH Aachen 2005).
 - Ein „Studienbereich für Allgemeine Schlüsselqualifikationen (ASQ)“ ist einrichten (Universität Halle 2006).
- Interdisziplinarität des Studienangebots:
 - „[...] wird verstärkt fachübergreifende Inhalte in das Pflicht- und Wahlpflichtangebot integrieren“ (FTH Berlin 2001, FU Berlin 2001).
 - Ein „Zentrum für interdisziplinäre Bildung“ soll eingerichtet werden (Universität Leipzig 2004).

- Die Universität Kiel verpflichtet sich, „innovative interdisziplinäre Studiengänge und Studienangebote“ zu entwickeln bzw. deren Anzahl zu erhöhen (Universität Kiel 2000).
- „Zu den besonderen Masterangeboten zählen sowohl interdisziplinär und interfakultativ ausgerichtete Studiengänge als auch in Kooperation mit ausländischen Hochschulen im Rahmen des Erasmus-Mundus-Programms angebotene Studiengänge.“ (Universität Jena 2009)
- Internationalisierung von Studium und Lehre:
 - „Zur weiteren Internationalisierung ihres Studienangebots wird die [FTH Berlin bzw. FU Berlin] das fremdsprachliche Lehrangebot im Rahmen ihrer Studiengänge erhöhen, den Anteil ausländischer Dozenten an der Lehre steigern, Partnerschaften für die Förderung von Auslandssemestern und Auslandspraktika nutzen, ihre internationale Präsentation verbessern und Nachkontakte zu ehemaligen ausländischen Studierenden pflegen.“ (FTH Berlin 2001, FU Berlin 2001)
 - „Es wird [von der FH Lübeck] angestrebt, die Anzahl der internationalen Bachelor- und Master-Studienangebote zu erhöhen.“ (FH Lübeck 2001, ähnlich FH Aachen 2002)
- Genderisierung von Studium und Lehre:
 - An der Universität Hamburg (1999) und an der Universität Oldenburg (2005) in Niedersachsen sollen Angebote und Inhalte der Frauen- und Geschlechterstudien bzw. -forschung bei der Konzeption der gestuften Studiengänge berücksichtigt werden.³⁸ Allerdings ist dieser Punkt auch sehr allgemein formuliert und dürfte damit nicht sonderlich bindend wirken.
- Verstärkte Marktorientierung des Studienangebots:
 - „Dieses Konzept [zur Einrichtung und Weiterführung von Masterstudiengängen] gründet sich auf eine entsprechende Marktanalyse (in Kooperation mit dem Institut der deutschen Wirtschaft) und eine Untersuchung der Wünsche und Karrierevorstellungen von Studierenden der Bachelorstudiengänge respektive von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.“ (HAW 2008)
 - „Die von den Leitlinien genannten Studienanfänger- und Absolventenzahlen sollen 2007 mit Blick auf die Bedarfssituati-

³⁸ Zur Problematik siehe Winter (2005).

- on des Arbeitsmarkts, aber auch die studentische Nachfrage von Behörde und Hochschulen geprüft werden und werden ggf. durch den Senat neuen Erkenntnissen und Bewertungen angepasst.“ (Universität Hamburg 2007)
- „Die Verteilung der Master-Anfänger-Plätze auf die Fakultäten erfolgt unter Berücksichtigung der Leitlinien des Senats der FHH in einem vorrangig an Qualität und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt orientierten Verfahren.“ (Universität Hamburg 2008)
 - „Dieses Studienangebot wird weitergeführt und einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess unterworfen, um insbesondere auf die Anforderungen der Wirtschaft an die Lehre zeitnah reagieren zu können.“ (FH Lübeck 2008)

Viertens wird in den meisten Zielvereinbarungen die *Akkreditierung* der Studiengänge thematisiert; das heißt zum einen, ihr obligatorischer Charakter für die Einrichtung neuer Studiengänge betont – so wie er auch in den Landeshochschulgesetzen verankert ist. Ab der zweiten Hälfte der 2000er Jahre werden in den Zielvereinbarungen denn auch immer mehr konkrete Termine festgelegt, bis wann die Akkreditierung eingeleitet oder abgeschlossen sein muss.

Kapazitäten und Quoten

Neben Fragen der Umsetzung der Studienstrukturreform ist das *Studienangebot- und die Regelung der Lehr- bzw. Aufnahmekapazitäten der Hochschulen* das zweite studienrelevante Hauptthema der Zielvereinbarungen. Aufnahmekapazitäten, Curricularwerte bzw. von Anfängerzahlen von konkreten Studiengängen werden festgelegt sowie Sollzahlen von Studierenden bzw. Absolvent/innen in der Regelstudienzeit nach Fächern fixiert – so zum Beispiel in der Zielvereinbarung mit der FH Aachen (2007):

„Die Hochschule hat das Ziel, insbesondere im Bereich des Bachelorstudiums den Anteil der Absolventinnen und Absolventen in der Regelstudienzeit signifikant zu steigern; sie strebt dabei einen Anteil von dauerhaft mindestens 50 % an.“

Oder die Zielvereinbarung mit der Universität des Saarlandes (2008):

„Bei der neuen Studienstruktur wird die Universität für die Bachelor-Studiengänge 70% und für die Master-Studiengänge 80% des Anteils

von Absolventinnen und Absolventen in der Regelstudienzeit plus zwei Semester anstreben.“

Ferner werden Kapazitätsregeln aufgestellt, so die Maßgabe, dass die Erstsemesterzahlen nach Umstellung der Studiengänge auf die neue Abschlüsse beizubehalten seien, oder die Vorschrift, dass Master-Studiengänge ab einem gewissen Grad der Unterauslastung oder ab einer zu hohen Abbrecherquote zu schließen seien:

„Beträgt innerhalb einer sechsjährigen Laufzeit eines Bachelorstudiengangs die Zahl der erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen pro Studienjahr durchschnittlich nicht mindestens 30 % der angebotenen Studienplätze (Studienanfängerplätze), wird der Studiengang aufgehoben. Für einen Masterstudiengang gilt das innerhalb einer vierjährigen Laufzeit. Die Fristen beginnen drei Studienjahre nach der Einführung eines Studiengangs.“ (FH Aachen 2005)

Wie bereits in den Landeshochschulgesetzen, so werden auch in den Zielvereinbarungen keine *Übergangsquoten vom Bachelor- zum Master-Studium* genannt. Sie sind allerdings indirekt – wenn Bachelor- und Master-Studiengänge als solche konkret aufgeführt werden – durch die Zulassungszahlen errechenbar.

Eine Besonderheit stellt das *Lehramtsstudium* dar, das ja für die – in der Regel staatlichen – Schulen ausbildet. Hier wird die grundsätzliche Abschlussart, aber auch die Grobstruktur (Fachwissenschaften, Bildungswissenschaften etc.) definiert (z.B. Universität Marburg 2003, Universität Hamburg 2007). In Sachsen-Anhalt beispielsweise gibt es dazu eine „Ergänzungszielvereinbarung über die universitäre Lehrerausbildung zwischen dem Land und den beiden Universitäten aus dem Jahr 2005 (vgl. Winter 2007a: 31 ff.). Das ist deshalb eine nicht unerwartete staatliche Einflussnahme, da das Land als mit Abstand größter Schulträger der Hauptabnehmer dieser Absolvent/innen ist. Aus diesem Grund werden auch mehr oder weniger detaillierte Zahlen zur Anzahl der Lehramts-Studienplätze und -Absolventen fixiert.

Ansonsten überwiegen in den Zielvereinbarungen *allgemeine Forderungen bzw. Zielsetzungen*, wie die Reduktion der Studienabbrecherquote, die Erhöhung der Studienerfolgsquote und die Beschränkung der realen Studiendauer. Weitere typische allgemein-appellative Aspekte im Bereich Studium und Lehre ohne konkrete und nachprüf-bare Festlegungen sind: Anstrengungen zur Qualitätssicherung/Eva-

luation, Einrichtung von Teilzeitstudiengängen, Profilbildung und die Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses.

Zwischenresümee

Die Zielvereinbarungen enthalten insgesamt nur relativ wenige Regularien zu Studienreform und sonstigen Studienangelegenheiten. Zentral und von tatsächlicher Relevanz auf die Steuerung der Hochschulen sind die drei Punkte:

- Einrichtung, wesentliche Änderung und Schließung von Studiengängen
- Kapazitätsfragen bzw. konkrete Zulassungszahlen
- Festlegung eines Umstellungstermins für die Studienstrukturreform

Welche Länder nun besonders regelungsintensive Zielvereinbarungen abschließen, lässt sich im Ländervergleich kaum quantifizieren. Bei der Interpretation der Texte stellt man indes bei den Stadtstaaten Hamburg und Berlin eine relativ starke Regelungsdichte fest; dies gilt ebenfalls für die Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Weniger regelungsintensiv – jedenfalls was die Studienangelegenheiten anbelangt – sind die Zielvereinbarungen der beiden ostdeutschen Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sowie von Hessen.

6.3.3. *Ministerielle Vorgaben*

Nachdem die Landesgesetze als normativer Rahmen und daraufhin die Zielvereinbarung als in Paketform verabredete Maßnahmenkataloge untersucht worden sind, wird schließlich in diesem Abschnitt danach gefragt, ob und wenn ja, welche Regelungen die Kultus- bzw. Wissenschaftsministerien der Länder im Bereich Studienreform und Studienangelegenheiten getroffen haben – und welchen Verpflichtungscharakter diese aufweisen. Diese eher traditionelle Variante der ministerialbürokratischen Steuerung kann in Form von Rechtsverordnungen, Erlassen, aber auch einfachen Empfehlungsschreiben den Hochschulen übermittelt worden sein. Einen neuartigen Charakter weisen Empfehlungspapiere auf, die zusammen mit Hochschulen und Studierenden bzw. deren Vertreter/innen erarbeitet wurden.

Derartige Papiere wurden in Reaktion auf die studentischen Proteste 2009 verfasst, die auch die Studienreform kritisierten. Dazu zählen die Niedersächsischen „Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses der gemeinsamen AG von Landeshochschulkonferenz, Landesastenkonzferenz und Ministerium vom 4.6.2010“ oder die „Leitlinien zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses in Bayern“ vom Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, dem Verein der Universitätsleitungen „Universität Bayern e.V.“, dem Verein der Fachhochschulleitungen „Hochschule Bayern e.V. und der Landes-ASTen-Konferenz (LAK) Bayern vom 7. Juni 2010.

Im Gegensatz zu den Landeshochschulgesetzen und den Zielvereinbarungen sind diese Texte zumeist nicht öffentlich zugänglich. Vielmehr ist unklar, was überhaupt an derartigen Schreiben vorliegt. Um Licht ins Dunkel zu bringen, bleibt nur der Weg, die Urheber dieser Texte direkt zu kontaktieren. Um diese ministerialen Akte der Steuerung im Prozess der Bologna-Studienstrukturreform zu erheben, wurden Ende August 2010 in einer postalischen Umfrage die für die Hochschulen zuständigen Ministerien befragt. Im Interesse stehen die Papiere der letzten zwölf Jahre, also seit 1998, seitdem die KMK erste Vorgaben entwickelte – etwas vor Beginn des Bologna-Prozesses.

Adressiert wurde das Schreiben vom 25.8.2010 an die Leiter der Hochschulabteilungen in den Ministerien. Geantwortet haben alle Ministerien; die gestellten Fragen tatsächlich beantwortet haben alle bis auf die Berliner Senatsbehörde.³⁹ Folgende Fragen wurden den Ministerien u.a. gestellt:

1. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums bzw. landesspezifische Vorgaben zur Gestaltung der Bachelor- und Master-Studiengänge in Ihrem Bundesland und wenn ja, welche?
2. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums zur Aufteilung der Lehrkapazitäten für Bachelor- und für Master-Studiengänge und wenn ja, welche?
3. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums zu Übergangsquoten und Übergangsmodalitäten vom Bachelor-Studium zum Master-Studium und wenn ja, welche?

³⁹ Diese fast hundertprozentige Antwortquote ist natürlich sehr erfreulich. Den Abteilungsleiter/innen und ihren Mitarbeiter/innen sei an dieser Stelle herzlich für Ihre Mühe bei der Beantwortung der Fragen gedankt.

4. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums zur Neueinrichtung, Genehmigung und Akkreditierung von Studiengängen und wenn ja, welche?
5. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums zur Berechnung bzw. Festlegung der Studien- bzw. Aufnahmekapazitäten, Zulassungsbeschränkungen und Zulassungsregeln und wenn ja, welche?
6. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums zu Prüfungsmodalitäten und wenn ja, welche (Anzahl Prüfungen pro Modul, Eingang in Abschlussnote, Zwei-Prüfer-Regelung etc.)?

Gestaltung der Bachelor- und Master-Studiengänge

Viele Bundesländer verneinen die Frage, ob es Regelungen seitens des Ministeriums bzw. landespezifische Vorgaben zur Gestaltung der Bachelor- und Master-Studiengänge gab (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt) bzw. verweisen auf die Normen in ihren jeweiligen Landeshochschulgesetzen (Baden-Württemberg, Thüringen). Besonderheiten weisen Bayern und Brandenburg auf; sie haben spezielle Verordnungen erlassen, die auch Regelungen beinhalten, die über die KMK-Strukturvorgaben hinaus gehen:

- So soll in *Bayern* laut § 2 Abs. 1 Satz 1 der Rahmenprüfungsordnung für die Fachhochschulen (RaPO) vom 17.10.2001 in der Fassung vom 6.8.2010 die Regelstudienzeit in Bachelor-Studiengängen an staatlichen Fachhochschulen grundsätzlich sieben Semester betragen, in Master-Studiengängen grundsätzlich drei Semester. Die KMK-Strukturvorgaben (2003/2010) geben einen Spielraum von sechs bis acht für das Bachelor- und von zwei bis vier für das Master-Studium vor. Außerdem ist in § 2 Abs. 2 RaPO festgelegt, dass Bachelor-Studiengänge in der Regel ein praktisches Studiensemester, das ist ein von Lehrveranstaltungen begleitetes Betriebspraktikum, enthalten sollen.
- *Brandenburg* hat eine Verordnung über die Gestaltung von Prüfungsordnungen zur Gewährleistung der Gleichwertigkeit von Studium, Prüfungen und Abschlüssen erlassen, die Hochschulprüfungsverordnung – HSPV.⁴⁰

⁴⁰ Vom 07. Juni 2007 (GVBl.II/07, [Nr. 12], S.134), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Juni 2010.

- Im Land *Hessen* fungieren „Landesspezifischen Strukturvorgaben als Handreichung zu den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“ (aktueller Stand: 26.05.2010). Diese können als eine Art Kommentierung der KMK-Strukturvorgaben betrachtet werden.
- In *Niedersachsen* gibt es drei Erlasse zur Umstellung der Studiengänge auf die Bachelor- und Masterstrukturen, verfasst vom Staatssekretär Josef Lange, und ein Papier „Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses der gemeinsamen AG von Landeshochschulkonferenz, Landesastenkonzferenz und Ministerium vom 4.6.2010“. Diese drei Erlasse zum „Bologna-Prozess – Eckwerte für die Einführung von Bachelor-/Master(BAMA)-Studiengängen“ vom 18.5.2004, 25.07.2005 und 14.09.2006 berühren weniger die inhaltliche Ausrichtung der neuen Studiengänge, sondern vielmehr Kapazitätsfragen. Im ersten Erlass werden die formalen Strukturvorgaben (Regelstudienzeiten, ECTS etc.) genannt, wie sie auch in den Strukturvorgaben der KMK enthalten sind. Im Erlass vom 25.07.2005 wird festgelegt, dass Master-Studiengänge ausschließlich in herausragenden Leistungsschwerpunkten der Hochschule eingerichtet werden sollen. Aus den niedersächsischen Erlassen geht deutlich der politische Wille zur generellen Verkürzung der Studienzeiten hervor; der Bachelor soll für eine Mehrzahl der Absolvent/innen der Regelabschluss sein und direkt ins Berufsleben führen (so im Erlass vom 18.5.2004). Ferner wird eine gewisse Präferenz für ein universitäres Master-Studium und ein Bachelor-Studium an Fachhochschulen sichtbar:

„Angesichts der gebotenen Profilbildung und Arbeitsteilung der Hochschulen nach Leistungsfähigkeit und Leistung wird es Bereiche geben, in denen, insbesondere an Universitäten, nur Master- oder, an Universitäten und Fachhochschulen, nur Bachelor-Studiengänge vorgehalten werden können. Insoweit bitte ich darum, bei den Planungen zu Master- Studiengängen strenge Maßstäbe im Hinblick auf die in Ziffer 6 des Bezugsschreibens angeführten Kriterien anzulegen. Die Einführung von konsekutiven Bachelor- und Master-Studiengängen darf nicht dazu führen, dass die individuellen Studienzeiten allgemein auf fünf Jahre verlängert werden.“ (Erlass vom 25.7.2005)

Besonders Augenmerk des Ministeriums verdient offenbar das Angebot an Master-Studiengängen. Im Erlass vom 14.9.2006 wird kritisiert, dass die Vielzahl von Master-Studiengängen zu einer „unerwünschten

Zersplitterung des Studienangebots“ führe. Master-Studiengänge sollten vielmehr die besonderen Leistungsschwerpunkte der Hochschule abbilden. Im Lichte der Re-Akkreditierungs-Prüfungsergebnisse behält sich der Staatssekretär vor, seine Zustimmung zu einer Weiterführung der Master-Studiengänge zu versagen.

- In *Nordrhein-Westfalen* wurden analog zu den KMK-Strukturvorgaben landesspezifische Vorgaben im Erlass vom 16.02.2005 herausgegeben. Darüber hinaus wird auch die Regelstudienzeit der neuen Studiengänge festgelegt:

„3. Aus kapazitativen Gründen (Sicherstellung ausreichender Erstausbildungen in Bachelorstudiengängen) und studienreformerischen Gründen (Realisierung modulbezogener Qualifikationsziele) sollen Bachelorstudiengänge eine Regelstudienzeit von sechs Semestern haben und dürfen 7 Semester nicht überschreiten. 4. Wenn Bachelorstudiengänge eine Regelstudienzeit von mehr als sechs Semestern aufweisen oder mehr als 180 ECTS-Punkte umfassen, bleibt dies bei der Kapazitäts- und Auslastungsberechnung unberücksichtigt. Hierüber entscheiden die Hochschulen In eigener Verantwortung.“

Dieser Erlass ist aber ein halbes Jahr später mit dem Erlass vom 31.08.2005 zurückgezogen worden.

- In *Rheinland-Pfalz* gab es länderspezifische Vorgaben, die mit Beschluss des Akkreditierungsrates vom 09.06.2009 als „Landesspezifische Strukturvorgaben im Sinne von verbindlichen Vorgaben für die Akkreditierung von Studiengängen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 Akkreditierungs-Stiftungs-Gesetz“ beschlossen wurden.⁴¹ Dabei handelte es sich insbesondere um folgende Vorgaben – wie dem Antwortschreiben des Ministeriums zu entnehmen ist:

„1) Jedes Modul wird in der Regel mit einer studienbegleitenden Prüfung abgeschlossen, auf deren Grundlage Leistungspunkte vergeben werden.
2) Eine individuelle und flexible Studiengestaltung soll durch eine Verknüpfung von Modulen nicht unangemessen eingeschränkt werden.
3) Personen, die über keinen ersten Hochschulabschluss verfügen, können zu weiterbildenden Studiengängen, die mit einem Hochschulabschluss abschließen, unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen werden. Diese sind den Prüfungsordnungen der jeweiligen Studiengänge zu entnehmen. Die Vorgaben zur Modulgröße (1) und zum Zugang zum

⁴¹ Zur Problematik landesspezifischer Strukturvorgaben im Verhältnis zu ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung siehe Thierfelder (2009).

weiterbildenden Masterstudiengang (3) wurden in dem im Rahmen der Weiterentwicklung der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben gefassten Beschluss vom 04.02.2010 der KMK „Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor und Masterstudiengängen“ aufgenommen. Das heißt, sie gelten jetzt für alle Länder.“

- In *Schleswig-Holstein* wurde am 30.4.2008 eine Landesverordnung über Studiengänge und die Qualitätssicherung an den staatlichen Hochschulen (Hochschulqualitätssicherungsverordnung – HSQVO) erlassen. Neben Erklärungen und Definitionen (von formalen Studienstrukturen, wie ECTS, Modulen) werden darin Aspekte der Akkreditierung und Evaluation geklärt. Ferner hat das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr ein „Merkblatt zur Einführung neuer Studiengänge“ (aktueller Stand 30.4.2007) herausgegeben. Darin werden insbesondere Kapazitätsfragen (die Berechnung eines Curricularnormwerts der neuen Studiengänge) abgehandelt.

Im Antwortschreiben aus *Bremen* wurde die Vorgabe genannt, dass die Master-Studiengänge an den ausgewiesenen Forschungsschwerpunkten anzuknüpfen hätten. Sie ist offenbar nicht in einem Erlass fixiert, sondern findet sich in den Bremer Zielvereinbarungen wieder.

Aufteilung der Lehrkapazitäten für Bachelor- und für Master-Studiengänge

Die Frage, ob spezielle ministerielle Regelungen zur Aufteilung der Lehrkapazitäten getroffen wurden, wird von einigen Ministerien (Hessen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt) schlicht verneint, oder es wird generell auf die – in jedem Bundesland vorhandenen – Verordnungen zur Zulassung, Zulassungszahlungen hingewiesen (Baden-Württemberg, Brandenburg).

In *Bayern* solle – so im Antwortschreiben des Ministeriums – grundsätzlich gelten, „dass sich durch die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge die Zahl der Studienanfängerplätze in grundständigen Studiengängen nicht verringern darf. Konkrete Quoten wurden und werden nicht festgelegt.“

In *Bremen* wurde bestimmt, dass der quantitative Schwerpunkt der Ausbildung in den grundständigen Bachelor-Studiengängen liegen solle. Ferner sollte die Anzahl der Absolvent/innen mit einem Bachelor-Abschluss gegenüber den Absolvent/innen der Diplom- oder Ma-

gister-Studiengänge zumindest nicht verringert werden. Die Kapazität für Studienanfängerplätze in konsekutiven Master-Studiengängen zu Bachelor-Studienanfängerplätzen solle ein Verhältnis von 1: 2 erreichen.

Die *Hamburger* Senatsbehörde verweist auf die die Zielvereinbarungen, in denen Regelungen zur Aufteilung beabsichtigt sind. Aus diesen Globalzahlen für die ganze Hochschule ergebe sich eine generelle Quotierung (siehe auch Abschnitt 6.3.2.).

In *Mecklenburg-Vorpommern* wurde mit den Hochschulen die Frage der Aufteilung der Lehrkapazitäten besprochen. Vereinbart wurde im Zuge der ersten Phase des Hochschulpakts lediglich, dass die Zahl der Studienanfänger/innen im ersten Hochschulsesemester auf dem Niveau des Jahres 2005 gehalten werden solle.

Der bereits oben genannte Erlass vom 18.5.2004 des *Niedersächsischen* Ministeriums nennt als einzige ministerielle Äußerung in der Bundesrepublik eine Übergangsquote:

„Die Kapazität für konsekutive Master-Studiengänge soll dem gemäß grundsätzlich auf höchstens 50 v.H. der Bachelor-Absolventenzahl bemessen werden.“

Weiter heißt es dort:

„Zumindest soll die Anzahl der Absolventen im Erststudium mit dem Abschluss Bachelor gegenüber den herkömmlichen Diplom- oder Magister-Studiengängen nicht vermindert werden.“

Im Erlass vom 25.07.2005 wird die Verbindlichkeit die 50-Prozent-Quote relativiert und als „Planungsgröße“ bezeichnet:

„Unter Bezugnahme auf Ziffer 3 der „ECKWERTE“ vom 18.5.2004 betone ich nochmals, dass die im Schreiben vom 18.5.2004 aufgeführte Quote „50 v.H.“ eine Planungsgröße ist, die als planerisches Ziel über alle Hochschularten und Studiengänge hinweg angestrebt wird. Sie gilt naturgemäß nicht für ein einzelnes Fach oder einen einzelnen Studiengang und kann deshalb nicht als starre Übertrittsquote von den Bachelor- in den Masterbereich angesehen werden.“

Allerdings wird nochmals auf das generelle Anliegen der Studienreform – die Verkürzung der Studienzeiten – hingewiesen:

„Die Einführung von konsekutiven Bachelor- und Master-Studiengängen darf nicht dazu führen, dass die individuellen Studienzeiten allgemein auf fünf Jahre verlängert werden.“

Nordrhein-Westfalen weist die Hochschulen im Erlass vom 16.02.2005 auf ihre „Verantwortung für eine im Sinne des gesetzlichen Auftrags hinreichende Versorgung des Bachelorstudiums“ hin: Ein Anteil von 20 % des Lehrangebots an Universitäten und 10 % des Lehrangebots an Fachhochschulen solle für das konsekutive Master-Studium, an Universitäten auch für das strukturierte Promotionsstudium verwendet werden können, Damit würden – so das Ministerium – voraussichtlich weit mehr als 50 % derjenigen, die ein Bachelor-Studium an einer Universität aufgenommen haben und etwas 30 % derjenigen, die ein Bachelor-Studium an einer Fachhochschule aufgenommen haben, ein Master-Studium absolvieren können. Dieser Erlass ist aber ein halbes Jahr später mit dem Erlass vom 31.08.2005 zurückgezogen worden.

Auch in *Rheinland-Pfalz* ergeht eine Empfehlung des Ministeriums von 2006 an die Hochschulen, nach der mit der Einführung der BAMA-Studiengänge die Studienanfängerkapazität nicht verringert werden solle. Zwar wird dieser Hinweis als Empfehlung an die Hochschulen bezeichnet; es ist allerdings kaum vorstellbar, dass die Hochschulen diesen Hinweis – auch wenn er nicht rechtsverpflichtend sein sollte – nicht nachkommen würden. Hier zeigt sich der ambivalente Charakter von ministerialen Empfehlungen.

In *Schleswig-Holstein* wird im Erlass vom Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr – Merkblatt zur Einführung neuer Studiengänge vom 30.4.2007 – das Bandbreitenmodell der Berechnung der Aufnahmekapazität definiert:

„Für einen neuen Bachelor-Studiengang an Fachhochschulen mit konsekutivem Master-Studiengang soll der CW 80 % des Curricularnormwertes (CNW) des entsprechenden oder ähnlichen Diplom-Studiengangs betragen. An Universitäten soll der CW für einen Bachelor-Studiengang zwischen 75 % und 100 % des CNW des entsprechenden oder ähnlichen Diplom-Magister-Studiengangs betragen.“

„Der CW eines konsekutiven Master-Studiengangs darf einen Wert von 50 % des entsprechenden Bachelor-Studiengangs nicht überschreiten.“

Das Ministerium in *Thüringen* verweist auf die zwischen 2008 bis 2011 festgelegten Zielvereinbarungen zwischen dem Freistaat und seinen Hochschulen. Darin sei vereinbart, welche Studiengänge von den Hochschulen eingerichtet bzw. angeboten werden sollen. Voraussetzungen für die Einrichtung seien demnach die positive Akkreditierung, die Kostenneutralität und das Erhalten der Ausbildungskapazität in den grundständigen Studiengängen.

Übergangsquoten und -modalitäten vom Bachelor- zum Master-Studium

In den Antwortschreiben der meisten Ministerien wird betont, dass es keine festen Übergangsquoten gebe (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen). Allerdings wird in den Kapazitätsverordnungen mittels der Zulassungszahlen eine Quote differenziert von Studiengang zu Studiengang vorgegeben. Dies gilt allerdings nur für zulassungsbeschränkte Studiengänge.

Das Ministerium im *Saarland* verweist auf die Ziel- und Leistungsvereinbarung mit der Universität des Saarlandes. Darin gebe es keine Quotierung des Master-Übergangs; grundsätzlich solle allen Bachelor-Studierenden durch einen flexiblen Mitteleinsatz die Aufnahme eines Master-Studiums ermöglicht werden.

In *Niedersachsen* gab es einen Erlass zu einer Quote, der aber wieder zurückgezogen wurde. Josef Lange fordert in seiner Funktion als Staatssekretär im Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur von den Hochschulleitungen, die Kapazität für konsekutive Master-Studiengänge grundsätzlich auf höchstens 50 Prozent der Bachelor-Absolventenzahl zu bemessen. Ein Jahr später relativiert er in einem Erlass an die Hochschulen vom 25.7.2005 diese Vorgabe und betont, dass dies nicht als „starre Übertrittsquote von den Bachelor- in den Masterbereich“, sondern als „Planungsgröße“ zu verstehen sei.

In *Bremen* sollte die Kapazität für Studienanfängerplätze in konsekutiven Master-Studiengängen zu Bachelor-Studienanfängerplätzen bei der Universität ein Verhältnis von 1:2 erreichen. Für den Umfang einzurichtender Master-Studiengänge wurde dabei die Annahme zugrunde gelegt, dass 70% der Bachelor-Studierenden ihr Studium erfolgreich abschließen. Damit stehe – so im Antwortschreiben des Ministeriums – rechnerisch für 70% der Bachelor-AbsolventInnen ein Master-Studienplatz zur Verfügung.

Hamburg verweist auf die Zielvereinbarung mit den Hochschulen des Landes. Dort sind indes keine Quoten genannt, wohl aber Zulassungszahlen (siehe Abschnitt 6.3.2.).

Neueinrichtung, Genehmigung und Akkreditierung von Studiengängen

Auf die Frage nach Regelungen der Länderministerien zur Neueinrichtung, Genehmigung und Akkreditierung von Studiengängen hin

verweisen alle Ministerien auf das Hochschulgesetz ihres Landes. Die Senatsbehörde von *Bremen* fügt dem noch hinzu:

„Mit gesondertem Schreiben [ohne Datum] wurde den Hochschulen aufgegeben, im Einrichtungsantrag u.a. zu folgenden Punkten Aussagen zu treffen:

Nachweis des Vorhandenseins der erforderlichen Ressourcen für die Einrichtung des neuen Studienangebotes, insbesondere dort, wo ein Diplom-Studiengang durch mehrere Bachelor- bzw. vor allem mehrere Masterangebote abgelöst werden sollte.

Belastbare Aussagen zu den Arbeitsmarkt- bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten der AbsolventInnen neuer Studienangebote. Es sollte belegt werden, in welchen Bereichen Absolventen und Absolventinnen mit dem im Studiengang zu erwerbenden Profil gesucht werden bzw. gute Beschäftigungschancen haben.

Aussagen dazu, ob sich das geplante mit vorhandenen oder ebenfalls geplanten Studienangeboten der anderen bremischen Hochschulen, der Universität Oldenburg sowie der Jacobs University Bremen überschneidet. Gegebenenfalls sollte insbesondere in den ingenieur-, natur- und wirtschaftswissenschaftlichen Bereichen dargelegt werden, dass es sich nicht um Doppelangebote handelt, welche Synergien genutzt werden können bzw. wie die Studiengänge sich ergänzen.“

In *Niedersachsen* – so im Antwortschreiben des Ministeriums – sei Voraussetzung für die Einrichtung eines neuen Studiengangs die vorherige Feststellung der Vereinbarkeit (dieses Studienangebots) mit der Landeshochschulplanung und die Zustimmung zur Einleitung des Akkreditierungsverfahrens. Beides werde durch das Wissenschaftsministerium nach Prüfung eines von der Hochschule vorgelegten Kurzkonzepts für den einschlägigen Studiengang bescheinigt. Eine erfolgte Akkreditierung vor Einrichtung sei der Regelfall. Das neue Studienangebot werde durch Aufnahme in eine von Hochschule und Ministerium geschlossene Studienangebotszielvereinbarung, die jährlich vereinbart werden, „genehmigt“.

Studien- bzw. Aufnahmekapazitäten, Zulassungsbeschränkungen und Zulassungsregeln

Alle Länderministerien verweisen hier auf die jeweiligen Landesgesetze (Hochschul- und Hochschulzulassungsgesetz) und Verordnungen. Im Fall Saarland sind das beispielsweise folgende Verordnungen:

- „Verordnung über die Kapazitätsermittlung, die Curricularnormwerte und die Festsetzung von Zulassungszahlen (Kapazitätsverordnung – KapVO) vom 3. März 1994, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 1. Juli 2009 (Amtsl. S. 1087)
- Verordnung über die zentrale Vergabe von Studienplätzen durch die Stiftung für Hochschulzulassung (VergabeVO Stiftung) vom 11. Juni 2010 (Amtsl. S. 1160)
- Verordnung über die Vergabe von Studienplätzen in zulassungsbeschränkten Studiengängen außerhalb zentraler Verfahren an den staatlichen Hochschulen des Saarlandes (Vergabeverordnung Saarland) vom 2. November 2005, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 16. Juni 2010 (Amtsl. I S. 1229)
- Verordnung über die Festsetzung von Zulassungszahlen für die Studiengänge mit Zulassungsbeschränkungen an der Universität des Saarlandes, an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (Fachhochschule) und an der Hochschule der Bildenden Künste - Saar, die nicht in das Verfahren der „Stiftung für Hochschulzulassung“ einbezogen sind, für das Studienjahr 2010/2011 vom 28. Juni 2010 (Amtsl. S. 1229)“

Eine besondere Rolle spielen die letzten verbliebenen Studiengänge, deren Studienplätze bundesweit über die ehemalige Zentrale Vergabestelle für Studienplätze ZVS Dortmund, seit 2010 Stiftung für Hochschulzulassung, vergeben werden. Für das zentrale Vergabeverfahren werden gemäß Art. 12 Nr. 8 des Staatsvertrages über die Errichtung einer Gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung Zulassungszahlen durch Rechtsverordnung festgesetzt.

Zulassungsbeschränkungen sollte es eigentlich nur für Studiengänge geben, deren Nachfrage voraussichtlich größer als die Anzahl der vorhandenen Studienplätze ist; und eigentlich sind nur für diese Studiengänge Kapazitätsberechnungen und darauf aufbauend Beschränkungen der Aufnahmekapazität vonnöten. In *Niedersachsen* aber erfolgt eine Kapazitätsberechnung mit festgelegten CNW für alle Studiengänge.

Die *Bremer* Senatsbehörde betont, dass es keine Verringerung der Anzahl der AbsolventInnen mit einem Bachelor-Abschluss gegenüber den AbsolventInnen der Diplom- oder Magister-Studiengänge geben dürfe. Es sei festgelegt worden, so das Antwortschreiben der Behörde, dass der quantitative Schwerpunkt der Ausbildung in den grundständigen Bachelor-Studiengängen liegen solle. Ferner sollte die Anzahl der Absolvent/innen mit einem Bachelor-Abschluss gegenüber den

Absolvent/innen der Diplom- oder Magister-Studiengänge zumindest nicht verringert werden. Außerdem seien bei konsekutiven Master-Programmen in der Regel Mindestgruppengrößen von 25 Studierenden einzuhalten. Die Festsetzung der Zulassungszahlen für das Wintersemester 2010/2011 erfolgte durch Rechtsverordnung der Senatorin für Bildung und Wissenschaft (Verordnung über die Festsetzung von Zulassungszahlen für Studienbewerber). Für die örtlich zulassungsbeschränkten Studiengänge werden – so im Antwortschreiben – nach der neuen Rechtslage ab dem Wintersemester 2011/2012 die Zulassungszahlen durch Satzung des Rektors festgelegt. Die Parameter zur Berechnung sind in § 2 des Bremer Hochschulzulassungsgesetzes definiert. Die Berechnung der Kapazitäten für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge ergibt sich aus der Kapazitätsverordnung.

In *Hamburg* werden derzeit noch die Aufnahmekapazitäten nach geltendem Kapazitätsrecht berechnet. Angestrebt ist ein Vereinbarungsmodell.⁴² In Schleswig-Holstein erfolgt die Festlegung von Aufnahmezahlen ebenfalls über die Zielvereinbarungen 2009-2013. Hier wird also Neuland auf dem Gebiet der Kapazitätsermittlung betreten.

Das *Hessische* Ministerium verweist u.a. auf die Landesspezifische Strukturvorgaben des Landes Hessen als Handreichung zu den „Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“ (aktueller Stand: 26.05.2010); dort findet sich eine Art Anleitung, was in den Satzungen der Hochschulen zum Hochschulzugang geregelt werden darf. Besonders „eigenwillige“ Regelungen werden hier nicht getroffen.

Das Ministerium in *Rheinland-Pfalz* hebt eine Neuerung hervor:

„Neu ist, dass die bisherige Verpflichtung, das Masterstudium von weiteren besonderen Zugangsvoraussetzungen abhängig zu machen, deutlich abgeschwächt wurde durch: „kann (...) abhängig gemacht werden“. Dies eröffnet den Hochschulen einen Ermessensspielraum. Damit wird eine der wesentlichen Forderungen der Studierenden, den Zugang zum Master zu öffnen, aufgegriffen.“

Thüringen verweist wie die anderen Länder auch auf das Hochschulzulassungsgesetz und die Vergabeverordnung, in der auch Bandbreiten für Bachelor-Studiengänge enthalten seien. Im Bandbreitenmodell können sich die Studiengänge innerhalb eines Fachs, einer Fächergruppe oder eines Fachbereichs im Rahmen eines gewissen Spektrums plus x Prozent über und unter dem gesetzten CNW (bzw. der gesetzten

⁴² Vgl. die rechtliche Einschätzung dieses Modells durch Kluth (2010).

Werte) bewegen; in der Summe sollen aber die Aufnahmekapazitäten nicht unter dem bzw. den CNW liegen. Diesen Weg gehen laut Witte und von Stuckrad (2007) derzeit die meisten Bundesländer (vgl. Winter 2009: 66 ff.).

Prüfungsmodalitäten

Über die hochschulgesetzlichen Normen hinaus gibt es laut der Ministerien keine weiteren Regelungen zu den Prüfungsmodalitäten – mit Ausnahme einer: Im Gefolge der studentischen Proteste, die auch die (vermeintliche) Prüfungsmehrbelastung im neuen Studiensystem kritisierten, wurde an Empfehlungen zur Reform der Reform gearbeitet.⁴³ Allerdings fiel diese Reform nur bescheiden aus. Die zentrale Empfehlung, die schließlich auch in die Ländergemeinsame KMK-Strukturvorgaben am 4.2.2010 aufgenommen wurde, war, dass *in der Regel pro Modul nur eine Prüfung* anzusetzen sei:

„Zur Reduzierung der Prüfungsbelastung werden Module in der Regel nur mit einer Prüfung abgeschlossen, deren Ergebnis in das Abschlusszeugnis eingeht.“

Mit der Aufnahme dieses Passus wird diese Vorschrift nun auch in den Akkreditierungsverfahren eines jeden Studiengangs abgeprüft. Da die Erfüllung der KMK-Strukturvorgaben im Rahmen der Akkreditierungsverfahren geprüft wird, wurde in Bremen auf eine darüber hinaus gehende Regelung zur Anzahl von Prüfungen pro Modul verzichtet. In Brandenburg wurde diese neue KMK-Regel in § 7 II der Hochschulprüfungsverordnung aufgenommen. Auch Schleswig-Holstein plant die Übernahme der Regelung der KMK-Strukturvorgaben.

Ebenfalls Einfluss auf das Ausmaß der Prüfungslastigkeit des Studiums hat die Frage, ob jede Modulprüfungen zu benoten sei. In § 5 III der Hochschulprüfungsverordnung Brandenburgs ist dies als Vorschrift aufgenommen worden. Auch aus Sachsen ist dem Brief des Ministeriums an den Prorektor der Technischen Universität Chemnitz vom 24.8.2009 zu entnehmen, dass die *Benotung aller Prüfungsleistungen* obligatorisch ist:

⁴³ In Niedersachsen beispielsweise die „Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses“ der gemeinsamen AG von Landeshochschulkonferenz, Landesastenkonzferenz und Ministerium vom 4.6.2010. In Bayern die „Leitlinien zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses in Bayern“ vom Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, dem Verein der Universitätsleitungen „Universität Bayern e.V.“, dem Verein der Fachhochschulleitungen „Hochschule Bayern e.V. und der Landes-ASten-Konferenz (LAK) Bayern vom 7. Juni 2010.

„Das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (SMWK) hält weiterhin an der Erfordernis fest, dass Prüfungsleistungen nicht nur bewertet, sondern tatsächlich auch benotet werden müssen.“

Laut § 34 Abs. 1 Nr. 12 HSG SN haben die Prüfungsordnungen „die Grundsätze der Bewertung und Benotung der einzelnen Prüfungsleistungen, die Ermittlung des Prüfungsgesamtergebnisses und das Bestehen von Fach- oder Modulprüfungen“ zu regeln. Das Gesetz hält also einen gewissen Spielraum bereit, ebenso die KMK-Rahmenvorgaben (2000/2004), auf die sich das Ministerium in dem Schreiben beruft. Dort heißt es im Punkt f: „Leistungspunkte und Noten sind getrennt auszuweisen.“ Einen Zwang zur Benotung muss daraus nicht abgeleitet werden, wie das Beispiel anderer Bundesländer zeigt.⁴⁴ Das Sächsische Ministerium hält dies allerdings für erforderlich und die Hochschulen des Landes halten sich – auch wenn dies nicht als ordentlicher Erlass obligatorisch gemacht – an diese Maßgabe.

Ebenfalls Einfluss auf den Grad der Prüfungslastigkeit des Studiums hat die Frage, ob die *Modulprüfungen Eingang in die Abschlussnote* finden sollen. Auch hierzu gibt es eine Regelung in der Hochschulprüfungsverordnung von Brandenburg. § 7 II HSPV legt – analog zu den modifizierten KMK-Strukturvorgaben – fest, dass Module in der Regel mit nur einer Prüfung abgeschlossen werden, deren Ergebnis in das Abschlusszeugnis eingeht.⁴⁵ Die Bremer Senatsbehörde antwortete, dass die Regelung, die Noten der Modulprüfungen finden Eingang in die Abschlussnote, die Hochschulen in ihren Prüfungsordnungen getroffen hätten. Das heißt, sie ist nicht zentral auf Landesebene verankert. Schließlich gibt es in Hessen hierzu eine schriftliche Regel; gemäß der Hessischen „Landesspezifischen Strukturvorgaben als Handreichung zu den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“ (aktueller Stand: 26.05.2010) sollten Module ohne Prüfungsleistung nicht mehr als 30 % der Module ausmachen.

Konkret äußerten sich zur *Zwei-Prüfer-Regelung* Bremen und Sachsen-Anhalt. Die Senatsbehörde verwies auf das Bremische Hochschulgesetz, das in § 62 III zwei Prüfer vorschreibt. Das Kultusminis-

⁴⁴ Mit der Änderung der KMK-Strukturvorgaben von 2010 (2003/2010) könnte man allerdings die Benotung der Module wie auch die Examensnotenrelevanz von Modulnoten als obligatorisch interpretieren: „Zur Reduzierung der Prüfungsbelastung werden Module in der Regel nur mit einer Prüfung abgeschlossen, deren Ergebnis in das Abschlusszeugnis eingeht.“

⁴⁵ Vgl. Fußnote 44.

terium von Sachsen-Anhalt schreibt dazu, dass die Zwei-Prüfer-Regelung „sich i.d.R. in den Prüfungsordnungen der Hochschulen wieder findet“. Dies liegt aber wohl vor allem daran, dass die Zwei-Prüfer-Regel nach wie vor auch im neuen Landeshochschulgesetz von 2010 in § 12 V verankert ist.

Zwischenresümee

Betont werden muss, dass in den Schreiben der Ministerien durchaus ein unterschiedliches Antwortverhalten festzustellen ist. Dieses reicht von kurzen bis detaillierten Reaktionen. Ein langer Text muss also nicht unbedingt einer höheren Regelungsdichte geschuldet sein, sondern kann auch mit mehr Sorgfalt bei der Beantwortung der Fragen zusammenhängen. Dieser Faktor ist natürlich nicht kontrollierbar.

Neben den bekannten Erlassen und Verordnungen gibt es auch weitere Formen der Steuerung. Das sind zum einen Briefe des Ministeriums, die Hinweise oder Empfehlungen beinhalten, und zum anderen Papiere, in denen Empfehlungen enthalten sind, die das Ministerium gemeinsam mit anderen Hochschulakteuren verabschiedet hat. Formal weisen beide „Instrumente“ keinen rechtsverpflichtenden Charakter auf, sind aber von den Hochschulen letztlich einzuhalten.

Anhand der Antworten der Ministerien lassen sich kaum Tendenzen generalisieren; es lässt sich nur konstatieren, dass insbesondere Kapazitätsfragen – und dazu zählt auch die Frage nach der Übergangsquote – Thema solcher ministerialen Äußerungen sind; in aktueller Zeit spielen auch Prüfungsbelange eine Rolle (die „Ein-Modul-eine-Prüfungs-Regel“). In keinem Schreiben ist jedoch von inhaltlichen Gestaltungsvorgaben die Rede.

6.4. Zwischenfazit

Die Ausgangsfrage dieser Untersuchung war: Wo gibt es zwischen den Bundesländern Angleichungen, wo Differenzierungen in Entwicklung und Steuerung von Studienreform und Studienangelegenheiten?⁴⁶ Zwei Unterschiede sind besonders auffällig: erstens in der Gebührenfrage. Es gibt Länder, die Studiengebühren verlangen (bzw. verlangt

⁴⁶ Die Fragen, ob und wie die Unterschiede in den Entwicklungen und der Steuerung zusammenhängen, können in diesem Beitrag nicht beantwortet werden. Erklärungsversuche dazu werden in Kapitel 8: Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen, unternommen. .

haben) und solche, die keine Gebühren erheben (bzw. noch nie erhoben haben). Zweitens sind die Unterschiede in der Gestaltung des Lehramtstudiums bemerkenswert: Die einen Länder stellen das Studium auf eine gestufte Struktur um; die anderen behalten das herkömmliche Lehramt-Staatsexamen bei.

Die Angleichungsprozesse zwischen den Bundesländern und gemeinsame Entwicklungslinien sind mindestens ebenso bemerkenswert. Dazu zählen insbesondere die beiden großen Reformprojekte der letzten Jahrzehnte, die Bologna-Studien-Reform und die Reform der Hochschulsteuerung (New Public Management⁴⁷). Die beiden Reformprojekte sind allerdings bereits weit vor Inkrafttreten der Föderalismusreform initiiert worden.

Zu konstatieren ist, dass es bei der Studienstrukturreform – abgesehen vom Lehramtsstudium keine Sonderwege der Länder, keinen Sonderweg Ost und auch keinen bayerischen Bachelor oder ähnliches gibt (siehe auch Ronneberger/Winter 2010, Winter/Anger 2010). Die Bologna-Reform in Deutschland war von Anfang an, das heißt: seit der Jahrhundertwende, also bereits vor der Föderalismusreform, ein nicht nur europäischer, sondern insbesondere auch ein nationaler Harmonisierungsprozess in studienformaler Hinsicht, also was die Einführung der Stufung, Modularisierung und Leistungspunkte angeht. Es finden sich viele unterschiedliche Detaillösungen – allerdings auf der Ebene der einzelnen Hochschulen (vgl. Ronneberger/Winter 2010).

Es fand also eine Angleichung der Studienstrukturen durch bundesweit geltende Regelungen, aber nicht durch Normen des Bundes statt. Obwohl der Bund nach der Föderalismusreform die Kompetenz zur Regelung des Hochschulzugangs und der -abschlüsse im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung hat, nutzte er bislang diese Möglichkeit nicht. Zwei Gründe mögen hier eine Rolle spielen: Erstens, weil den Ländern im Grundgesetz die Möglichkeit eingeräumt ist, abweichende Regelungen zu treffen und damit ein Bundesgesetz unterlaufen würden (vgl. Münch 2007: 221 ff.). Zweitens, weil im Zuge des Bologna-Prozesses bereits Standards durch die Kultusministerkonferenz gesetzt wurden, die auch ohne Rahmengesetz Geltung besitzen (vgl. Sager 2007: 120). Der Weg, über Verhandlungen mit den Ländern und unter den Ländern, Standardisierungen durchzusetzen, scheint hier aus Bundessicht der erfolgversprechendere.

⁴⁷ Zur Einführung von Elementen des New Public Management im Vergleich der Bundesländer siehe Kapitel 4. Hochschulsteuerung und Lanzendorf/Pasternack (2009).

Das wichtigste Gremium der Standardisierung und Abstimmung ist die Kultusministerkonferenz; sie ist beispielsweise die Urheberin der maßgeblichen Struktur- und Rahmenvorgaben (vgl. Scheller 2010: 248 ff.). Weil der Abstimmungsbedarf zwischen den Länderministerien steigt, werden die Koordination und der Austausch zwischen Kultusministerien intensiviert. Um einen länderübergreifenden Konsens in der Beschlussfassung zu erzielen, sind aufwändige Verhandlungen zwischen den Ministerialbürokratien vonnöten. Offensichtlich ist es die Exekutive, die bei den Kompetenzverschiebungen der Föderalismusreform letztlich gewonnen hat.

Generell könnte man die Abstinenz der Bundesgesetzgebung auch als föderale Arbeitsteilung interpretieren: Der Bund hat sich auf die Forschung zu konzentrieren und die Bildung bleibt den Ländern überlassen (vgl. von Heyden 2007 und Bartz 2008). Gegen diese Vermutung spricht, dass gemeinsame Programme von Bund und Ländern sowohl die Forschung als auch die Lehre betreffen (wie die Exzellenzinitiative oder der Hochschulpakt 2020). Festgehalten werden kann: Trotz Föderalismusreform werden gemeinsame Programme von Bund und Ländern beschlossen, obwohl eine Entscheidung durch die Föderalismusreform formal schwieriger, weil im Konsens zu treffen, geworden ist.

Bei allen gemeinsamen Aktivitäten von Bund und Ländern stellt sich die Frage, auf welchen Gebieten der proklamierte Wettbewerbsföderalismus zu finden ist. Wettbewerb verlangt Profilbildung, das heißt Differenzierung. Nur: Worin sich die hochschulpolitischen Profile der Länder unterscheiden sollen, erschließt sich bei einer Analyse der Studienstrukturen und Studienreform nicht – abgesehen von den langen Pfadabhängigkeiten und damit zusammenhängenden Strukturdaten. Abgesehen davon stellt sich Frage, um was die Länder eigentlich konkurrieren sollen.

Vielleicht – so kann vermutet werden – hat sich die Konfliktebene verlagert: Die strukturelle Spannung (und der daraus resultierende Streit) besteht nun weniger zwischen Bund und Ländern, hier herrscht nun das Primat der Koordination und Abstimmung, sondern vielmehr zwischen dem jeweiligen Land und seinen Hochschulen. Die zu überprüfende These ist, dass weniger der Wettbewerb der Länder, sondern vielmehr der Wettbewerb der Hochschulen untereinander für die Entwicklung der Hochschulen ausschlaggebend ist – und dies nicht erst seit der Föderalismusreform.

Literatur

- Bartz, Olaf 2008: Verflechtungen und Flurbereinigungen seit 1948. Die (bundes)deutsche Wissenschaft im Föderalismus. S. 37-50 in: Gützkow, Frauke/Quaißer, Gunter (Hg.): Jahrbuch Hochschule gestalten 2007/2008. Bielefeld: Universitätsverlag Webler
- Bloch, Roland/Würmann, Carsten/Franz, Anja 2010: Wer lehrt was unter welchen Bedingungen? Zur Struktur akademischer Lehre an deutschen Hochschulen. S. 72-77 in: Hochschulmanagement, Vol. 5, Heft 3
- Dölle, Frank/Deuse, Carsten/Jenkner, Peter/Makowsky, Oliver/Oberschelp, Axel/Rebenstorf, Jan/Sanders, Sandra/Winkelmann, Gert 2010: Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Universitäten 2008. Kennzahlenergebnisse für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein auf Basis des Jahres 2008. Hannover: HIS:Forum Hochschule Nr. F12/2010
- Herrmann, Viola 2008: Quantitäten der Übergänge von den Bachelor- in die Masterstudiengänge in ihren Auswirkungen auf das Qualifikationsniveau. Masterarbeit: Erfurt. URL: <http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-14809/herrmann.pdf> (letzter Zugriff am 21.11.2010)
- Heyden, Weding von 2007: Die deutsche Hochschulpolitik zwischen föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Verantwortung. S. 49-62 in: Hermann-Josef Blanke (Hg.): Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren. Tübingen: Mohr Siebeck
- Hochschulrektorenkonferenz 2010: Statistische Daten zur Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Sommersemester 2010. Statistiken zur Hochschulpolitik 1/2010. URL: http://www.hrk-bologna.de/bologna/de/download/dateien/HRK_StatistikBA_MA_SoSe_2010_finale_mit_Cover%281%29.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Hüttmann, Jens/Pasternack, Peer 2005: Studiengebühren nach dem Urteil. Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 5/2005. URL: http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_5_2005.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- König, Karsten 2005: Hochschulsteuerung up and down – Bologna-Prozess und Chancengleichheit im Rahmen von Zielvereinbarungen und Hochschulgesetzen. S. 135-150 in: Gützkow, Frauke/Quaißer, Gunter (Hg.): Jahrbuch Hochschule gestalten 2005 – Denkanstöße zum Bologna-Prozess. Bielefeld: Universitätsverlag Webler
- Kluth, Winfried 2010: Steuerung von Ausbildungskapazitäten an Hochschulen durch Vereinbarungen. Eine Bewertung des Entwurfs eines Hamburger Ausbildungskapazitätsgesetzes aus der Sicht des Verfassungsrechts. Halle: Universitätsverlag
- König, Karsten 2009: Hierarchie und Kooperation – Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule. S. 29-44 in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: Sigma

- Kracht, Stefan 2006: Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich. Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau. Baden-Baden: Nomos
- Kultusministerkonferenz 2000/2004: Rahmenvorgaben für die Einführung von Leistungspunktesystemen und die Modularisierung von Studiengängen vom 15.09.2000, in der Fassung vom 22.10.2004. URL: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK_041022_Leistungspunktesysteme.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Kultusministerkonferenz 2003/2010: Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen vom 10.10.2003 in der Fassung vom 04.02.2010. URL: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK_LaendergemeinsameStrukturvorgaben.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Münch, Ursula 2007: Materielles Abweichungsrecht der Länder und föderative Asymmetrien in der bundesdeutschen Bildungspolitik. S. 224-237 in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos
- Lanzendorf, Ute / Pasternack, Peer 2009: Hochschulpolitik im Ländervergleich. S. 13-28 in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: Sigma
- Neuhaus, Patrick A. 2008: Das Kompetenzzentrum Bologna im Schatten der Föderalismusreform. S. 21-27 in: Bologna-Zentrum der Hochschulrektorenkonferenz (Hg.) 2008: Bologna in der Praxis: Erfahrungen aus den Hochschulen. Bielefeld: W. Bertelsmann-Verlag
- Nolte, Jakob Julius 2010: Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen. S. 84-92 in: Deutsches Verwaltungsblatt, Vol. 125, Heft 2
- Pasternack, Peer 2008: Konkurrenzföderalistischer Feldversuch. Studiengebühren im Bildungsföderalismus. S. 151-159, in: Adams, Andrea/Keller, Andreas (Hg.): Vom Studentenbergr zum Schuldenbergr? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag
- Pasternack, Peer/Reisz, Robert D. 2008: The construction of a knowledge base on higher education federalism in Germany. S. 69-78 in: Journal of University Development and Academic Management, Heft 9-10/September
- Sachs, Michael 2008: Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform S. 7-35 in: Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform. Dokumentation der 28. DGBV-Jahrestagung vom 13. bis 15. September 2007 in Bonn. Berlin. URL: http://www.dgbv.de/dokumente/4-2_Jahrestagung_2007.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Sager, Krista 2007: Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft. S. 117-138 in: Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hg.): Die Reform des Bundesstaates: Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Moder-

- nisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006. Baden-Baden: Nomos
- Scheller, Henrik 2010: Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung. S. 225-256 in: Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (Hg.): Föderalismus in Deutschland. München: Oldenbourg
- Schimank, Uwe 2006: Zielvereinbarungen in der Misstrauensfalle. S. 7-17 in: König, Karsten (Hg.): Verwandlung durch Verhandlung? Kontraktsteuerung im Hochschulsektor. die hochschule, Vol. 15, Heft 2
- Seckelmann, Margrit 2009: „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II? Zu den Gemeinschaftsaufgaben und den Möglichkeiten kooperativen Handelns im Bundesstaat (insbesondere zu den Art. 91 a und b GG n. F. sowie zur Aufnahme der Art. 91 c und d GG in das Grundgesetz). S. 747-757 in: Die Öffentliche Verwaltung, Vol. 62, Heft 18
- Teichler, Ulrich 2008: Der Jargon der Nützlichkeit. Zur Employability-Diskussion im Bologna-Prozess. S. 68-79 in: Das Hochschulwesen, Vol. 56, Heft 3
- Thierfelder, Roland 2009: Akkreditierungsentscheidungen im föderalen System. Das Verhältnis von ländergemeinsamen und landesspezifischen Strukturvorgaben. F 6.5 in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre: Evaluation nutzen – Akkreditierung sichern – Profil schärfen! Teil F. Akkreditierung und weitere Formen der Qualitätzertifizierung: Externe Zusammenhänge von Akkreditierungsverfahren und –entscheidungen. Berlin: Raabe
- Trute, Hans-Heinrich 2000: Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich. S. 134-160 in: Wissenschaftsrecht, Vol. 33, Heft 2
- Winter, Martin 2004: Ausbildung zum Lehrberuf. Zur Diskussion über bestehende und neue Konzepte der Lehrerbildung für Gymnasium bzw. Sekundarstufe II. Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 3/2004. URL: http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_3_2004.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Winter, Martin 2005: Gleichstellungspolitik und Studienstrukurreform. S. 226-237 in: Burkhardt, Anke/König, Karsten (Hg.) 2005: Zweckbündnis statt Zwangsehe: Gender Mainstreaming und Hochschulreform. Bonn: Lemmens
- Winter, Martin 2007a: PISA, Bologna, Quedlinburg – wohin treibt die Lehrerbildung? Die Debatte um die Struktur des Lehramtsstudiums und das Studienmodell Sachsen-Anhalts. Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 2/2007. URL: http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_2_2007.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Winter, Martin 2007b: Programm-, Prozess- und Problem Akkreditierung. Die Akkreditierung von Studiengängen und ihre Alternativen. S. 88-124 in: Winter, Martin (Hg.) 2007: Reform des Studiensystems. Analysen zum Bologna-Prozess. die hochschule, Vol. 16, Heft 2. URL: <http://hsdbs.hof.uni-halle.de/documents/t1726.pdf> (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Winter, Martin 2009: Das neue Studieren – Chancen, Risiken, Nebenwirkungen der Studienstrukurreform: Zwischenbilanz zum Bologna-Prozess in

- Deutschland. Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 1/2009. URL: http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_1_2009.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Winter, Martin 2010: Effekte der Studienstrukturreform. Versuch einer Einordnung von Beiträgen der empirischen Hochschulforschung zur Debatte um die Bologna-Reform in Deutschland. S. 45-55 in: Das Hochschulwesen, Vol. 58, Heft 2
- Winter, Martin/Anger, Yvonne 2010: Studiengänge vor und nach der Bologna-Reform. Vergleich von Studienangebot und Studiencurricula in den Fächern Chemie, Maschinenbau und Soziologie. Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 1/2010. URL: http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_1_2010.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Witte, Johanna/von Stuckrad, Thimo 2007: Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen. Vergleichende Analyse des Vorgehens in 16 Bundesländern. CHE-Arbeitspapier 89, Gütersloh. URL: http://www.che.de/downloads/Kapazitaetsplanung_in_gestuften_Studienstrukturen_AP89.pdf (letzter Zugriff am 18.11.2010)

7. Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer

*Irene Lischka
Annika Rathmann*

Mobilität kennzeichnet seit Jahrhunderten studentisches Leben. Durch den Wechsel von Hochschulen, Orten, Regionen und Ländern erwerben Studierende nicht nur unterschiedliches Wissen, sondern auch Erfahrungen aus unterschiedlichen Kulturen, die sie befähigen, die Gesellschaft in ihrer Komplexität zu verstehen. Auch gegenwärtig wechseln Studierende die Hochschulen und -orte und sollen – so bildungspolitischer Wille – noch mobiler werden.

Aber die Studierenden sind heute deutlich „anders“ als früher. Mit der Bildungsexpansion und der sozialen Öffnung der Hochschulen haben sich die Bedingungen für studentische Mobilität verändert. Einerseits gelang diese Expansion und Öffnung nur, weil zahlreiche Hochschulneugründungen u.a. in Regionen erfolgten, die zuvor kaum höhere Bildungseinrichtungen hatten. Andererseits müssen vor allem Studierende aus unteren und mittleren sozialen Schichten versuchen, die Studienkosten zu minimieren. Ein Studium in Nähe des Heimatortes ermöglicht das, wirkt damit aber auch mobilitätsbremsend.

Doch auch die Funktion eines Studiums änderte sich im Verständnis der Studierenden spielt schon seit Jahren die Orientierung auf berufliche Nutzung und Arbeitsmarkt eine wachsende Rolle. Das begründet ein Interesse an solchen Hochschulen bzw. Studienangeboten, die diese Erwartungen zu erfüllen versprechen. Diese sind damit mehrheitlich stärker nachgefragt, andere Hochschulen haben freie Studienplätze. Letzteres galt u.a. in den neunziger Jahren für Ostdeutschland¹ – insbesondere als Folge der Erneuerung des Hochschulwesens und der damit einhergehenden Verunsicherung der Studieninteressenten.

In den kommenden Jahren besteht erneut die Gefahr, dass Studienplätze in den neuen Ländern nicht voll genutzt werden – sofern es nicht gelingt, den demografisch bedingten Rückgang der Studienberechtigtenzahlen durch eine erhöhte Nachfrage aus Bundesländern

¹ In Interesse einer abwechslungsreicheren Ausdrucksweise werden nachfolgend folgende Begriffe synonym verwendet: Ostdeutschland – ostdeutsche Bundesländer – ostdeutsche Länder – neue Bundesländer (auch NBL) – neue Länder. Westdeutschland – westdeutsche Bundesländer – westdeutsche Länder – alte Bundesländer (auch ABL) – alte Länder.

(nachfolgend Länder) mit steigenden Studienberechtigtenzahlen auszugleichen. Der Hochschulpakt 2020 der Bundesregierung zielt u.a. auf diesen Ausgleich. Eine Voraussetzung dafür ist die Beachtung von Motiven, Gründen und Entwicklungen der Mobilität von Studienanfängern² in den zurückliegenden Jahren.

7.1. Hintergründe studentischer Mobilität³

7.1.1. Motive und Gründe der Entscheidung für ein Studium und Studienfach

Intrinsische Motive (Fachliche Interessen, eigene Neigungen und das Bestreben nach persönlicher Entfaltungen) dominieren zwar nach wie vor die Entscheidung für eine Studium und ein bestimmtes Studienfach. Allerdings haben im zurückliegenden Jahrzehnt extrinsische Motive an Bedeutung gewonnen wie wie Orientierungen auf sichere Berufspositionen und gute Verdienstmöglichkeiten, hohe Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und vielfältigen Berufsmöglichkeiten (Heine et al. 2008: 136ff.). Diese Überlegungen prägen in zunehmendem Maße auch die Wahl der Hochschulorte.

Ostdeutsche berücksichtigten bei ihrer Studienentscheidung schon in den zurückliegenden Jahren stärker als Westdeutsche die Situation auf dem Arbeitsmarkt (Lischka 2006: 81). Dies entspricht u.a. ihren Lebensumständen in Regionen mit andauernd hoher Arbeitslosigkeit und geringeren Einkünften. Dahinter stehen langjährige Arbeitslosenquoten von rd. 20 % in den ostdeutschen und 8 % in den westdeutschen Ländern, verbunden mit hohen Berufspendlerzahlen – 2005 pendelten rd. 366.000 Personen von Ost nach West, umgekehrt nur rd. 77.000 von West nach Ost (Haas/Hamann 2008).

² Kennziffern zur Mobilität der Studienanfänger spiegeln über mehrere Jahre betrachtet die Mobilitätsentwicklungen genauer wieder als die der Studierenden in Studienverlauf. Während eine Studienanfängerkohorte näherungsweise aus vier Studienberechtigtenjahrgängen besteht, enthält die gesamte Studierendenschaft näherungsweise zehn Studienberechtigtenjahrgänge. Das überlagert die zeitliche Dimension nicht nur formal mehrfach, vielmehr entwickeln sich die Mobilität determinierenden Haltungen, Lebensplanungen und -bedingungen im Studienverlauf so stark, dass damit Mobilität im Studienverlauf nur noch bedingt mit der bei Studienbeginn vergleichbar ist.

³ Ausführliche Darstellung siehe Lischka/Rathmann/Reisz (2010).

7.1.2. Studienangebote

Erstrangige Bedeutung bei der Entscheidung für eine Hochschule wird den Studienangeboten, mit deutlichem Abstand dem Ruf der Hochschule und deren Ausstattung sowie überschaubaren Verhältnissen beigemessen. Für 15 % der „Ost-nach-West-Mobilen“ ist Mobilität dadurch bedingt, dass der Studiengang nur in Westdeutschland angeboten wurde (Heine 2008: 9). Umgekehrt gilt das seltener. Das erklärt sich u.a. aus der unterschiedlichen Größe der Bundesländer und der dementsprechenden Anzahl der Studienangebote. So weisen die drei mitteldeutschen Länder (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) jeweils „nur“ 373, 295 bzw. 259 Studienangebote aus, das begünstigt in Relation zu anderen Ländern Abwanderung und steht Zuwanderung entgegen – obwohl die Anzahl der Studienangebote in Relation zu den Einwohnerzahlen durchaus dem Bundesdurchschnitt entspricht: Werte von 0,088 bis 0,121 in Ostdeutschland bei einem Bundesdurchschnitt von 0,097 (Lischka/Herrmann/Falkenhagen 2010: 255). Aber auch aufgrund unterschiedlicher Zulassungsverfahren unterscheidet sich die Mobilität nach Fächergruppen. Allerdings sollte das nicht überbewertet werden. Da bisher vor allem in Nachbarländer gewandert wird, sind keine großen überregionalen Wanderungsströme zu erkennen, die durch exzellente Studienangebote motiviert wären.⁴ (KMK 2007a: 34).

7.1.3. Ruf und Rankings der Hochschulen

Der gute Ruf der Hochschule spielt für 54 % der Studienanfänger, der gute Ruf der Lehrenden im gewählten Studienfach für 32 % eine entscheidende Rolle bei der Wahl der Hochschule (Heine 2008: 4, Hachmeister et al. 2007: 60). 16 % aller Studienanfänger sehen das positive Image der westdeutschen Universitäten als deren deutlichen Vorteil an. Allerdings konnten die ostdeutschen Hochschulen ihr Image erst weniger stark Maße entwickeln. Hinter diesem Image stehen sowohl objektivierbare als auch subjektive Wahrnehmungen, die subjektiven resultieren in sehr starkem Maße aus dem individuellen und öffentlichen Bekanntheitsgrad der Hochschulen. Stärker objektiven Charakter ha-

⁴ Zählt man für die einzelnen Fächergruppen diejenigen Studierenden, die in Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung studieren, mit denjenigen zusammen, die in Nachbarländern studieren, so zeigt sich, dass quer über die Fächergruppen fast alle Studierenden ein solches Wahlverhalten zeigen (KMK 2007a: 34).

ben dagegen Rankings, die sowohl die Forschung als auch das Studium erfassen. Aufgrund der traditionell starken Forschungsorientierung des deutschen Hochschul- und Wissenschaftssystems schaffte es bislang keine ostdeutsche Hochschule, sich in der Außenwahrnehmung unter den Top-Universitäten zu platzieren (Hölscher/Pasternack 2007: 227). Differenzierter ist die Bilanz zu studienbezogenen Kriterien. Nach Baden-Württemberg und Bayern belegen dabei Mecklenburg-Vorpommern bzw. Thüringen Rang 3 und 4 (Berghoff/Buch/Hüning 2004: 3). Sachsen und Sachsen-Anhalt weisen mehr Spitzenplätze je Fakultät aus als z.B. Hamburg, Berlin, Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen. Damit zeigt sich aber, dass solche Rankings Mobilitätsströme kaum erklären, denn gerade Hamburg und Berlin werden trotzdem besonders stark nachgefragt.

7.1.4. Attraktivität der Hochschulorte

Das verweist darauf, dass externen Faktoren offenbar ein wesentlich höherer Stellenwert für Mobilität zukommt – vor allem, wenn das gewünschte Studienfach an mehreren Orten angeboten wird. Die meisten jungen Menschen legen auch Wert auf einen attraktiven Studienort (Heißmeyer et al. 2007). Die Atmosphäre der Städte (Kneipen, studentisches Leben usw.) spielt für 47 % der Studienanfänger eine Rolle bei der Wahl des Hochschulortes (Heine 2008: 4). Und die ostdeutschen Hochschulorte gelten wegen mangelnder urbaner Anziehungspunkte, fehlendem Großstadtcharakter und zu geringer kultureller Attraktivität als weniger ansprechend (Dohmen/Himpele 2007: 69).

7.1.5. Heimatnähe, Heimatgefühl, Mentalität

Die Nähe zur Heimat spielt eine wesentliche Rolle bei der Hochschulwahl, 65 % der Studienanfänger empfinden sie als wichtig/sehr wichtig. (Heine 2008: 4 ff). In Verbindung mit der Bedeutung von Familie und Freunden sind das Werte, die in den neuen Ländern im Durchschnitt höher besetzt sind als in den alten (Lischka 2006: 35ff.). Für westdeutsche Studienberechtigte stellt zudem die mit Ostdeutschland assoziierte fehlende geografisch-mentale Nähe denn auch eine erhebliche Hürde für eine dortige Studienaufnahme dar (Heine 2008: 13).

7.1.6. Studienkosten

Günstige Lebensbedingungen am Hochschulort sind für 50 % der Studienanfänger wichtig. Aber Studienanfänger in den neuen Ländern legen deutlich häufiger als die in den alten Ländern (65 vs. 45 %) großen Wert auf günstige finanzielle Lebensbedingungen (Heine 2008: 5ff.). Die Lebenshaltungskosten in den östlichen Ländern sind – gemessen am Verbraucherpreisindex – spürbar geringer als in den westlichen⁵ (Waldermann 2007)⁶.

Die Tatsache, dass ein Studium in Ostdeutschland bislang trotzdem nicht noch häufiger favorisiert wurde, ergibt sich u.a. auch aus den unterschiedlichen materiellen Voraussetzungen. Die in den alten Ländern erheblich größeren Privatvermögen erlauben dort einem höheren Anteil ein teureres Studium, finanziert von Eltern und Verwandten der zweiten Erbgeneration. Ostdeutsche Studienanfänger zählen kaum dazu und sind zudem in höherem Maße Bafög-Bezieher – ein Indiz für das geringere Einkommensniveau. Vor allem Studienanfänger aus den neuen Ländern legen deshalb auch Wert darauf, keine Studiengebühren zahlen zu müssen (77 % ostdeutsche vs. 33 % westdeutsche Studienanfänger).

Weitere makrosoziale Bedingungen (Mobilität der Wohnbevölkerung, Geburtenraten, Bruttoinlandsprodukte, Studienplatzkapazitäten der einzelnen Länder) die in bisherigen Untersuchungen zu studentischer Mobilität nicht berücksichtigt wurden, konnten im Rahmen der vorliegenden Untersuchungen hinsichtlich möglicher Zusammenhänge zu studentischer Mobilität überprüft werden. Es ergaben sich interessante Befunde, die in einem Arbeitsbericht dargestellt wurden (Lischka/Rathmann/Reisz 2010: 12ff.).

⁵ Der Verbraucherpreisindex für Deutschland misst die durchschnittliche Preisentwicklung aller Waren und Dienstleistungen, die von privaten Haushalten für Konsumzwecke gekauft werden.

⁶ Zwischen der teuersten Region (München) und der günstigsten (Mittlerer Erzgebirgskreis) beträgt der Unterschied 37,5 %. Die zehn Gebiete mit dem höchsten Verbraucherpreisindex liegen in Westdeutschland. In Gegensatz dazu befinden sich alle zehn Regionen mit dem niedrigsten Verbraucherpreisindex in Ostdeutschland (Waldermann 2007).

7.2. Bilanzen zur Studierendenmobilität⁷

7.2.1. *Entwicklung der Studienberechtigten- und Studienanfängerzahlen*

Eine Voraussetzung für die analytische Bewertung der Studierendenmobilität nach Ländern ist die Beachtung wesentlicher demographischer und struktureller Bedingungen. Dazu zählt insbesondere das vorhandene Potential, wie die absoluten Zahlen der Studienberechtigten und Studienanfänger, der Studienplätze und Studienmöglichkeiten. Die einzelnen Länder weisen aber auch unterschiedliche Bildungstraditionen, territoriale Größen und Bevölkerungszahlen auf (z.B. entspricht die Bevölkerungszahl in NRW etwa der aller fünf ostdeutschen Länder). Das bedingt große Unterschiede bei den Studienberechtigtenzahlen oder bei der Bildungsnachfrage, mithin dem Hauptpotential für die Studienaufnahme. Vor allem aber bestehen für die Sesshaftigkeit bzw. Mobilität der Studierenden innerhalb eines Landes daraus resultierend sehr unterschiedliche Voraussetzungen, wie die Anzahl der Hochschulen und Studienmöglichkeiten (siehe Abschnitt 7.3.3.).

In Zeitraum von 2003 bis 2008 stieg in Deutschland die Anzahl der Studienberechtigten insgesamt auf 120 %. In dieser Zeit wuchs sie auch noch in sämtlichen Ländern an, allerdings bei erheblichen Unterschieden zwischen Ost- und Westdeutschland. Für die Gesamtheit der ostdeutschen Länder betrug der Anstieg ca. 103 % (bereinigt um die abgeschätzten doppelten Abiturientenjahrgänge), für die Gesamtheit der westdeutschen Länder dagegen ca. 123 %. Hinter dieser relativen Differenz von 20 Prozentpunkten stehen aber deutlich höhere absolute Unterschiede. Für die ostdeutschen Länder bedeutet der Anstieg ein Plus von ca. 3.500 Studienberechtigten in 2008 gegenüber 2003, für die westdeutschen Länder dagegen von ca. 64.000. Diese Größenunterschiede verweisen auf die natürlichen Ungleichgewichte bei der Gegenüberstellung von Ost- und Westdeutschland allein aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen (siehe Abschnitt 7.3.3.).

In Unterschied dazu stieg die Anzahl der deutschen Studienanfänger (mit einer in Deutschland erworbenen HZB) im betrachteten Zeitraum weniger deutlich. 2007 hatte sie wieder die Größenordnungen von 2003 erreicht, nachdem in den drei dazwischen liegenden Jah-

⁷ Die vorliegenden Bilanzen und Berechnungen basieren auf Datensätzen des Statistischen Bundesamtes und beziehen sich auf die Erfassungen in den WS 2003/04 bis 2008/09. Vereinfachend werden sie nachfolgend als die Jahre 2003 bis 2008 bezeichnet.

ren sogar ein Rückgang bis auf nur ca. 93 % erfolgte, mithin eine Entwicklung konträr zu der der Studienberechtigtenzahlen – Ergebnis einer rückläufigen Studierwilligkeit. 2008 wurden dann ca. 300.500 Studienanfänger registriert, ein Anstieg um ca. 10 % gegenüber den ca. 273.000 in 2003 und auch 2007.

Abweichend von der absoluten und relativen Entwicklung der Studienberechtigtenzahlen unterscheidet sich die Entwicklung der Studienanfängerzahlen zwischen den ost- und westdeutschen Ländern dagegen nur unwesentlich. So erhöhten sich die Studienanfängerzahlen in Ostdeutschland 2007 gegenüber 2003/04 um ca. 1.000 (plus 5 %), während die der westdeutschen Länder sogar minimal rückläufig waren (minus 0,5 %). 2008 stiegen dann in sämtlichen Ländern die Anfängerzahlen.

7.2.2. Mobilität der Studienanfänger aus den ost- und westdeutschen Ländern und aus Berlin

Studienanfänger aus den westdeutschen Ländern

2003 begannen insgesamt 211.363 Studienanfänger mit einer in den ABL erworbenen HZB ein Studium. Bis 2008 erhöhte sich die Anzahl auf 235.805 Personen (siehe Übersicht 1). Diese Studienanfänger schrieben sich überwiegend an westdeutschen Hochschulen ein, im betrachteten Zeitraum 2003 bis 2008/09 waren das durchgehend rd. 96 % derjenigen, die zum Studium in Deutschland blieben. Dabei bestehen kaum Unterschiede nach dem Geschlecht. Nur rd. 3 % wechselten in die NBL, 2005 sank der Anteil gering, pendelte sich bis 2008 jedoch wieder auf etwa gleiches Niveau wie in 2003 ein. 2008 begannen geringfügig mehr Frauen (3,1 %) als Männer (2,9 %) aus den ABL ein Studium in den NBL (absolut 3.512 weibliche und 3.465 männliche Personen). Relativ gering ist mit nur über einem Prozent der Anteil der Studienanfänger, die nach Berlin wechseln. Dabei ist ein leichter Anstieg zu verzeichnen, waren das 2003 noch 2.443 Studienanfänger (1,2 %) entschieden sich 2008 schon 3.207 Personen (1,4 %).

Studienanfänger aus den ostdeutschen Ländern

2003 nahmen insgesamt 50.023 Anfänger mit einer in den neuen Ländern erworbenen HZB ein Studium in Deutschland auf. Wie auch in

Übersicht 1: Mobilität der Studienanfänger aus den west- und ostdeutschen Ländern sowie aus Berlin

Deutsche Studienanfänger* nach Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung, absolut und relativ					
Erwerb der HZB in	Jahr	Studienanfänger insgesamt	Davon Studienanfänger in ...		
			ABL	NBL	BE
ABL in %	2003	211.363	202.705	6.215	2.443
			95,9	2,9	1,2
	2004	199.315	191.483	5.603	2.229
			96,1	2,8	1,1
	2005	201.180	193.796	5.033	2.351
			96,3	2,5	1,2
	2006	197.782	189.979	5.148	2.655
			96,1	2,6	1,3
NBL in %	2003	50.023	9.418	37.289	3.316
			18,8	74,5	6,6
	2004	48.061	9.681	35.535	2.845
			20,1	73,9	5,9
	2005	46.794	10.174	33.486	3.134
			21,7	71,6	6,7
	2006	45.403	9.545	32.521	3.337
			21,0	71,6	7,3
BE in %	2003	11.525	1.437	2.850	7.238
			12,5	24,7	62,8
	2004	11.079	1.669	2.805	6.605
			15,1	25,3	59,6
	2005	10.809	1.811	2.687	6.311
			16,8	24,9	58,4
	2006	11.097	1.814	2.766	6.517
			16,3	24,9	58,7
	2007	12.486	1.898	3.503	7.085
			15,2	28,1	56,7
	2008	13.227	2.221	4.064	6.942
			16,8	30,7	52,5

* Studienanfänger meint weibl. und männl. deutsche Studierende im 1. Fachsemester

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1

den alten Ländern erhöhte sich die Anzahl (nach leichtem Rückgang in den Jahren 2004 bis 2006) ab 2007 wieder und betrug 2008 insgesamt 51.518 (siehe Übersicht 1). Der Anteil der davon zum Studium in die alten Länder wechselt, betrug mit Schwankungen rd. 20 %. 2005 war mit 21,7 % der höchste Anteil zu verzeichnen, 2007 ein Rückgang auf 19,6 % und im Folgejahr ein erneuter Anstieg auf 20,6 %. Dabei liegt der Anteil bei den männlichen Studienanfängern deutlich unter dem der Studienanfängerinnen. 2008 begannen 22 % der weiblichen und rd. 19 % der männlichen Studienanfänger aus den NBL ein Studium in den alten Ländern. Der Anteil derer, die zum Studium in den neuen Ländern bleiben, ist rückläufig, fiel von rd. 75 % bis 2008 auf rd. 72 %. Dabei zeigen sich große Unterschiede nach dem Geschlecht, 2003 blieben rd. 71 % der weiblichen und rd. 78 % der männlichen Studienanfänger in den neuen Ländern. 2008 war der Anteil bei den Frauen auf etwa gleichem Niveau, der Anteil bei den Männern sank auf 74 %, liegt damit jedoch auch 2008 noch über dem Anteil der Frauen. Der Anteil der ostdeutschen Studienanfänger in Berlin erhöhte sich von 6,6 % in 2003 auf 7,2 % in 2008.

Studienanfänger aus Berlin

Traditionell galten Studienanfänger aus Berlin als immobil, das hat sich geändert. Der Anteil, der in Berlin bleibt, ist in den betrachteten Jahren von rd. 63 % auf rd. 53 % gesunken, besonders deutlich bei den Frauen auf nur 49 %, bei den männlichen Studienanfängern auf noch rd. 56 %. Der Anteil der Studienanfänger, die in die alten Länder gehen, stieg dagegen tendenziell von rd. 13 % auf rd. 17 % in 2008. Mehr Frauen als Männer gehen in die alten Länder. In die neuen Länder zieht es zunehmend immer mehr Studienanfänger aus Berlin. Während das in 2003 noch für rd. jeden Vierten (24,7 %) zutraf, betrug der Anteil sechs Jahre später 30,7 %. Absolut studieren damit fast doppelt so viele in den NBL wie in den ABL und damit in relativer Heimatnähe. Auch dabei zeigt sich die höhere Mobilität der Frauen.

Zusammenfassend gilt: Studienanfänger aus den alten Ländern zeigen bei der Wahl der Hochschulregion – differenziert nach Westdeutschland, Ostdeutschland und Berlin – kaum Veränderungen. Studienanfänger aus den neuen Ländern haben sich etwas häufiger als noch vor sechs Jahren für ein Studium in den alten Ländern und Berlin entscheiden. Der Anteil, der in den neuen Bundesländern bleibt, ist dagegen – bei Unterschieden nach dem Geschlecht - rückläufig.

Übersicht 2: Regionale Herkunft der Studienanfänger an den ost- und westdeutschen sowie Berliner Hochschulen

Land des Studienortes	Jahr	Insgesamt	Davon Erwerb der HZB in ...					BE
			Land des Studienortes	ABL (minus Land des Studienortes)	NBL	ABL (minus Land des Studienortes)	NBL	
ABL in %	2003	213.560	156.950	45.755	9.418	1.437		
			73,5	21,4	4,4	0,7		
	2004	202.833	146.671	44.812	9.681	1.669		
			72,3	22,1	4,8	0,8		
	2005	205.781	147.630	46.166	10.174	1.811		
			71,7	22,4	4,9	0,9		
	2006	201.338	143.943	46.036	9.545	1.814		
			71,5	22,9	4,7	0,9		
NBL in %	2007	212.992	151.291	50.033	9.770	1.898		
			71,0	23,5	4,6	0,9		
	2008	238.467	166.329	59.292	10.625	2.221		
			69,7	24,9	4,5	0,9		
	2003	46.354	28.269	6.215	9.020	2.850		
			61,0	13,4	19,5	6,1		
	2004	43.943	26.573	5.603	8.962	2.805		
			60,5	12,8	20,4	6,4		
2005	41.206	24.683	5.033	8.803	2.687			
		59,9	12,2	21,4	6,5			
2006	40.435	23.527	5.148	8.994	2.766			

Anfänger aus Berlin wandern verstärkt ab, insbesondere nach Ostdeutschland.

7.2.3. *Regionale Herkunft der Studienanfänger an den ost- und westdeutschen sowie Berliner Hochschulen*

Studienanfänger an den westdeutschen Hochschulen

2003 begannen an westdeutschen Hochschulen 213.560 Anfänger ein Studium, 2008 schon 238.467 (112 %). Der Anteil, der davon auch im Land des Studienortes die HZB erworben hatte, sank dabei von rd. 73 % auf rd. 70 % (siehe Übersicht 2). Auch bei dieser Betrachtung wird sichtbar, dass Männer (72 % in 2008) sesshafter sind als Frauen (68 %). Aus den „anderen“ alten Ländern (ohne Heimatland) wanderte 2003 etwa jeder fünfte Studienanfänger (21 %) zu, 2008 jeder Vierte (25 %) – die Mobilität innerhalb der der alten Bundesländer stieg. Aus Ostdeutschland stammen dagegen nur rd. 4 bis 5 %, 2008 waren das 10.625 Personen (das sind aber rd. 20 % aller Studienanfänger aus den NBL). Während dabei der Anteil der Männer von rd. 3,4 auf 3,9 % stieg, ging er bei den Frauen von 5,6 auf 5,1 % zurück. Der Anteil der Studienanfänger aus Berlin ist mit rd. 1 % insgesamt nur minimal.

Studienanfänger an den ostdeutschen Hochschulen

2003 begannen in den neuen Ländern 46.354 Männer und Frauen ein Studium, in 2008 nach leichtem zwischenzeitlichem Rückgang dann 48.224 (104 %). Der Anteil der Sesshaften (Landeskinder) fiel allerdings von 61 % auf 55 % (6 Prozentpunkte) – stärker als in den alten Ländern (3 Prozentpunkte, von 73 % auf 70 %) – siehe Übersicht 2. Zudem bestehen auch dabei größere Unterschiede nach dem Geschlecht. 2008 waren 58 % der männlichen und 53 % der weiblichen Studienanfänger Landeskinder. Die Zuwanderung stieg – aus den alten Ländern aber nur leicht, von 6.215 Personen (13 % der Studienanfänger) auf 6.977 (14 %). In Unterschied zu anderen Regionen, waren das noch 2003 mehr Männer als Frauen. Bis 2008 erhöhte sich der Anteil unter den Frauen aber auf 14,6 %, unter den Männern aber nur auf 14,3 %.

Vor allem nahm die Zuwanderung aus den jeweils „anderen“ neuen Ländern (also ohne Land des Erwerbs der HZB) zu – die Mobilität innerhalb der neuen Länder stieg von 19,6 % auf 22 %. Deutlich wuchs die Zuwanderung aus Berlin von 2.850 (6 %) auf 4.064 (8 %).

Damit gehen fast doppelt so viele Studienanfänger aus Berlin in die neuen wie in die alten Länder (in 2008 2.221 Personen).

Studienanfänger an den Hochschulen in Berlin

In Berlin begannen 2003 insgesamt 12.997 Personen ein Studium, 2008 leicht mehr mit 13.859. Auch hier sank der Anteil der Landeskinder, von 56 % auf 50 %, sind Frauen mobiler. 2008 besitzen nur 47 % der weiblichen, aber 53 % der männlichen Studienanfänger eine HZB aus Berlin. Aus den ostdeutschen Ländern begannen 2003 3.316 Personen (26 % der Studienanfänger in Berlin) zu studieren, aus den alten Ländern nur 2.443 Personen (19 %). Bis 2008 stieg die Anzahl der Anfänger aus den NBL leicht, aus den ABL stärker (um 4 Prozentpunkte).

Zusammenfassend gilt, dass sowohl an den Hochschulen in den alten und neuen Ländern als auch in Berlin der Anteil der Landeskinder an den Studienanfängern rückläufig ist, die Zuwanderung stieg. Der Anteil der Studienanfänger aus den neuen Ländern an westdeutschen Hochschulen blieb relativ stabil. An den ostdeutschen Hochschulen stieg der Anteil mit westdeutscher HZB leicht an. Auch die Mobilität innerhalb der NBL nahm zu. Berliner Hochschulen nehmen zunehmend mehr Anfänger aus den neuen und den alten Ländern auf.

Insgesamt wandern auch 20 Jahre nach der deutschen Einheit mehr Studienanfänger von Ost- nach Westdeutschland (in 2008: 10.625 Personen) als umgekehrt (6.977 Personen). Die Zuwanderungsanteile von Ost nach West bleiben in betrachteten Zeitraum auf etwa gleichem, sehr unterschiedlichen Niveau, die Zuwanderung von West nach Ost stieg trotz des deutlich erhöhten Studienberechtigtenaufkommens in den westdeutschen Ländern nur gering an.

7.3. Mobilität der Studienanfänger nach Ländern und Ländergruppen

In den vorangegangenen Abschnitten wurden jeweils ost- und westdeutschen Länder sowie Berlin gegenübergestellt. Dabei wurden die unterschiedlichen territorialen Größen vernachlässigt – letztlich „wurden Äpfel mit Birnen verglichen“. Denn die einzelnen Flächenländer unterscheiden sich erheblich und weichen gleichzeitig stark von den Stadtstaaten ab. (siehe Übersicht 3). So variieren in den 16 Ländern allein

- die Bevölkerungszahl zwischen 0,7 und 18,0 Millionen
- die territoriale Ausdehnung zwischen 0,4 und 70,5 qkm
- die Anzahl der Hochschulen zwischen 5 und 65
- die Anzahl der jährlichen Studienanfänger zwischen rd. 4 und 67 Tausend.

Das heißt, gerade Mobilität innerhalb und zwischen so extrem unterschiedlichen Ländern kann nicht verglichen werden, bzw. jeder Vergleich muss zu fragwürdigen Schlüssen führen.

Nachfolgend werden nunmehr solche Länder und Ländergruppen verglichen, die entweder aufgrund der realen Mobilitätsströme (nämlich unter Bevorzugung von heimatnahen Studienorten unabhängig von Ländergrenzen) oder aber ähnlicher Landesgrößen eine realistischere Betrachtung der Mobilität ermöglichen – näherungsweise werden damit „verschiedene Apfelsorten verglichen“. Zum Verständnis dieser Ansätze ist zunächst ein Blick auf die naturgemäß sehr heterogenen Mobilitätskennziffern der einzelnen 16 Bundesländer angezeigt.

7.3.1. *Einzelne Länder*

Landeskinder/Sesshafte an den Hochschulen der Länder

Ausdruck einer gestiegenen Mobilität bereits bei Studienbeginn sind die rückläufigen Anteile der sesshaften Studienanfänger zwischen 2003 und 2008. Diese Tendenz ist aber in den drei bevölkerungs- und studierendenstärksten Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und NRW am geringsten ausgeprägt. Dort befinden sich unter den Studienanfängern auch noch 2008 rd. 83 % (NRW), 77 % (Bayern) bzw. 69 % (Baden-Württemberg) Landeskinder. Der außerordentlich hohe Anteil Sesshafter ist nur für große Länder aufgrund der Vielzahl an Studienmöglichkeiten typisch und verweist auf die Bedeutung der Landesgröße für studentische Mobilität. (siehe Übersicht 3).

Relativ gering ist dagegen in allen Jahren der Anteil der Landeskinder in den drei Stadtstaaten Berlin (BB), Hamburg (HH) und Bremen (HB) – 2008 mit Anteilen von 36 % bis 50 %. Dies deutet nicht etwa auf eine „Landflucht“ der Großstädter, vielmehr ziehen die Stadtstaaten – ähnlich wie Großstädte (z.B. München) in Flächenländern – zusätzlich die Studienanfänger aus anderen Ländern an. Das gilt selbst dann, wenn die Hochschulen bei Rankings wenig gut abschneiden, denn sie punkten mit den Vorzügen der Großstadt (siehe Abschnitt 7.1.).

In Unterschied dazu differiert die Quote der Sesshaften unter den Studienanfängern in kleinen und mittelgroßen Flächenländern in allen Jahren im Bereich um 55 % +/- 10 % (Eine Ausnahme bildet fast immer das Land Brandenburg aufgrund der geografisch engen Bindung an Berlin). Mehrheitlich ging auch in diesen Ländern die Quote der Sesshaften zurück, 2008 differierte sie zwischen 39 % und 64 %.

Zuwanderung an die Hochschulen der Länder

Das Pendant zu den sesshaften Studienanfängern, den Landeskindern, bilden jene Studienanfänger, die aus anderen Ländern zuwandern. Ihre Anteile sind mit dem Rückgang der Sesshaftigkeit zwangsläufig in fast allen Ländern gestiegen, von durchschnittlich 29 % auf 33 % – die Mobilität ist gestiegen. In den drei großen Flächenländern ist die Zuwanderung aber immer geringer als in den anderen Ländern. Sie betrug 2007 maximal 17 % (NRW) bzw. 25 % (Baden-Württemberg, Bayern). Abweichend von einer langjährigen Kontinuität stieg dieser Anteil 2008 in Baden-Württemberg auf 31 % – korrespondierend mit den dort ebenfalls extrem gestiegenen Studienanfängerzahlen. Die höchsten Zuwanderungsquoten erreichen aber in allen Jahren und mit deutlichen Steigerungen die drei Stadtstaaten mit 50 % bis 64 % (2008). Für die kleinen und mittleren Flächenländer liegen die Anteilswerte – analog zu den Quoten der Landeskindern – mit 40 % bis 61 % (2008) im mittleren Korridor.

Die Zuwanderung ist in den 5 ostdeutschen Flächenländern (größenmäßig allesamt kleine und mittlere) mehrheitlich höher (zwischen 39 % und 58 %) als in den westdeutschen Flächenländern (zwischen 31 % und 49 %). Diese Zuwanderung erfolgt aber, wie eine vertiefende Analyse für die mitteldeutsche Region (Sachsen – Thüringen – Sachsen-Anhalt) belegte, vorwiegend aus den jeweils benachbarten Ländern. Auch das begründet, diese Mobilität über geringste Entfernungen als Sesshaftigkeit innerhalb der Region zu werten. Die Gegenüberstellung der so ermittelten Mobilitätskennziffern dieser Region – die zusammen die Größenordnung eines größeren Flächenlandes hat – zeigt dass diese tatsächlich denen der großen Flächenländer Baden-Württemberg, Bayern oder NRW entsprechen (Lischka/Herrmann/Falkenhagen 2010).

Abwanderung von Studienanfängern aus den Heimatländern

Eine andere Betrachtung bezieht sich auf den Verbleib bzw. die Abwanderung der Studienanfänger aus dem Land des Erwerbs der HZB (Heimatländer). Die Quote der Studienanfänger, die nach dem Erwerb der HZB aus ihren Heimatländern in ein anderes Bundesland abwandern, vermittelt damit ein anderes Bild als die Betrachtung der Länder als Standorte der Hochschulen.

Dazu zeigen sich keine einheitlichen Tendenzen, vielmehr gibt es sowohl Länder mit rückläufiger, stagnierender oder gestiegener Abwanderung. Die drei großen Länder Baden-Württemberg, Bayern und NRW verzeichnen die geringsten Abwanderungsquoten (2008 mit 19 % bis 27 %) – die Vielfalt der Studiemöglichkeiten in großen Ländern bietet schließlich fast allen Studieninteressenten aus diesen Ländern gute Wahlmöglichkeiten. Aber auch wenn sie dafür evtl. gewisse Entfernungen zwischen Heimat- und Studienort zurücklegen, gelten sie als sesshaft, während Studienanfänger aus kleinen Ländern bei gleicher Entfernung das Heimatland verlassen und dann statistisch als Abwandernde bzw. Mobile gelten.

Die höchsten Abwanderungsquoten weisen dementsprechend die kleinen und mittleren Flächenländer mit 34 % bis 67 % in 2008 auf. Mehrheitlich ist die Abwanderung in andere Länder aus Ostdeutschland (fünf kleine und mittlere Flächenländer) höher als aus den ebenfalls fünf kleinen und mittleren westdeutschen Flächenländern. Allerdings variieren die Abwanderungsquoten der ostdeutschen Flächenländer in wesentlich höherem Maße, aus Sachsen wanderten 2008 nur 35 %, aus Brandenburg dagegen 67 % ab. Eine wesentliche Ursache dafür dürfte die historisch gewachsene unterschiedliche Hochschullandschaft sein. In den westdeutschen kleinen und mittleren Flächenländern variiert die Abwanderungsquote dagegen zwischen 34 % und 52 %.

Die Abwanderung aus den flächenmäßig kleinsten Ländern, den drei Stadtstaaten, hat in den betrachteten Jahren auch zugenommen. Mit 40 % bis 48 % in 2008 ist sie jedoch geringer als aus der Mehrzahl der kleinen und mittleren Flächenländer.

Wanderungssalden der Studienanfänger aus den einzelnen Ländern

Die quantitative Bilanz aus abwandernden und zuwandernden Studienanfängern eines Landes – das Wanderungssaldo – wird als ein

Übersicht 3: Ausgewählte Größenparameter der deutschen Bundesländer

	Fläche in Tkm²	Bevölk in Mio	Anzahl HS
Baden-Württemberg	35.7	10.7	65
Bayern	70,5	12.5	46
Berlin	0,9	3.4	31
Brandenburg	29,5	2.5	10
Bremen	0,4	0,7	6
Hamburg	0,8	1.8	16
Hessen	21,1	6.1	25
Mecklenburg-Vorpommern	23.2	1.7	7
Niedersachsen	47,6	7.9	24
Nordrhein-Westfalen	34,0	18,0	57
Rheinland-Pfalz	19,8	4.0	17
Saarland	2,5	1.1	5
Sachsen	18,4	4.2	23
Sachsen-Anhalt	20,5	2.4	9
Schleswig-Holstein	15,8	2.8	12
Thüringen	16,1	2.3	11
Differenz	70.1	17.3	60

Indikator für die Attraktivität der Hochschulen interpretiert. Positive Salden der Länder, d.h. mehr zu- als abwandernde Studienanfänger, scheinen für die Hochschulen in diesen Ländern zu sprechen. Dabei hängt die Attraktivität sowohl von hochschulinternen als auch externen Faktoren ab, wie insbesondere die deutlich positiven Salden der drei Stadtstaaten belegen, obwohl deren Hochschulen in den Rankings meist keine herausragenden Plätze einnehmen – dafür aber die Attraktivität und Lebensqualität dieser Orte.

Die drei großen Flächenländer Baden-Württemberg, Bayern und NRW geben hinsichtlich der Salden kein ähnliches Bild, vielmehr stehen dem deutlich positiven Saldo in Bayern teilweise auch leicht nega-

tive Salden in den beiden anderen Ländern gegenüber. Die relativ geringe Studienberechtigtenquote in Bayern bei gleichzeitig attraktiven Hochschulen könnte das u.a. erklären. Dagegen verlieren die beiden anderen großen Flächenländer trotz hoher absoluter Studienanfängerzahlen und hoher Sesshaftigkeit teilweise auch mehr Studienanfänger als andere zuwandern.

Für die kleinen und mittleren, jeweils fünf ost- und westdeutschen Flächenländer gelten einerseits häufiger (als für die großen Flächenländer) stark negative Bilanzen. Bis 2007 schien die Bilanz für die einzelnen ostdeutschen Flächenländer jedoch negativer als für die westdeutschen Flächenländer. In der zusammengefassten Betrachtung vergleichbarer ost- und westdeutscher Flächenländer zeigen sich dazu jedoch kaum noch Unterschiede – siehe folgender Abschnitt 7.3.2.

7.3.2. Ost- und westdeutsche Flächenländer

Gegenüberstellungen der einzelnen Länder und insbesondere daraus abgeleitete Bewertungen sind insbesondere aufgrund deren unterschiedlicher Größe nach Fläche, Einwohnerzahlen, Studienplätzen (siehe Übersicht 3) schwierig und vermitteln nicht selten ein trügerisches Bild.

Für die hier besonders interessierende Mobilität zwischen ost- und westdeutschen Ländern verzerrt sich das Bild insbesondere dadurch, dass sich die drei großen Flächenländer allesamt in Westdeutschland befinden. Dagegen erwies sich für den Vergleich der Mobilitätskennziffern Ost-West die Untergliederung der acht westdeutschen Flächenländer in die drei großen Flächenländer und die fünf kleinen/mittleren Flächenländer als zutreffender. Eine Gegenüberstellung der fünf kleinen/mittleren westdeutschen Flächenländer mit den insgesamt auch fünf kleinen/mittleren ostdeutschen Flächenländern ergab ein deutlich anderes Bild als die Gegenüberstellung zwischen der Gesamtheit der ost- bzw. westdeutschen Flächenländer (siehe Übersicht 4).

Für die Gesamtheit der westdeutschen Länder waren 2003 rd. 73 % sesshafte Studienanfänger, für die ostdeutschen rd. 61 % ermittelt worden – mithin eine Unterschied von 12 Prozentpunkten. Betrachtet man dagegen nur die kleinen/mittleren west- und ostdeutschen Flächenländer, betrug der Unterschied bei der Sesshaftenquote dagegen nur 3 Prozentpunkte (64 % gegenüber 61 %). Auch für Jahr 2008 zeigen sich ähnliche Relationen. Die Anteile der sesshaften Studienanfänger differieren zwischen den westdeutschen (70 %) und den ostdeutschen

Ländern (55 %) um 15 Prozentpunkte, zwischen den kleinen/mittleren westdeutschen (60 %) und den ostdeutschen Flächenländern (55 %) dagegen nur um 5 Prozentpunkte. Aber auch bei dieser Betrachtung zeigt sich, dass an ostdeutschen Hochschulen weniger Landeskinder sind als in den vergleichbaren westdeutschen Ländern. Zudem sind die Anteile der Sesshaften in Ostdeutschland stärker rückläufig. Allerdings sind dies realere Daten als sie die Gegenüberstellung aller westdeutschen mit den ostdeutschen Ländern liefern kann, sie zeigen kleinere Unterschiede.

Gleiches gilt für die aus ihren Heimatländern abwandernden Studienanfänger und insbesondere für die Wanderungssalden. Während die Abwanderungsquoten 2003 für Westdeutschland 26 %, für Ostdeutschland 43 % betragen (Differenz 17 Prozentpunkte), waren die Unterschiede zwischen den kleineren/mittleren westdeutschen Flächenländern (39 %) und den ostdeutschen Flächenländern (43 %) dagegen nur rd. 4 Prozentpunkte. Die Abwanderung erhöhte sich bis 2008, aber in den kleineren/mittleren westdeutschen und den ostdeutschen Flächenländern in gleichem Maße, jeweils um 5 Prozentpunkte (siehe Übersicht 4).

Bei den Wanderungssalden schließlich wird deutlich, dass sich die Differenz von rd. 8 bzw. 7 Prozentpunkten bei Gegenüberstellung aller west- und ostdeutschen Länder (2003) beim Vergleich nur der kleinen/mittleren Flächenländer auf nur rd. 2 Prozentpunkte reduziert. Dabei gilt, dass sowohl die kleinen/mittleren westdeutschen Flächenländer (-5 %) als auch die ostdeutschen (-7 %) 2003 Verluste gegenüber dem eigenen Studienanfängeraufkommen verzeichnen, mithin negative Wanderungssalden haben.

2008 weisen sowohl die kleineren/mittleren west- und ostdeutschen Flächenländer negative Wanderungssalden von -6 % aus. Aber Ostdeutschland hat aufgeholt und die Wanderungssalden zeigen keine Unterschiede mehr zwischen den vergleichbaren Flächenländern. Zwar ist die Abwanderung der ostdeutschen Landeskinder mit 48% gegenüber den kleineren/mittleren westdeutschen Flächenländern (44 %) höher, dem stehen aber nunmehr höhere Zuwanderungen als den westdeutschen Ländern gegenüber.

Übersicht 4: Mobilitätskennziffern von gruppierten ost- und westdeutschen Ländern

	ABL (ohne BE)	NBL (ohne BE)	westdeut. FL*		ostdeut. FL	Stadtstaaten
			große (BW, BY, NRW)	kleinere und mittlere		
2003						
Studienberechtigte insgesamt	289.922	63.717	186.004	93.204	63.717	26.121
Studienberechtigte, die ein Studium beginnen	211.363	50.023	134.146	68.568	50.023	20.174
Deutsche Studien- anfänger	213.560	46.354	135.816	65.370	46.354	25.371
Sesshafte	156.950	28.269	109.545	41.719	28.269	12.924
in % Studienanfänger	73	61	81	64	61	51
Zuwanderung	56.610	18.085	26.271	23.651	18.085	12.447
in % Studienanfänger	27	39	19	36	39	49
Abwanderung	54.413	21.754	24.601	26.849	21.754	7.250
in % Erwerb der HZB	26	43	18	39	43	36
Wanderungssaldo	2.197	-3.669	1.670	-3.198	-3.669	5.197
in % Erwerb der HZB	1	-7	1	-5	-7	26

	ABL (ohne BE)	NBL (ohne BE)	westdt. FL		ostdeut. FL	Stadtstaaten
			große (BW, BY, NRW)	kleinere und mittlere		
2008						
Studienberechtigte insgesamt	352.419	72.353	229.213	110.520	72.353	30.145
Studienberechtigte die ein Studium beginnen	235.805	51.518	151.912	74.942	51.518	22.178
Deutsche Studienan- fänger	238.467	48.224	154.167	70.457	48.224	27.702
Sesshafte	166.329	26.599	119.040	42.001	26.599	12.230
in % Studienanfänger	70	55	77	60	55	44
Zuwanderung	72.138	21.625	35.127	28.456	21.625	15.472
in % Studienanfänger	30	45	23	40	45	56
Abwanderung	69.476	24.919	32.872	32.941	24.919	9.948
in % Erwerb der HZB	29	48	22	44	48	45
Wanderungssaldo	2.662	-3.294	2.255	-4.485	-3.294	5.524
in % Erwerb der HZB	1	-6	1	-6	-6	25

* FL – Flächenländer

7.3.3. Länderübergreifende Gruppen

Ansätze für Ländergruppen

Wie dargestellt, liefert die alleinige Analyse der Mobilitätskennziffern einzelner Länder keine Widerspiegelung der realen Mobilitätsströme und führt deshalb mehrheitlich zu unrichtigen Bewertungen. Allein die Anzahl der Hochschulen differiert extrem, z.B. zwischen dem Saarland (5) und Baden-Württemberg (65). Dementsprechend wandert in einigen Ländern die Mehrheit der Studienanfänger zwangsläufig in andere Länder ab – nachweislich vor allem in die Nachbarländer – während die Studienanfänger der großen Länder ebenso mobil sind (wenn Mobilität an der Entfernung zwischen Heimat- und Studienort gemessen würde), sich aber nur innerhalb des heimatlichen Bundeslandes bewegen.

Vertiefende Mobilitätsanalysen in der mitteldeutschen Region (Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) belegten eindeutig, dass die Einzelbetrachtung dieser drei Länder die Realität nicht abbilden kann. Näherungsweise ist das aber eher gegeben, wenn diese Ländergruppe als eine Region verstanden wird. Dann gilt z.B. das Studium von Studienanfängern aus Thüringen in Sachsen oder in Sachsen-Anhalt als sesshaft, als Verbleib in der Heimatregion. Es zeigte sich, dass damit die Mobilitätskennziffern nicht oder nur gering von denen der wirtschaftlich und hinsichtlich der Hochschulen besonders exponiert erscheinenden drei großen Flächenländer abweichen. Denn die gesamte Region kennzeichnet eine ebenso hohe Sesshaftigkeit von 78 % (Verbleib der Studienanfänger aus den drei mitteldeutschen Ländern zusammen in diesen Ländern) wie die drei großen und in der Öffentlichkeit als besonders hochschulstark wahrgenommenen Länder Bayern (76 %), Baden-Württemberg (75 %) und NRW (81 %) (Lischka/Herrmann/Falkenhagen 2010). Die hohe Sesshaftigkeit in der mitteldeutschen Region wird noch dadurch unterstrichen, dass auch die Anzahl der Hochschulen (43) gemäß der auch geringeren Einwohnerzahl (rd. 9 Mio.) in Relation zu den drei großen Ländern sehr komfortabel ist (z.B. Bayern 46 Hochschulen bei 12,5 Mio. Einwohnern). Das begründet die folgende Analyse und Bewertung der Mobilität von Studierenden nach einem 8-Länder/Ländergruppen-Modell.

Für die Bildung von Ländergruppen wurden frühere Entwicklungen, Ansätze und Vorschläge (aus politischer oder wirtschaftlicher

Perspektive) zur Gliederung/Neugliederung der Länder analysiert⁸. Auch wenn es hier nicht um eine politische Neugliederung der Länder geht, sondern ausschließlich um eine realere Bewertung studentischer Mobilität, erwiesen sich diese als nützlich und anregend. Vor allem scheint es ein sehr sinnvolles Instrument, kleinere Länder in Ländergruppen zu bündeln. Zurückgegriffen wurde insbesondere auf die jüngsten Vorschläge von Doering (9-Länder-Gruppen) (Doering 2003) bzw. die DAAD-Sichtweise auf 8-Länder/Ländergruppen (Hessen zusammen mit Rheinland-Pfalz und Saarland), da sie auch nach unserer Prüfung ein homogeneres Hochschulnetz abbilden.

Während die Fläche der einzelnen Länder zwischen rd. 70 Tqkm und rd. 0,4 Tqkm variiert, liegt die Spannbreite bei dem 8-Länder/Ländergruppen-Modell nur zwischen rd. 70 Tqkm und 30 Tqkm. Ähnlich verhält es sich bezüglich der Bevölkerungszahlen. Die einzelnen Länder differieren in Bereich zwischen rd. 10,8 Millionen und rd. 0,66 Millionen Einwohnern, beim 8-Länder-Modell beträgt die untere Grenze rd. 6 Millionen Einwohner. In analoger Weise verhalten sich auch die für studentische Mobilität relevanten Hochschulenzahlen (und damit letztlich auch die Studienangebote). Während die Anzahl der Hochschulen der einzelnen Länder zwischen 65 und 5 (Differenz 60) variieren, liegt die Anzahl beim 8-Länder/Ländergruppen-Modell zwischen 65 und 30 (Differenz 35). Für die Bildung der Ländergruppen wurden allerdings darüber hinaus nicht nur quantitative Daten berücksichtigt, vielmehr auch die Verkehrsnetze als wesentliche Mobilitätsvoraussetzung und auch historisch gewachsene Beziehungen zwischen einzelnen Ländern.

In dem 8-Länder/Ländergruppen-Modell bleiben die drei großen Flächenländer eigenständig, mit ihren Größenordnungen stellen sie quasi das Referenzmodell für die Zusammenfassung von benachbarten kleinen/mittleren Ländern einschließlich Stadtstaaten zu folgenden Ländergruppen bzw. Regionen dar:

1. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen als mitteldeutsche Region (s.o).

⁸ Die Gliederung des Bundesgebietes nach dem II. Weltkrieg (Art. 29 GG) und für Ostdeutschland vor der deutschen Einheit in 1990 verlief teilweise strittig. Bereits 1955 und 1970 befassten sich unterschiedliche Kommissionen damit (Brenk 2006). In Kern ging es dabei immer um eine aus wirtschaftlichen Erwägungen anvisierte Zusammenlegung der kleinen Länder, während für die drei großen Länder Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen nie Handlungsbedarf gesehen wurde. Auch in den neunziger Jahre wurden verschiedene Vorschläge für eine 6-, 7- bzw. 8-Länder-Bildung vorgeschlagen (Ottnad/Linnartz 1997; Rutz, 1995), letztlich scheiterten bislang alle aus unterschiedlichen Interessenlagen.

2. Berlin und Brandenburg: Diese Gruppe ergibt sich aus der geografischen Lage Berlins im Zentrum des Landes Brandenburg und der engen Verflechtung der beiden Wirtschafts- und Hochschulräume. Dieser Raum stellt die Verknüpfung eines relativ großen, aber bevölkerungsarmen ostdeutschen Flächenlandes mit dem größten deutschen Stadtstaat mit extremer Hochschuldichte und der Besonderheit ost- und westdeutscher Vergangenheit dar, eine Spezifik gegenüber anderen Ländern/Ländergruppen.
3. Hansestadt Bremen und Niedersachsen: Zwar besteht auch diese Gruppe aus einem Stadtstaat und großem Flächenland, ist homogener als der Raum Berlin/Brandenburg. Bremen mit nur relativ geringen Einwohnerzahlen und nur 6 Hochschulen unterscheidet sich nur unwesentlich von niedersächsischen Universitätsstädten.
4. Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein (Nordregion) bilden eine Gruppe, die sich in Einwohner- und Hochschulzahl sehr gut mit Bayern vergleichen lässt. Auch die Kombination zwischen hochschulreicher Millionenstadt (Hamburg bzw. München) und Flächenländern ist fast analog, obwohl Hamburg einen Stadtstaat bildet. Eine Besonderheit macht die Zugehörigkeit eines ost- und eines westdeutschen Flächenlandes aus.
5. Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland scheinen als Ländergruppe ähnlich homogen und quasi idealtypisch wie Mitteldeutschland. Es handelt sich um drei unterschiedliche westdeutsche Flächenländer, die sich bezüglich der Hochschulen ergänzen und in der Summe z.B. mit Baden-Württemberg relativ gut vergleichbar ist.

Sesshafte und zuwandernde Studienanfänger

Die Quote der sesshaften Studienanfänger in den einzelnen Ländern variierte 2003 zwischen 39 % (Bremen) und 84 % (NRW), d.h. mit einer Differenz von 46 Prozentpunkten. Auch in 2008 ist sie zwischen diesen beiden Ländern fast gleich geblieben. Bei Anwendung des 8-Länder/Ländergruppen-Modells zeigt sich 2003 mit Anteilswerten zwischen 69 % und 84 % (Differenz von 15 Prozentpunkten) und 2008 mit einer Differenz von 16 Prozentpunkten ein deutlich homogeneres Bild (siehe Übersicht 5). Den höchsten Anteil sesshafter Studienanfänger stellt aber auch bei dem 8-Länder/Ländergruppen-Modell das Land mit den absolut höchsten Einwohner- und Studienanfängerzahlen NRW dar – auch das bestätigt den Zusammenhang zwischen

Übersicht 5: Mobilitätskennziffern für die 8-Länder/Ländergruppen

	BW	BY	BE+ BB	HB+ NI	HH+ MV+ SH	HE+ RP+ SL	NRW	SN+ ST+ TH
2003								
Studienberechtigte insgesamt	49.410	42.762	28.818	36.290	25.217	49.824	93.832	42.893
Studienberechtigte, die ein Studium beginnen	35.028	38.477	20.625	28.312	19.269	35.869	60.641	34.690
Studienanf. ohne HZB Ausland, ohne k.A.	35.351	40.461	19.099	27.026	19.709	36.772	60.004	34.489
Sesshafte	26.901	32.432	14.101	19.157	13.620	26.753	50.212	26.829
in % Studienanfänger	76	80	74	71	69	73	84	78
Zuwanderung	8.450	8.029	4.998	7.869	6.089	10.019	9.792	7.660
In % Studienanfänger	24	20	26	29	31	27	16	22
Abwanderung	8.127	6.045	6.524	9.155	5.649	9.116	10.429	7.861
in % Erwerb der HZB	23	16	32	32	29	25	17	23
Wanderungssaldo	323	1.984	-1.526	-1.286	440	903	-637	-201
in % Erwerb der HZB	1	5	-7	-5	2	3	-1	-1
2008								
Studienberechtigte insgesamt	61.685	52.385	31.925	41.150	35.652	59.621	115.143	44.670
Studienberechtigte die ein Studium beginnen	41.583	42.716	22.830	28.869	21.965	40.352	67.613	34.622
Studienanf. ohne HZB Ausland, ohne k.A.	44.186	44.797	21.955	26.378	22.425	41.581	65.184	34.044
Sesshafte	30.489	34.560	15.103	17.640	14.612	28.605	53.991	25.894
In % Studienanfänger	69	77	69	67	65	69	83	76
Zuwanderung	13.697	10.237	6.852	8.738	7.813	12.976	11.193	8.150
In % Studienanfänger	31	23	31	33	35	31	17	24
Abwanderung	11.094	8.156	7.727	11.229	7.353	11.747	13.622	8.728
in % Erwerb der HZB	27	19	34	39	33	29	20	25
Wanderungssaldo	2.603	2.081	-875	-2.491	460	1.229	-2.429	-578
in % Erwerb der HZB	6	5	-4	-9	2	3	-4	-2

Landesgröße und Mobilität. Die Ländergruppen mit der niedrigsten Quote sesshafter Studienanfänger sind dagegen Bremen/Niedersachsen sowie die Nordregion mit 67 % bzw. 65 % in 2008. Das sind nach der Region Berlin/Brandenburg die bevölkerungsärmsten Ländergruppen.

Als Pendant zur Quote der „Landeskinder“ variiert die Quote der Studienanfänger aus den anderen Ländern/Ländergruppen (Zugewanderte) 2003 mit Anteilswerten zwischen 16 % und 31 % (Differenz von 15 Prozentpunkten bzw. 2008 von 16 Prozentpunkten). Die höchste Zuwanderung erfahren also zwangsläufig die Ländergruppen Bremen/Niedersachsen sowie die Nordregion, die geringste natürlich das Land NRW. In Vergleich dazu betrug die Zuwanderung in die einzelnen Länder 2008 zwischen 17 % und 64 % (Differenz 47 Prozentpunkte), das markiert wieder die Ungleichheit der Länder gegenüber den Ländergruppen.

Abwanderung aus den Ländern/Ländergruppen und Wanderungssalden

Die Mobilitätskennziffern Abwanderungsquote und Wanderungssaldo beziehen sich auf die Studienanfänger aus einem Land/Ländergruppe mit dort erworbener HZB.

In den einzelnen Ländern stellt sich die Abwanderungsquote als extrem unterschiedlich dar und vermittelt vor allem für kleine Länder ein irritierendes Bild, z.B. für Brandenburg. Obwohl sich dort unter den Studienanfängern an Hochschulen im Land bis zu 49 % Landeskinder befinden, beträgt die Abwanderungsquote von Studienanfängern aus dem Land bis zu 69 % – die Mehrheit davon bleibt aber in der Region, in Berlin. Auch hier nähern sich die Quoten nach dem 8-Länder/Ländergruppen-Modell eher der Realität an. Während die Abwanderungsquoten der einzelnen Länder 2008 zwischen 19 % und 67 % mit einer Differenz von 48 Prozentpunkten variieren, sind die Unterschiede nach dem 8-Länder/Ländergruppen-Modell im Bereich zwischen 19 % und 39 %, variieren mithin nur um 20 Prozentpunkte. Die geringste Abwanderungsquote gilt auch dabei für die großen Flächenländer Bayern und NRW. Die höchste Abwanderung zeigt sich für die Ländergruppen mit den geringsten Studienanfängerzahlen – mehrheitlich ein Hinweis auch auf geringere Studien-Wahlmöglichkeiten. Das betrifft die drei Ländergruppen Bremen/Niedersachsen, Berlin/Brandenburg sowie die Nordregion.

Die Abwanderungsquoten korrespondieren auch bei den 8-Ländern/Ländergruppen nur teilweise mit den Wanderungssalden. Hohe Abwanderungsquoten und negative Wanderungssalden gelten zwar für Berlin/Brandenburg und die mitteldeutsche Region (Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen), aber NRW sowie die Nordregion verweisen auf das Gegenteil.

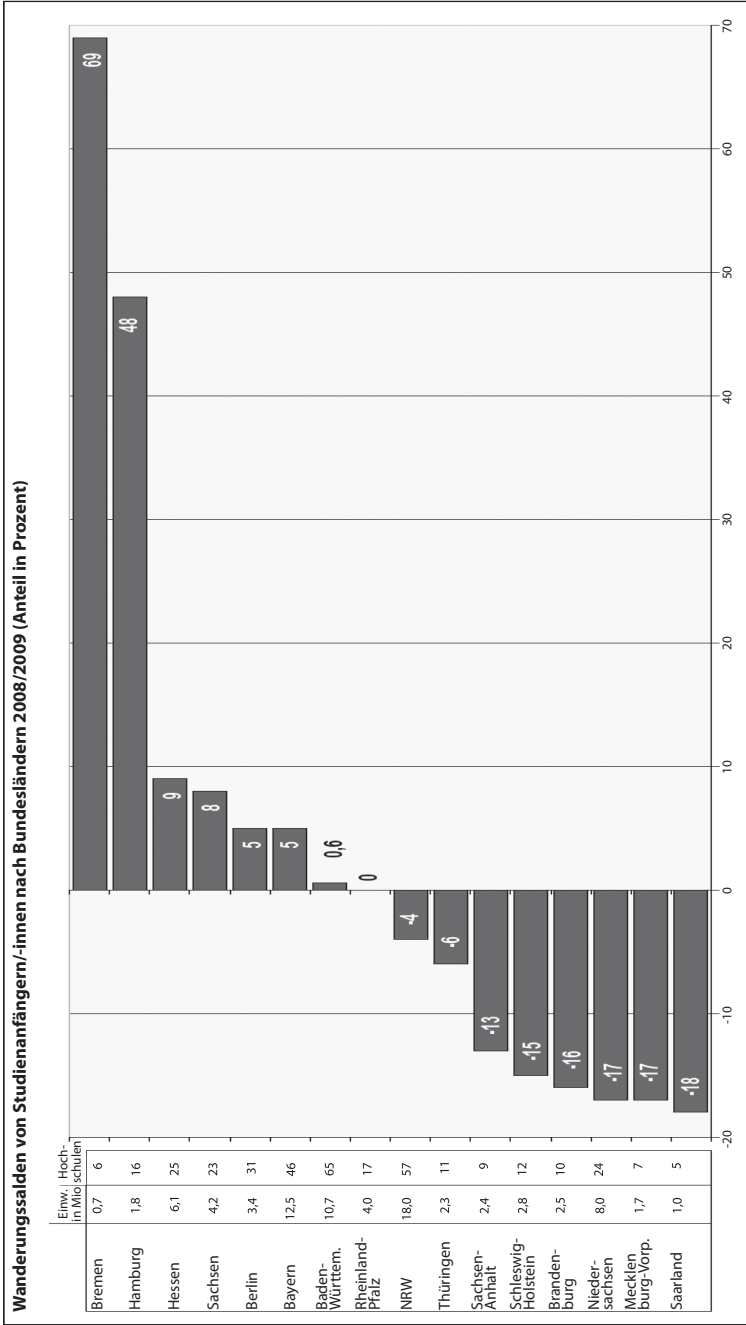
Trotzdem wird gerade bei den Wanderungssalden besonders deutlich, dass sie die Realität für kleine Länder – zusammengefasst in Ländergruppen – besser abbilden. Die Salden variieren beim 8-Länder/Ländergruppen-Modell zwischen -9 % und + 6 %, also um 15 Prozentpunkte. Dagegen sind bei der Einzelbetrachtung aller Länder die Abweichungen mit bis zu 104 Prozentpunkten extrem (Quoten von -35 % bis 69 %).

7.4. Zwischenfazit

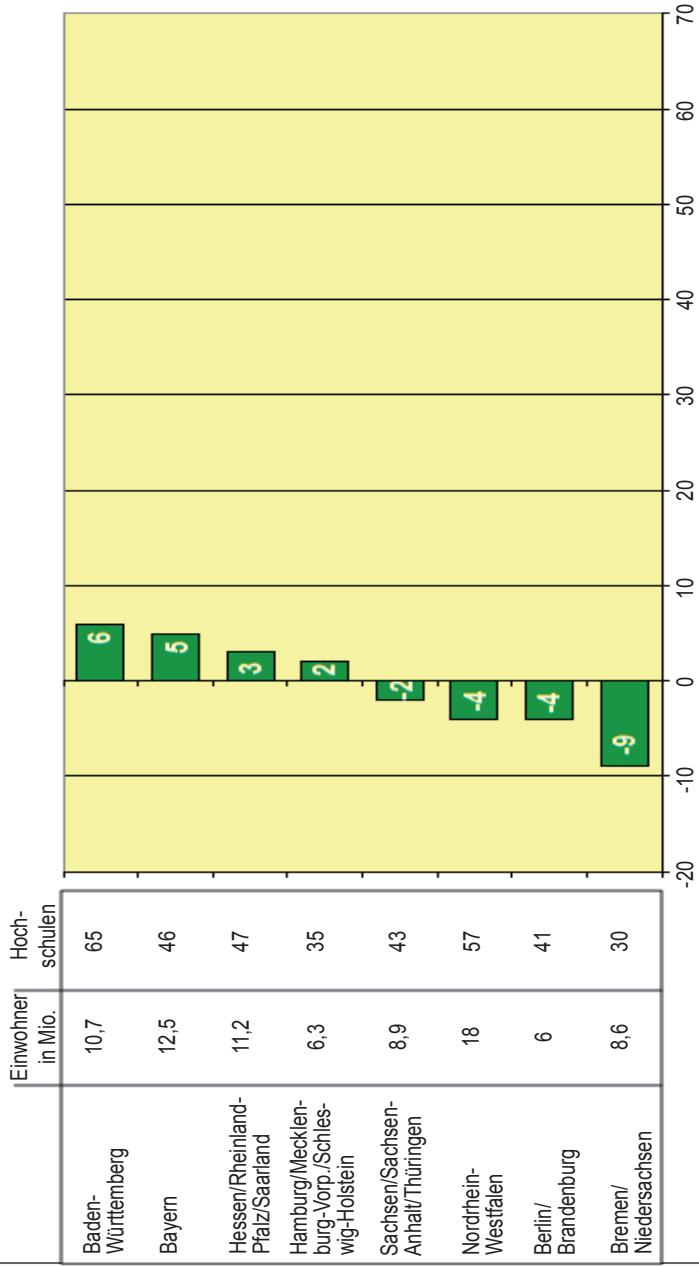
Es lässt sich zusammenfassen:

- Die bisher übliche Bewertung studentischer Mobilität ausschließlich anhand der Mobilitätskennziffern für die einzelnen Länder (Länder des Erwerbs der HZB bzw. Länder der Studienorte) genügt für eine näherungsweise reale Einschätzung nicht – sie berücksichtigt nicht die großen Unterschiede der Länder nach ihrer territorialen Größe, den Bevölkerungszahlen, Hochschulstandorten und damit Studienangeboten.
- Für eine Analyse und näherungsweise realere Bewertung der Mobilität aus und in die neuen Bundesländer erscheint zusätzlich eine weitere Gruppierung der Länder zwingend erforderlich. Die fünf ostdeutschen Länder können in der Summe – wenn überhaupt – eher nur mit den fünf kleinen/mittleren westdeutschen Flächenländern verglichen werden, die relativ ähnliche Größen (Territorium, Einwohner, Hochschulen) besitzen, wenn auch abweichende soziale und wirtschaftliche Bedingungen. Dagegen ist eine Gegenüberstellung dieser jeweils fünf kleinen/mittleren Länder mit den drei großen westdeutschen Ländern oder den drei Stadtstaaten und damit letztlich auch eine Gegenüberstellung aller alten und neuen Bundesländer (z.B. in Durchschnittswerten) sehr problematisch und zumindest kommentierungswürdig.

Übersicht 6: Wanderungssalden 2008 der einzelnen 16 Bundesländer, bei Gruppierung nach Flächenländern und Stadtstaaten sowie nach dem 8-Länder/Ländergruppen-Modell



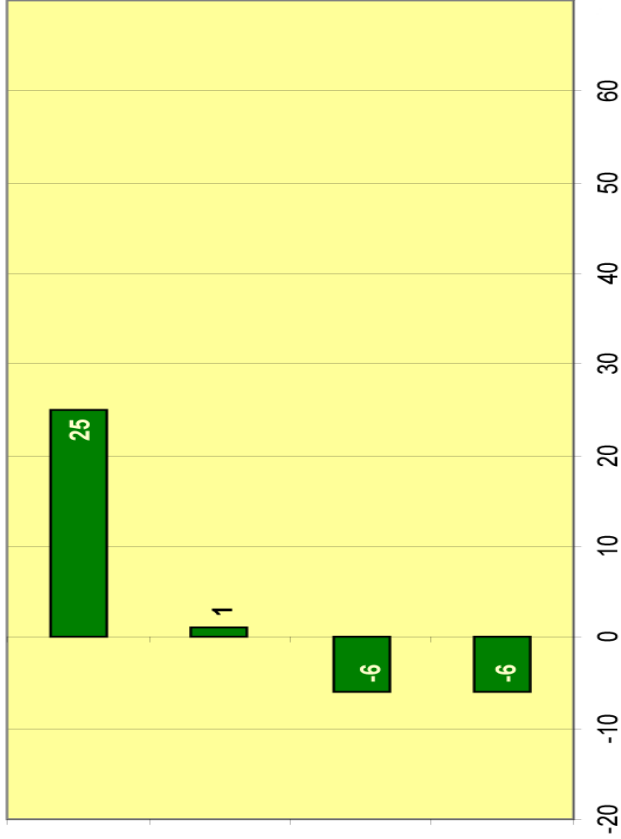
Wanderungssalden der Studienanfänger/-innen nach dem 8-Ländergruppen Modell 2008/2009 (Anteil in Prozent)



Wanderungssalden der Studienanfänger/-innen nach Flächenländern und Stadtstaaten 2008/2009 (Anteil in Prozent)

E inwohner
in Mio.
Hochschulen

3 Stadtstaaten	5,8	53
3 große westdeutsche Flächenländer	41,3	168
5 kleinere und mittlere westdeutsche Flächenländer	22,0	83
5 kleinere und mittlere ostdeutsche Flächenländer	13,1	60



- Bei sämtlichen Mobilitätskennziffern liefert das 8-Länder/Ländergruppen-Modell, beruhend auf der zusammengefassten Betrachtung von benachbarten kleinen und mittleren Ländern, ein gravierend anderes Bild als das der einzelnen 16 Länder. Es berücksichtigt die tatsächliche primäre Mobilität in benachbarte Städte bzw. Länder und entspricht damit eher der Realität. Nachdrücklich zu empfehlen ist, diese Sichtweise künftig für Mobilitätsbewertungen zusammen mit der differenzierten Betrachtung nach den kleinen/mittleren und großen Flächenländern sowie Stadtstaaten zu favorisieren (siehe Übersicht 6).

Literatur

- Berghoff, S./ Buch, F./ Hüning, L. (2004): Das CHE_LänderRanking. Arbeitspapier Nr. 54, November 2004, http://www.che.de/downloads/CHE_Laender-Ranking_2004.pdf
- Brenk, F. (2006): Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus. Die Länderneugliederung als Reformoption – am Beispiels der Fusion Berlin-Brandenburg, Diplomarbeit, Universität Potsdam, <http://www.uni-potsdam.de/u/Pol-Wi-Dittb/tips/arbeiten/brenk.pdf> (Zugriff 08.09.2009)
- Dohmen, D./ Himpele, C. (2007): Struktur- und Exzellenzbildung durch Hochschulen in den neuen Ländern, FiBS-Forum Nr. 39, http://www.fibs.eu/de/sites/_wgData/Forum_039_Hochschule-Ost_Korrigierte%20Fassung%20070723.pdf
- Döring, W. (2003): Neuordnung Deutschlands angeregt, Spiegel Online 19.01.2003, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,231393,00.html>, (Zugriff 08.09.2009)
- Haas, A. / Hamann, S. (2008): Pendeln – ein zunehmender Trend vor allem bei Hochqualifizierten. IAB-Kurzbericht 6/2008
- Hachmeister, C.-D./ Hennings, M. (2007): Indikator im Blickpunkt: Die Ausstattung der Hochschulen aus Sicht der Studierenden im Bundesländervergleich. Auswertung aus dem CHE-Ranking. Gütersloh: CHE, http://www.che.de/downloads/Indikator_Ausstattung.pdf
- Heine, C. (2008): Studienanfänger in den alten und neuen Ländern: Gründe der Hochschulwahl und Bewertungen der Hochschulregionen West- und Ostdeutschland, HIS: Projektbericht März 2008, <http://www.hochschulkampagne.de/dateien/HIS-Studienanfaenger-Hochschulwahl-und-bewertung.pdf>
- Heine, C./ Krawietz, M. (2007): Wahlmotive und Bewertungen des Studienortes bei Studienanfängern im Vergleich der neuen und der alten Länder. Ergebnisse aus der Befragung der Studienanfänger des Wintersemesters 2006/07. HISBUS-Kurzinformation Nr. 18, HIS: Projektbericht August 2007 http://www.bmbf.de/pub/hisbusstudie_studienstandort.pdf

- Heine, C./ Willich, J./ Schneider, H./ Sommer, D.(2008): Studienanfänger im Wintersemester 2007/08. HIS: Forum Hochschule F16/2008
- Heißmeyer, A. et al. (2007): Amüsieren geht über Studieren. In: Focus Nr. 48 (2007)
- Hochschulen-in-Deutschland-Karte (2009): http://www.daad.de/fussball/pics/karte_hochschulen-in-deutschland_01.jpg (Zugriff 08.09.2009)
- Hölscher, M./ Pasternack, P. (2007): Leistungsdaten und Reputation. Eine ostspezifische Auswertung der einschlägigen Hochschulrankings In: Pasternack, Peer (Hg.): Stabilisierungsfaktoren und Innovationsagenturen. Die ostdeutschen Hochschulen und die zweite Phase des Aufbau Ost, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2007
- KMK (2007a): Die Mobilität der Studienanfänger und Studierenden in Deutschland von 1980 bis 2005. Statistische Veröffentlichungen der KMK, Dokumentation Nr. 183 – August 2007, http://www.kmk.org/statist/Dok_183.pdf
- KMK(2007b):VorausberechnungderSchüler-undAbsolventenzahlenbis2020.Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz. Nr. 182 http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2007/2007_05_01-Vorausberechnung-Schueler-Absolventen-05-2020.pdf (Zugriff 20.01.2010)
- KMK (2009): Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2009 – 2020 (Zwischenstand) http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/Zwischenstand_Vorausberechnung_Studienanfaengerzahlen_2009_2020.pdf. (letzter Zugriff 15.07.2009)
- Lischka, I. (2006): Entwicklung der Studierwilligkeit. Institut für Hochschulforschung (HoF), HoF-Arbeitsbericht 3/2006.
- Lischka, I./ Herrmann, V./ Falkenhagen, T.(2010): Mobilität der Studierenden. In: Pasternack, Peer (Hg.): Relativ prosperierend. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen: Die mitteldeutsche Region und ihre Hochschulen. Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, S. 254-300
- Lischka, I. / Rathmann, A. / Reisz, R. (2010): Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer. Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2010.
- Ottnd, A. / Linnartz, E. (1997): Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs. Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Rutz, W. (1995): Die Gliederung der Bundesrepublik in Länder: ein neues Gesamtkonzept für den Gebietsstand nach 1990. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft
- http://rhein-zeitung.de/on/03/01/19/topnews/bulae_.html (Zugriff 08.09.2009)
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008): Gebiet und Bevölkerung, auf: http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrta1.asp (Stand 31.12.2007)
- Statistisches Bundesamt (2003-2009): Fachserie 11, Reihe 1, Allgemeinbildende Schulen
- Statistisches Bundesamt (2003-2009): Fachserie 11, Reihe 2, Berufliche Schulen
- Statistisches Bundesamt (2006): Fachserie 11, R 4.1, WS 2003/2004

- Statistisches Bundesamt (2007): Fachserie 11, R 4.1, WS 2004/2005
Statistisches Bundesamt (2008): Fachserie 11, R 4.1, WS 2005/2006
Statistisches Bundesamt (2009): Fachserie 11, R 4.1, WS 2006/2007
Statistisches Bundesamt (2010): Fachserie 11, R 4.1, WS 2007/2008
Statistisches Bundesamt (2009): Fachserie 11, R 4.3.1, 1980-2007
Statistisches Bundesamt (2009): Fachserie 1, Reihe 1.3
Statistisches Bundesamt (2008): Hochschulen auf einen Blick. Wiesbaden, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/BildungForschungKultur/HochschuleAufEinenBlick.property=file.pdf>
Waldermann, A. (2007): Billiger Osten – Paradies für Rentner und Studenten, Spiegel-Online vom 3.08.2007

8. Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung

Statistische Analysen

Robert D. Reisz
Manfred Stock

8.1. Fragestellung

Im Folgenden soll der Einfluss der Hochschulpolitik auf die Hochschulentwicklung untersucht werden. Die Analyse unterscheidet drei Ebenen:

- a) die Ebene der politischen und hochschulpolitische Orientierungen,
- b) die Ebene des neuen Hochschulreglements,
- c) die Ebene der faktischen Hochschulentwicklung.

Mit der Föderalismusreform sollen sich die politischen Zuständigkeiten für die Hochschulen vom Bund zu den Ländern verschieben. Mit dieser Absicht wurde das Hochschulrahmengesetz abgeschafft. Die Politik der Länder soll stärkeren Einfluss auf die Hochschulentwicklung haben. Im Folgenden fragen wir (a) danach, worin sich die Hochschulpolitik der Länder unterscheidet. Dabei sollen grundlegende Vorstellungen und Normen in den Blick genommen werden, die sich in hochschulpolitischen Entscheidungen Ausdruck verschaffen und die diesen eine bestimmte Richtung geben. Diese *politischen und hochschulpolitischen Orientierungen* der Bundesländer und die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Orientierungen werden auf dieser ersten Ebene in den Blick genommen. Es geht hier also um die Beschreibung von institutionalisierten Politikstilen, das heißt von politischen und hochschulpolitischen Orientierungen und um die zwischen diesen bestehenden Relationen.

Die Föderalismusreform wird von einer weiteren Reform überlagert. Diese bildet (b) die zweite Ebene, auf der wir länderspezifische Unterschiede in die Untersuchung einbeziehen. Diese Reform beinhaltet die Einführung eines *neuen organisatorischen Reglements*. Dieses soll das Verhältnis von Staat und Hochschulen auf eine neue

Grundlage stellen. Es soll den Hochschulen als Organisationen ein höheres Maß an Eigenständigkeit gegenüber der Politik verschaffen. Zentrale Elemente des neuen Reglements sind leistungsorientierte Mittelverteilung, Hochschulräte, Zielvereinbarungen und Studiengebühren. Einige dieser Elemente des neuen Hochschulreglements werden nach der Sprachregelung des New Public Managements als Steuerungsinstrumente bezeichnet. Wir halten uns bezüglich der faktischen Effekte dieser Elemente offen und wählen daher in Anlehnung an Max Weber (1980) mit „Reglement“ eine Bezeichnung, die uns nicht von vorn herein auf einen Steuerungscharakter festlegt. In den letzten Jahren wurde ein Teil dieser Elemente in den Ländern implementiert und zwar zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten. Hochschulräte, leistungsorientierte Mittelverteilung und Studiengebühren wurden nicht in allen Ländern eingeführt. Diese länderspezifischen Unterschiede bei der Implementierung der Elemente werden auf der zweiten Ebene beschrieben und es werden Zusammenhänge zwischen den Elementen des neuen Reglements analysiert.

Die dritte Ebene (c) beinhaltet die faktische Hochschulentwicklung in den Bundesländern. Hier geht es um Unterschiede, die die Kernbereiche der Hochschulen betreffen, nämlich Forschung und Lehre, sowie einige Elemente der Organisationsstruktur, vor allem den Personaleinsatz.

Neben den erwähnten Zusammenhängen zwischen den einzelnen politischen Orientierungen und zwischen den Elementen des neuen Hochschulreglements ist das Ziel der Untersuchung, Zusammenhänge zwischen den drei Ebenen zu untersuchen. Dabei werden drei Fragen verfolgt: Haben die politischen und hochschulpolitischen Orientierungen einen Einfluss auf die Institutionalisierung des neuen Hochschulreglements? Welchen Einfluss haben die Orientierungen auf die faktische Hochschulentwicklung? Welchen Einfluss hat das neue Hochschulreglement auf die Hochschulentwicklung?

Die Untersuchung verfolgt nicht das Ziel, im Einzelnen die Wirkungen einer politischen Steuerung der Hochschulen festzustellen. Es wird also nicht versucht, Veränderungen im Hochschulbereich auf bestimmte intentionale Steuerungsbemühungen der Hochschulpolitik zurückzuführen. Die methodologischen Probleme, die ein solcher Versuch aufwerfen würde, wurden oben bereits ausführlich diskutiert.¹

¹ Vgl. Kapitel 3. Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Forschungsansätze und empirische Befunde vorliegender Untersuchungen.

Es wurde ein Vorgehen gewählt, das die genannten Zusammenhänge mit Hilfe von statistischen Verfahren analysiert. Dies kann nur auf der Grundlage von Variablen und Indikatoren geschehen, die die einzelnen Ebenen (a, b, c) zu beschreiben versuchen. Deren Operationalisierung muss zugleich das Spektrum der Daten in Rechnung stellen, die zur Beschreibung der einzelnen Ebenen herangezogen werden können. Die Analyse beruht also auf plausiblen Konstruktionen: auf der Isolierung spezifischer Variablen und Indikatoren, auf der Auswahl spezifischer Datensätze und dem Einsatz bestimmter statistischer Verfahren. Dabei muss zwangsläufig eine hohe Selektivität des empirischen Zugriffs in Kauf genommen werden. Die Vorzüge des Vorgehens liegen in der Möglichkeit, statistisch gesicherte Aussagen gewinnen zu können.

Dabei wird im vorliegenden Kapitel die föderale Segmentierung des deutschen Hochschulbereiches gleichsam methodisch genutzt, um einen Datenpool zu generieren, der es erlaubt, allgemeine Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik, neuem Hochschulreglement und Hochschulentwicklung zu untersuchen. Eine länderspezifische Zurechnung der Zusammenhänge auf einzelne Bundesländer ist aus methodischen Gründen nur eingeschränkt möglich.

8.2. Datensatz und Methoden

Die folgende statistisch gestützte Analyse geht der Frage nach, ob sich mit bestimmten Orientierungen und mit bestimmten Hochschulreglements im allgemeinen und in den Ländern bzw. in Ländergruppen bestimmte Effekte im Hinblick auf die Hochschulentwicklung verbinden. Zur Beschreibung der Hochschulentwicklung greifen wir auf einen Datensatz zurück, der im Rahmen eines umfassenden Konzeptes zur Beobachtung föderaler Unterschiede im Hochschulwesen aus den amtlichen Statistiken des Bundes und der Länder zusammengestellt wurde (zum Konzept vgl. Pasternack/Reisz 2008). Hinzu treten weitere Erhebungen von Daten zur Beschreibung der politischen Orientierungen und der Hochschulreglements. Die Daten wurden für die einzelnen Bundesländer in der Form von Zeitreihen erhoben, die sich über eine Spanne von 11 Jahren erstrecken, in der Regel von 1998 bis 2008. Die Operationalisierungen der Variablen für die einzelnen Ebenen werden unten noch vorgestellt.

Im Zentrum der Untersuchungsmethodik steht das Design der gepoolten Zeitreihen. Das heißt, in unserer Untersuchung ist die Da-

teneinheit das „Land-Jahr“. Jeder Messpunkt ist dabei durch zwei Eigenschaften charakterisiert: Er bezieht sich jeweils auf ein Bundesland und ein Erhebungsjahr. Mit diesem Verfahren werden größere Datenmengen generiert (11 Erhebungsjahre x 16 Bundesländer = 176 Messpunkte). Es ermöglicht eine Verdichtung der Daten, so dass eine größere Anzahl von Dateneinheiten in die Vergleiche einbezogen werden können. Dieses Design erlaubt es, Zusammenhänge zwischen Variablen zu prüfen. Es ist aber nicht für die Analyse der Entwicklung in der Zeitspanne geeignet.

Aufgrund der gepoolten „Land-Jahr-Methodik“ bezieht sich die Interpretation nicht primär auf einen Vergleich der Bundesländer, sondern auf Zusammenhänge zwischen den Variablen.² Oder mit anderen Worten formuliert: Die föderale Segmentierung des deutschen Hochschulbereiches wird methodisch zur Erzeugung eines Datenpools genutzt, der die Möglichkeit bietet, statistische Zusammenhänge zwischen den Variablen zu analysieren, die die Hochschulpolitik, das neue Hochschulreglement und die Hochschulentwicklung beschreiben. Das Design der Untersuchung umfasst im Wesentlichen drei Schritte:

- Eine Klassifikation der politischen Orientierungen wurde anhand einer Clusteranalyse auf Basis der Land-Jahres-Daten der verschiedenen Orientierungsvariablen durchgeführt. Dabei wird die Verwendung von Koeffizienten in der Zusammenfassung verschiedener Variablen umgangen.³
- Zusammenhänge zwischen den Orientierungsvariablen und den Variablen, die zur Beschreibung des neuen Hochschulreglements herangezogen wurden, wurden mit Hilfe einer Kontingenzanalyse ermittelt.⁴

² Es kann zudem nicht untersucht werden, welche Effekte sich aus der mit der Föderalismusreform 2006 eingeleiteten Verschiebung der politischen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern ergeben. Im zeitlichen Rahmen des Forschungsprojektes (Laufzeit bis 2010) konnte nach der Föderalismusreform nur eine sehr kurze Zeitspanne beobachtet werden. Für einen *systematischen statistischen Vergleich* der Hochschulentwicklungen der Länder und der zwischen ihnen bestehenden Unterschiede vor und nach der Föderalismusreform reicht dieser Beobachtungszeitraum nicht aus. *Ausgewählte* Kennzahlen der Hochschulentwicklung werden aber in den Kapiteln 5. bis 7. einer deskriptiven Analyse im Zeitverlauf unterzogen.

³ Mittels einer Clusteranalyse werden Objekte nach ihrer Ähnlichkeit bzw. Unähnlichkeit gruppiert. Die Objekte einer Gruppe sollen dabei eine möglichst geringe Distanz haben, zwischen den Objekten verschiedener Gruppen soll die Distanz hingegen möglichst groß sein.

⁴ Mit Hilfe der Kontingenzanalyse ist es möglich, die Abhängigkeit bzw. Unabhängigkeit von nominalskalierten Variablen zu untersuchen, also von Variablen, die weder metrisch noch ordinal skaliert sind.

- Zur Prüfung der Frage, ob mit bestimmten politischen Orientierungen oder Hochschulreglements Unterschiede auf Seiten der Variablen einhergehen, die die Hochschulentwicklung beschreiben, wurden statistische Tests verwendet.⁵

8.3. Politische Orientierungsmuster

Um Unterschiede auf dem Gebiet der Hochschulpolitik zu beschreiben, wurde versucht, grundlegende Vorstellungen und Normen in den Blick zu nehmen, an denen sich hochschulpolitische Entscheidungen orientieren. Es geht also um eine Erschließung der Präferenzen, die in politischen Entscheidungen und den politischen Kommunikationen der Landesregierungen zum Ausdruck kommen.

Dazu wurden vier grundlegende Orientierungen unterschieden: (a) politische Prioritäten, (b) Selektionsorientierung, (c) politische Einflussnahme und (d) die parteipolitische Orientierung.

(a) Wir haben das Gewicht ermittelt, das die einzelnen Länder der Hochschulbildung und der Wissenschaft in Relation zu anderen Politikfeldern zu einem bestimmten Zeitpunkt zumessen. Auskunft darüber gibt die Verteilung von Landeshaushaltsmitteln auf die einzelnen Bereiche. Diese Orientierung nennen wir *politische Prioritäten*. Um diese zu bestimmen, wurden der Anteil der Haushaltsmittel, der für Hochschulen eingesetzt wird, und der Anteil der für Forschung und Entwicklung verausgabten Haushaltsmittel herangezogen. Die beiden Variablen wurden einer Clusteranalyse unterzogen. Dabei wurden zwei Clusterzentren ermittelt. Diese stehen jeweils für eine relativ hohe und eine relativ niedrige Priorität, die das Hochschulwesen und die Forschung genießen. Obwohl die Analyse mit Daten operiert, die sich jeweils auf ein Land-Jahr beziehen, zeigt sich hier, dass die einzelnen Bundesländer über die Jahre hinweg stabil einem Cluster zugeordnet werden können. Das Clusterzentrum „hohe Priorität“ bedeutet, dass um die neun Prozent des Haushaltes für Hochschulen, Forschung und Entwicklung ausgegeben werden. Zu dieser Gruppe gehören vor allem Stadtstaaten in sämtlichen Jahren des Untersuchungszeitraumes. Dabei ist natürlich zu vermerken, dass die Stadtstaaten mit ihrer urbanen Prägung einen höheren Studierendenanteil in der Bevölkerung haben, vergleichsweise über mehr Hochschulen und Forschungseinrichtungen.

⁵ Dabei wurden entweder t-Tests oder nicht-parametrische Methoden verwendet. Zu den entsprechenden Test-Verfahren vgl. Claus/Ebner (1978: 162 ff.).

gen verfügen und deshalb auch einen höheren Anteil der Haushaltsmittel für Hochschulen, Forschung und Entwicklung verwenden.

Das Clusterzentrum „niedrige Priorität“ bedeutet, dass nur um sechs Prozent des Haushaltes für Hochschulen, Forschung und Entwicklung ausgegeben werden. Zu dieser Gruppe gehören vor allem Flächenstaaten. Aussagen über die Angemessenheit der Hochschulfinanzierung lassen sich aus diesen Unterschieden nicht ableiten.⁶

(b) Die zweite Clusterung der politischen Orientierungen bezieht sich auf eine *Selektionsorientierung*⁷ der Bildungspolitik insgesamt. Bildungssoziologische Studien weisen nach, dass die Schulen der Bundesländer in unterschiedlichem Maße selektieren. Die Bundesländer unterscheiden sich etwa in der Dauer der gemeinsamen Grundschulzeit, in den Anteilen von Schülern, die das Gymnasium besuchen, oder auch in den Quoten von Schülern, die eine Klassenstufe wiederholen müssen (Lenhardt/Reisz/Stock 2006). Diese Unterschiede sollen hier als ein Maß für die Ausprägung der normativen Vorstellung gelten, dass Selektionen im Interesse der Bildung und Erziehung seien.

Um einen Rückschluss auf die Selektionsorientierung der Bildungspolitik eines Landes zu ermöglichen, wurden vier Variablen herangezogen: die Quote der Abiturienten⁸ des entsprechenden Alters-

⁶ Es sei hier betont, dass die Unterscheidung einer „hohen“ und einer „niedrigen Priorität“ sich auf das *Verhältnis zwischen zwei Gruppen* bezieht, die anhand von *Land-Jahren* auf dem Wege der *Clusterung* gebildet wurden. Zugrunde gelegt wurden dabei der Anteil der Haushaltsmittel, der für Hochschulen und der Anteil der Haushaltsmittel, der für Forschung/Entwicklung (pro Land und Jahr) eingesetzt wird. Ziel der Analyse ist es, relativ homogene Gruppen zu bilden. Es entsteht also eine Klassifikation auf der Grundlage dessen, dass sich Datenpunkte (in unserem Fall Land-Jahre) um Zentren ballen. Dabei spielt weder die Anzahl der Datenpunkte eine Rolle, die in je eine Gruppe fallen, noch werden Skalenaufteilungen in Rechnung gestellt. Im vorliegenden Fall ist die Separation zwischen den beiden Clustern sehr gut und besser als bei der Aufteilung in drei oder vier Cluster.

⁷ Die Selektionsorientierung bezieht sich auf eine *Bildungsselektion* oder *pädagogische Selektion* (grundsätzlich dazu Titze 1998). Als pädagogische Selektion soll eine „Selektion bezeichnet werden, die *im* Funktionssystem für Erziehung stattfindet, sich nach *dessen Kriterien* richtet und *dessen Positionen bzw. Symbole für Erfolg/Misserfolg* zuteilt“ (vgl. Luhmann 1988: 252 ff.). Solche Symbole sind beispielsweise Versetzung/Sitzenbleiben. Eine Auflistung der im internationalen Vergleich häufigen ‚Stellen‘, an denen im deutschen Schulsystem selektiert wird, findet sich in Lenhardt (2002, Abschnitt VII).

⁸ Hier wurden jene amtlichen Statistiken verwendet, die Abiturientenquoten mit Blick allein auf die allgemeinbildenden Schulen beinhalten, also vor allem mit Blick auf das Gymnasium. Die Absolventen der berufsbildenden Schulen mit Abitur sind nicht mit eingerechnet. Unser Ziel ist es dabei, eine (pädagogische) Selektionsorientierung zu operationalisieren, die das Ausmaß der Selektion von *Schülergruppen* in Bezug auf *Schultypen* betrifft. Festlegungen und Entscheidungen über die Zugangsmöglichkeiten zum Abitur an allgemeinbildenden Schulen, also vor allem am Gymnasium, implizieren genau dies. Das Gymnasium gilt als der selektivste Bezirk im

jahrgangs, die Quote der Wiederholer, der Anteil der Schulabgänger, die die Schule ohne Abschluss verlassen, sowie die Quote der Sonderschüler des Altersjahrgangs.⁹ Zwar drücken sich in diesen Quoten nicht unmittelbar politische Orientierungen aus, sondern zuvörderst Entscheidungen, die in der sozialen Organisation „Schule“ gefällt werden. Gleichwohl gehen die strukturellen Voraussetzungen des gesamten Schulsystems, die wiederum Ergebnis bildungspolitischer Entscheidungen und insofern landespolitisch zurechenbar¹⁰ sind, als wesentliche Prämisse in jene Entscheidungen ein, die in der Organisation Schule getroffen werden (vgl. Lenhardt/Stock/Reisz 2006). So stellt die konkrete Gestalt der Schulgliederung eines Landes eine Prämisse für Entscheidungen dar, die beispielsweise den Übergang der Schüler zwischen Schultypen betreffen und an dieser Stelle über Erfolg und Misserfolg befinden.

Die Clusterung der Variablen führt zu einer Klassifikation der Land-Jahres-Daten in drei Gruppen. Auch diese sind, wie im Fall der politischen Prioritäten, in der Zeitspanne sehr beständig. Die einzelnen Bundesländer gehören für sämtliche Jahre des Untersuchungszeitraumes denselben Gruppen an. Die Selektionsorientierung ist also in den einzelnen Ländern stabil ausgeprägt. Die drei Cluster stehen für eine „hohe“, eine „niedrige“ und eine „widersprüchliche“ Selektionsorientierung. Die hohe Selektionsorientierung bedeutet, dass in den betreffenden Land-Jahren ein kleiner Abiturientenanteil, ein großer Anteil an Schulabgängern ohne Abschluss sowie an Schülern zu verzeichnen ist, die Klassen wiederholen müssen.

Eine geringe Ausprägung der Selektionsorientierung herrscht dann, wenn ein vergleichsweise hoher Abiturientenanteil, ein geringer Anteil der Klassenwiederholer und ein kleiner Anteil der Schüler ohne Abschluss registriert werden können. Die drei Stadtstaaten gliedern sich in keine dieser Gruppen ein. Sie weisen eine „widersprüchliche“

Bereich der allgemeinbildenden Schulen. Dem Ziel dieser Operationalisierung würde es weniger entsprechen, etwa die Quote der faktisch zum Hochschulstudium Berechtigten heranzuziehen. Das faktische Zugangsgeschehen ist an dieser Stelle weniger von Interesse, den wir zielen hier nicht auf eine Analyse der Reproduktion der faktischen sozialen Ungleichheit beim Zugang zum Hochschulstudium.

⁹ Die Modellberechnung zeigte, dass der Anteil der Sonderschüler gegenüber den drei anderen Variablen weitgehend unabhängig ist. Die Entwicklung der Sonderschülerquote kann deshalb nicht als Bestandteil des hier interessierenden Selektionsgeschehens angesehen werden.

¹⁰ Boban/Hinz (2003, Abschnitt 1) führen dies am Beispiel von politischen Entscheidungen zur Schulstruktur vor. Allgemein zur gesellschaftlichen und politischen Zurechnung von Selektionsarrangements im Bildungswesen vgl. ausführlich Lenhardt/Stock (1997: 48 ff.).

Selektionsorientierung auf, die zwar durch eine hohe Abiturientenquote, aber auch durch eine hohe Wiederholerquote und eine hohe Quote von Schülern charakterisiert ist, die ohne Abschluss die Schule verlassen. Angesichts der dort in hoher Konzentration anzutreffenden urbanen Strukturgegebenheiten (starkes Bildungsbürgertum, hohe Arbeitslosigkeit, großer Migrantenanteil u.ä.) ist dieser Befund nicht überraschend.

(c) Die Orientierung „*politische Einflussnahme*“ bezieht sich auf den folgenden Sachverhalt: Es ist weithin augenfällig, dass der Staat sich aus den Angelegenheiten der Hochschulen zurückzieht. Die Hochschulforschung hat diesen Tatbestand vielfach dokumentiert und auf entsprechende bundesländerspezifische Unterschiede (Lanzendorf/Pasternack 2009) hingewiesen sowie ihn in gesellschaftstheoretischen Perspektiven interpretiert (Fernandez Darraz/Lenhardt/Reisz/Stock 2010). Das Ausmaß dieser Rückzugsorientierung wurde anhand unterschiedlicher Variablen erfasst. Im Gegensatz zu den bisher genannten handelt es sich dabei um nominale Variablen, die als binäre Schaltvariablen – auch Dummy-Variablen genannt – zu den folgenden Fragen kodiert wurden: Werden die Hochschulleitungen durch den Staat ernannt oder nicht? Zieht sich der Staat aus dem Berufungsverfahren für Professoren zurück oder nicht? Sind für Hochschulen andere Rechtsformen als die einer staatlichen Anstalt zugelassen oder nicht? Enthalten die Landeshochschulgesetze Experimentierklauseln?

Es hat sich erwiesen, dass die Variable „Berufungsverfahren“ eine perfekte Klassifikation der Cluster erzeugt. Die Cluster entsprechen entweder der Berufung durch die Hochschule oder der Berufung durch die Landesregierung. Die anderen drei Variablen sind mit Blick auf diese Aufteilung der Cluster untergeordnet.

Die einzelnen Bundesländer lassen sich den beiden Clustern der politischen Einflussnahme im Zeitverlauf nicht stabil zuordnen. Dies erklärt sich dadurch, dass in der Untersuchungsspanne sich in etlichen Bundesländern die Berufungsmodalitäten geändert haben. Zu Beginn der Untersuchungszeitspanne, 1998, erfolgte die Berufung in allen Bundesländern durch das Bundesland. Ende der Untersuchungszeitspanne, 2008, waren es acht Bundesländer, für die diese Regelung noch zutraf.

(d) Die Analyse von Effekten unterschiedlicher parteipolitischer Ausrichtungen der Länder ist ein etablierter Gegenstand der Föderalismusforschung. Auch die Bildungsforschung hat in Zeitreihenstudi-

en untersucht, ob sich unterschiedliche Besuchsquoten der einzelnen Schultypen in den Ländern auf die parteipolitische Ausrichtung der Landesregierungen zurückführen lassen (Köhler 1996). Diese *parteilpolitische Orientierung* der Landespolitik wurde ebenfalls in die Untersuchung einbezogen. Dazu wurden die Mehrheiten in den Parlamenten der Länder für die einzelnen Jahre erhoben. Da sich vergleichsweise viele Kategorien bilden lassen, wurden in die Analysen nur solche Land-Jahre einbezogen, in denen Parteien entweder rechts von der Mitte oder links von der Mitte die Mehrheit hatten. Diese limitierte Clusterung umfasst 133 Messpunkte der insgesamt 176. Große Koalitionen gab es bei 34 Messpunkten. Da es um Zusammenhänge zwischen parteipolitischen Orientierungen und Hochschulentwicklung geht, wurde mit der binären Links-Rechts-Einteilung gearbeitet, von der anzunehmen ist, dass sie mit relativ klar umrissenen politischen Unterschieden korrespondiert. Bei übergreifenden Parlamentsmehrheiten wäre dies nicht zu erwarten.

In einem nächsten Schritt der Methodologie wurden die vorgestellten politischen Orientierungsmuster miteinander in Beziehung gesetzt. Übersicht 1 stellt die relevanten Zusammenhänge dar.

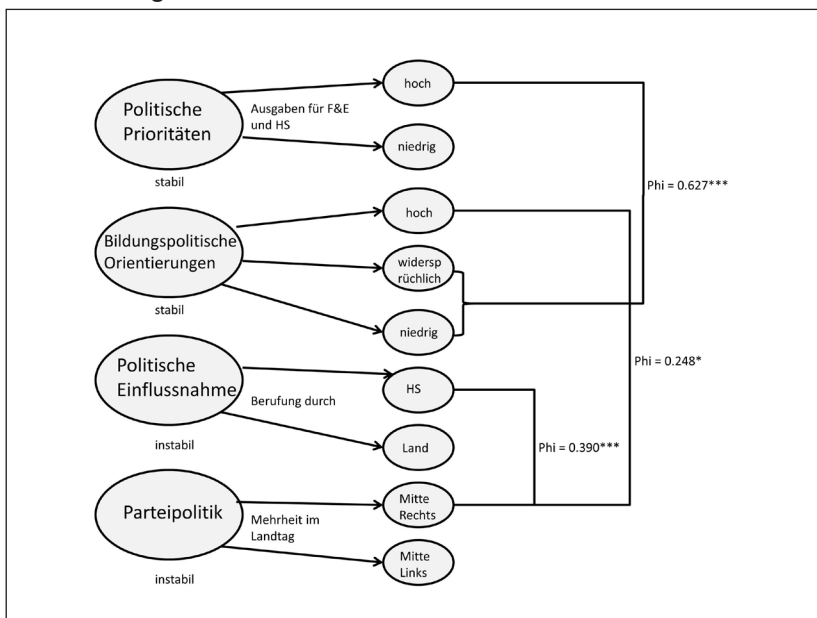
Der stärkste Zusammenhang¹¹ besteht zwischen einer hohen Priorität für Hochschulen, Forschung und Entwicklung und einer niedrig oder widersprüchlich ausgeprägten Selektionsorientierung ($\Phi = 0,627^{***}$). Da aber beide Clusterungen stabil mit Bezug auf die Bundesländer sind und dem Cluster „hohe Priorität“ sämtliche Stadtstaaten angehören, muss man hier in Rechnung stellen, dass der Zusammenhang stark durch die spezifischen strukturellen Merkmale der Stadtstaaten bestimmt ist. Der hohe Koeffizient muss also nicht einen direkten Zusammenhang der beiden Variablen signalisieren.

Ferner zeigt sich, dass eine stark ausgeprägte Selektionsorientierung mit Mitte-Rechts-Regierungen einhergeht. Da die Clusterzugehörigkeiten bezüglich der Selektionsorientierung in der Untersuchungszeitspanne stabil sind, kann man zudem eine bestimmte Richtung der Kausalität unterstellen. In Bundesländern, in denen die Selektionsorientierung stark ausgeprägt ist, hat man es mit einer höheren Wahrscheinlichkeit mit Mitte-Rechts-Mehrheiten zu tun ($\Phi = 0,248^*$).¹²

¹¹ Zur Berechnung der Zusammenhänge wurde der Kontingenzkoeffizient Phi verwendet, da die Clusterzugehörigkeit als nominale dichotome Variable anzusehen ist (Claus/Ebner 1987: 115 ff.).

¹² Diese Aussage geht von der Hypothese aus, nach der es wahrscheinlicher ist, dass stabile Merkmale einen Einfluss auf sich ändernde Merkmale ausüben als umgekehrt.

Übersicht 1: Zusammenhänge zwischen den politischen Orientierungen



Diese Mehrheiten gehen auch signifikant mit einem stärkeren Rückzug des Staates aus den Hochschulen einher ($\Phi = 0,390^{***}$). Für diesen Zusammenhang sind die Clusterzugehörigkeiten für keine der Orientierungen stabil. Man kann dies so zusammenfassen: Es ist wahrscheinlicher, dass sich der Staat aus der Berufung der Professoren zurückzieht, wenn in den entsprechenden Jahren eine Mitte-Rechts-Koalition im Bundesland regiert, und es ist dort ebenfalls mit größerer Wahrscheinlichkeit eine stärkere Selektionsorientierung zu erwarten.

8.4. Politische Orientierungen und Hochschulreglement

Zur Beschreibung des neuen Hochschulreglements werden, wie bereits erwähnt, vier zentrale Elemente in die Untersuchung einbezogen: die leistungsorientierte Mittelverteilung, Zielvereinbarungen, Hochschulräte und Studiengebühren. Es geht dabei um die Einführung bzw. Nicht-Einführung dieser Elemente. Diese wird durch eine binä-

re Schaltvariable modelliert. Die Binärisierung erfolgt dadurch, dass Land-Jahre, in denen ein Element etabliert ist, von jenen Land-Jahren unterschieden werden, in denen dies nicht der Fall ist.

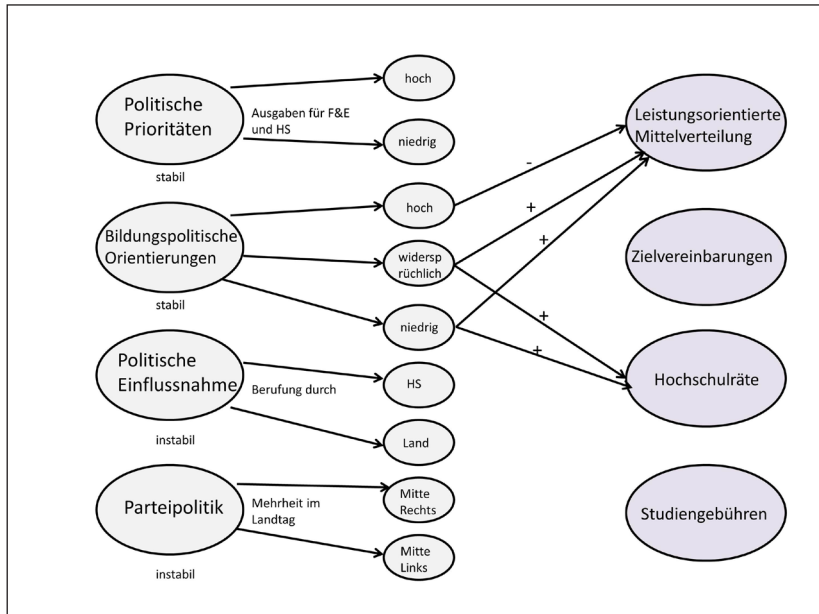
Im Folgenden geht es um Zusammenhänge zwischen den politischen Orientierungen und der Institutionalisierung des neuen Hochschulreglements, also beispielsweise um die Frage, ob eine hohe oder niedrige politische Priorität für Hochschulen und Forschung mit der Institutionalisierung des Verfahrens der leistungsorientierten Mittelverteilung einhergeht oder nicht. Während die Elemente des neuen Hochschulreglements erst in der Untersuchungszeitspanne eingeführt worden sind, stellt sich ein Teil der politischen Orientierungen in der Zeit als stabil dar. In diesen Fällen liegt es nahe, eine Richtung der Kausalität zu unterstellen. Demnach dürften die politischen Orientierungen eher den Ursachen für die Einführung oder Nichteinführung von Elementen des neuen Hochschulreglements zuzurechnen sein als umgekehrt. Dabei geht es natürlich nicht um direkte kausale Wirkungen, sondern eher darum, dass die entsprechenden Orientierungen die Einführung der entsprechenden Elemente des neuen Hochschulreglements begünstigen. Zur Analyse werden, wie schon zuvor, Kontingenzkoeffizienten verwendet. Es ergeben sich die folgenden Befunde:

(a) Die Priorisierung, soweit sie in der Verteilung der Landeshaushaltsmittel zur Geltung kommt, begünstigt kaum die Einführung der Elemente des neuen Hochschulreglements. Ausgenommen ist hier die Einführung von Studiengebühren. Sie wird signifikant befördert, wenn die Hochschulen, Forschung und Entwicklung eine vergleichsweise geringe Priorität haben.

(b) Daneben sind signifikante Zusammenhänge zwischen einerseits der Selektionsorientierung und andererseits der Einführung der leistungsorientierten Mittelverteilung sowie der Einrichtung von Hochschulräten zu registrieren (vgl. Übersicht 2): Unter den Bedingungen einer stark ausgeprägten Selektionsorientierung wird zurückhaltender mit der Einführung der leistungsorientierten Mittelverteilung umgegangen, unter den Bedingungen einer gering oder widersprüchlich ausgeprägten Selektionsorientierung wird sie begünstigt. Diese Befunde sind überraschend. Geht man davon aus, dass einerseits eine Selektionsorientierung sich im Rückgriff auf meritokratische Prinzipien zu legitimieren sucht und andererseits diese Prinzipien auch mit dem Instrument der leistungsorientierten Mittelverteilung assoziiert

werden, so wäre zu erwarten, dass bei starker Ausprägung des Selektionsmotivs auch eine an Leistung gebundene Verteilung der Mittel als bedeutsamer erscheint. Empirisch ist dies aber nicht der Fall. Man kann vermuten, dass die Einführung des Elements sich daher weniger dem Glauben an meritokratische Prinzipien verdankt, sondern durch andere Sachverhalte befördert wird. Weiter unten wird noch deutlich, dass die leistungsorientierte Mittelverteilung bevorzugt eingesetzt wird, wenn die Hochschulen auch mit finanziellen Einsparungen zu kämpfen haben. Sie scheint insofern als ein Instrument zu gelten, mit dem Einsparungseffekte erzielt werden können. Die leistungsorientierte Mittelverteilung wird damit von einem Verteilungsinstrument zu einem Einsparungsinstrument umgedeutet.

Übersicht 2: Selektionsorientierung und neues Hochschulreglement¹³



¹³ Ein „+“ in der Grafik steht für einen positiven Zusammenhang, ein „-“ steht für einen negativen Zusammenhang. Obwohl die verwendeten statistischen Verfahren es nicht zulassen, den Zusammenhängen einen kausalen Charakter zuzuschreiben, kann man hier eine bestimmte Richtung der Kausalität auf der Grundlage theoretischer Erwägungen unterstellen, die in den Richtungspfeilen zum Ausdruck gebracht wird. Da die Selektionsorientierungen sich über die Jahre in den einzelnen Bundesländern als stabil erweisen, liegt es nahe, sie eher als Ursache für die Wahl der Elemente des Hochschulreglements anzusehen als umgekehrt.

Die anderen beiden politischen Orientierungen – politische Einflussnahme der Landesregierung und parteipolitische Orientierung – sind in der untersuchten Zeitspanne nicht stabil. Deswegen ist es in diesen Fällen nicht möglich, eine Richtung der kausalen Zusammenhänge zu unterstellen. Zudem können die Zusammenhänge nicht einzelnen Bundesländern zugeordnet werden, sondern sie beziehen sich auf die Ebene der Land-Jahre.

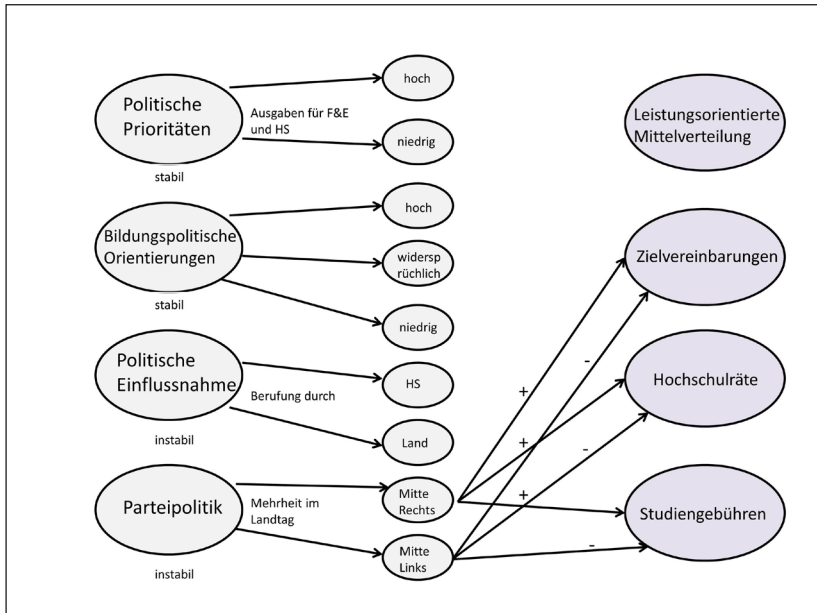
(c) Mit Blick auf die politische Einflussnahme können die Befunde wie folgt zusammengefasst werden: In Land-Jahren, in denen die politische Einflussnahme auf die Hochschulen von Seiten der Landesregierung gering ist, sind Zielvereinbarungen, Hochschulräte sowie Studiengebühren wahrscheinlicher. Dieser Zusammenhang findet sich auch in seiner negativen Form. In Land-Jahren, in denen der Staat noch sehr präsent ist, trifft man kaum auf Zielvereinbarungen und Hochschulräte. Allerdings kann dieser Zusammenhang auch als ein Artefakt dadurch erzeugt sein, dass sämtliche Land-Jahre mit einer niedrigen politischen Einflussnahme wie auch die Land-Jahre, in denen sich die beiden Elemente des Hochschulreglements finden, dem letzten Abschnitt der untersuchten Zeitspanne zugehören. Die Einführung der neuen Elemente des Hochschulreglements fällt also genau in die Zeitspanne der Untersuchung, in der sich auch der Staat aus den Hochschulen zurückzieht – hier gemessen anhand des Rückzuges aus den Berufungsverfahren.

(d) Die parteipolitischen Orientierungen (Übersicht 3) stehen in einem signifikanten Zusammenhang mit fast allen Elementen des neuen Hochschulreglements. Unter den Bedingungen von Mitte-Rechts-Mehrheiten besteht eine größere Neigung, diese Elemente einzuführen als unter den Bedingungen von Mitte-Links-Mehrheiten. Allein die leistungsorientierte Mittelverteilung wird unabhängig von den herrschenden parteipolitischen Ausrichtungen der Länder implementiert.

Von allen Orientierungen beeinflusst nur, wie bereits unter (a) genannt, die Selektionsorientierung die Einführung der leistungsorientierten Mittelverteilung.

Zu vermerken ist weiterhin, dass die Zusammenhänge zwischen den stabilen Orientierungen (politische Prioritäten und Selektionsorientierung) und der Einführung der Elemente des neuen Hochschulreglements schwächer sind als im Fall der instabilen Orientierungen (politische Einflussnahme und parteipolitische Orientierung).

Übersicht 3: Parteipolitische Orientierung und neues Hochschulreglement



8.5. Politische Orientierungen und Hochschulentwicklung

Zur Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den politischen Orientierungen und den Elementen des neuen Hochschulreglements einerseits und der faktischen Hochschulentwicklung andererseits wurde eine Anzahl von Kennzahlen der faktischen Hochschulentwicklung ausgewählt. Diese beziehen sich auf die Kernbereiche der Hochschulen, auf Lehre und Forschung, sowie auf die Organisationsstruktur, hier vor allem auf Merkmale des Personaleinsatzes. Die folgenden Kennzahlen wurden in die Untersuchung einbezogen:

Lehre / Studierende:

- Studierende pro Einwohner
- Anteil der zugangsbeschränkten Studiengänge
- Grundmittel pro Studienanfänger
- Hochschulausgaben pro Student
- Grundmittel pro Student

- Investitionen pro Student
- Anteil der neuen Studiengänge an alle Studiengängen
- Anteil der BA- und MA-Prüfungen an alle Prüfungen
- Studierende je hauptamtliches wissenschaftliches und künstlerisches Personal
- Studierende je Professor
- Absolventenquote

Forschung:

- Eingeworbene Drittmittel je Professor
- Eingeworbene Drittmittel je Person (des hauptamtlichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals)

Organisation / Personaleinsatz:

- Hochschulausgaben pro Einwohner
- Anteil des hauptberuflichen Personals am wissenschaftlichen und künstlerischen Personal
- Anteil der Vollzeitbeschäftigten am hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personal
- Anteil des Drittmittelpersonals ohne Professoren am wissenschaftlichen Personal insgesamt
- Anteil der Professoren am hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personal
- Anteil der Frauen an den Professoren
- Anteil der Frauen am hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals

Wie aus der Liste zu ersehen ist, sind die meisten Kennzahlen numerischen Charakters. Um Zusammenhänge zwischen politischen Orientierungen und der Hochschulentwicklung zu beschreiben, wurde analysiert, ob die Kennzahlen signifikante Unterschiede für die verschiedenen Orientierungscluster aufweisen.¹⁴

Aufs Ganze gesehen ist festzustellen, dass nur für einen kleinen Teil der Kennzahlen sich signifikante Zusammenhänge nachweisen lassen.¹⁵ Ein großer Teil verhält sich unabhängig von politischen Orientierungen.

¹⁴ Es wurden, sofern es die Daten ermöglichten, einfache t-Tests verwendet. Als nicht-parametrische Alternative wurde der Wilcoxon-Test eingesetzt (Vgl. Claus / Ebner 1978: 245 ff.).

¹⁵ Zur Illustration sei die Anzahl der entsprechenden Zusammenhänge genannt: 20 Kennzahlen der Hochschulentwicklung wurden in die Analyse einbezogen. Auf Seiten der stabilen Orientierungen konnten wir jeweils 8 Zusammenhänge mit diesen Kennzahlen registrieren, auf Seiten der eher instabilen Orientierungen jeweils 5.

Wir beginnen unsere Darstellung erneut mit den Zusammenhängen zwischen den beiden Orientierungsdimensionen, die eine große Stabilität aufweisen – den politischen Prioritäten und der Selektionsorientierung – und den Variablen der Hochschulentwicklung, auch weil sich hier ein grundlegendes Beziehungsmuster herauskristallisiert.

(a) Politische Prioritäten für Hochschulbildung, Forschung und Entwicklung, gemessen an der Verteilung der Haushaltsmittel, sind positiv mit der Anzahl der Studierenden pro Einwohner verbunden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der positive Effekt auf Seiten der Studierenden nicht als Resultat einer gleichsam freien politischen Entscheidung verstanden werden kann. Eine große Anzahl von Studierenden oder Studieninteressenten pro Einwohner beziehungsweise in der Vergangenheit eingerichtete Studienkapazitäten bedingen auch gleichsam von sich aus entsprechende Prioritäten bei der Verwendung der Haushaltsmittel.

Wenn die Hochschulen eine hohe Priorität genießen, so ist auch Anteil der aufnahmebeschränkten (NC) Studienfächer signifikant größer. Dies hat den folgenden Hintergrund. Ein bedeutender Teil der Bundesländer, die in die Kategorie der hohen Priorität fallen, sind die Stadtstaaten, die als Studienorte eine hohe Attraktivität und auch eine hohe Abiturientenquote haben. Beides geht mit hohen Studierendenzahlen pro Einwohner und mit einem hohen Anteil an NC-Studiengängen einher.

Wenn die Hochschulentwicklung eine hohe Priorität hat, so sind auch die Hochschulausgaben pro Einwohner größer und ebenso auch die Grundmittel, die pro Student eingesetzt werden. Bei hoher Priorität ist die Anzahl der Studierenden in Relation zum hauptberuflichen wissenschaftlichen Personal kleiner, und auch der Anteil des hauptberuflichen Personals am wissenschaftlichen Personal insgesamt ist kleiner.

Daneben zeigen sich positive und signifikante Zusammenhänge zwischen einer hohen Priorität und einem hohen Anteil der Frauen unter den Professoren sowie zwischen einer hohen Priorität und einem hohen Betrag der eingeworbenen Drittmittel pro Wissenschaftler.¹⁶ Auf diese Zusammenhänge kommen wir unten noch zurück.

(b) Eine stark ausgeprägte Selektionsorientierung geht mit einer niedrigen Zahl der Studierenden pro Einwohner einher, aber auch mit

¹⁶ Andererseits ist ein niedrigerer Anteil des hauptberuflichen Personals möglicherweise auch mit einem hohen Betrag der eingeworbenen Drittmittel verbunden, da ein niedriger Anteil auch mit einer guten Betreuungsrate einhergeht, wodurch die Lehrbelastung sinkt.

einer überdurchschnittlichen Finanzierung pro Studierenden und mit weniger Studierenden pro Person des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals. Bundesländer mit einer ausgeprägten Selektionsorientierung haben auch höhere Absolventenquoten. Die starke Wertschätzung der Selektion ist zudem negativ verknüpft mit dem Frauenanteil unter den Professoren und dem Anteil der Professoren am hauptberuflichen wissenschaftlichen Personal.

Bei der Darstellung der Beziehungen, die zwischen den politischen Orientierungen herrschen, hatten wir bereits vermerkt, dass es einerseits einen starken Zusammenhang zwischen einer niedrigen Priorität für Hochschulen und einer stark ausgeprägten Selektionsorientierung, andererseits aber auch eine starke Beziehung zwischen einer hohen Priorität für Hochschulen und einer schwach ausgeprägten Selektionsorientierung gibt. Da die genannten Orientierungscluster in der untersuchten Zeitspanne stabil sind, kann man die beiden Kombinationen – also „niedrige Priorität-hohe Selektionsorientierung“ und „hohe Priorität-niedrige Selektionsorientierung“ – als zwei *Orientierungsmuster* begreifen, die einander gegenüberstehen. Die Orientierungsmuster bilden jeweils einen relativ konsistenten Typus und beide Typen verhalten sich zueinander komplementär.

Die referierten Befunde zeigen, dass mit diesen beiden Mustern auch je spezifische Merkmale auf Seiten der Hochschulentwicklung einhergehen. In der Übersicht 4 wird dies veranschaulicht.

Die beiden grundlegenden Orientierungsmuster „niedrige Priorität-hohe Selektionsorientierung“ und „hohe Priorität-niedrige Selektionsorientierung“ sind jene Typen, mit denen klare strukturelle Unterschiede in der Hochschulentwicklung einhergehen. Es treten erstens Unterschiede bei Merkmalen hervor, die ihren gemeinsamen Nenner darin haben, dass sie das Ausmaß einer *Expansion der Hochschulen* indizieren. Die beiden komplementären Orientierungsmuster transportieren eine Einstellung gegenüber der Hochschulexpansion. Wenn die Bildungspolitik stark auf Selektion orientiert, so ist zu erwarten, dass dem auch Vorstellungen über die Notwendigkeit entsprechen, den Hochschulzugang eher zu beschränken. Wenn der Finanzierung des Hochschulbereiches in der Landespolitik eine vergleichsweise nur geringe Bedeutung zugewiesen wird, so zielt das in die gleiche Richtung. Der polaren Konstellation der politischen Orientierungen, das zeigen die Befunde, scheinen tatsächlich Differenzen im Expansionsverhalten der Hochschulbereiche zu entsprechen. Dieser Befund

Übersicht 4: Zusammenhänge zwischen Orientierungsmustern und Hochschulentwicklung

	niedrige Priorität – hohe Selektionsorientierung	hohe Priorität – niedrige Selektionsorientierung
Hochschulentwicklung	weniger Studierende pro Einwohner	mehr Studierende pro Einwohner
	mehr Grundmittel pro Studienanfänger	mehr Hochschulausgaben pro Einwohner
	höhere Absolventenquoten	
	kleinerer Anteil von Professoren/Innen am wiss. Personal	größerer Anteil von Professoren/Innen am wiss. Personal
	kleinerer Anteil von Frauen unter den Professoren	größerer Anteil von Frauen unter den Professoren
weitere politische Orientierungen (vgl. unter c und d)	Mitte-Rechts-Mehrheiten	
	größere Autonomie der Hochschulen	

stimmt mit international vergleichenden Untersuchungen überein, die nachweisen, dass die Hochschulexpansion vom politischen Regime der jeweiligen Nationalstaaten abhängt (Maxwell 1987, Reisz/Stock 2006, Reisz/Stock 2010). Es zeigt sich zweitens, dass die beiden komplementären Orientierungsmuster mit einer Differenz bezüglich des Frauenanteils unter den Professoren korrespondieren. Man darf diesen Befund sicher nicht überbewerten, er stimmt aber mit Untersuchungen überein, die die Gleichberechtigung der Frau im Allgemeinen, zunehmende Frauenanteile im akademischen Bereich im Besonderen sowie die Hochschulexpansion als gemeinsame Momente einer weltweiten Modernisierungsdynamik begreifen (Meyer/Ramirez 2000, Ramirez/Boli 1987, Ramirez/Cha 1990, Ramirez/Weiss 1979, Meyer 2005). Insofern liegt es nahe, die Gegensinnigkeit der beiden Orientierungsmuster und deren Verklammerung mit den Differenzen in diesen beiden Merkmalsgruppen auch als Ausdruck eines Modernitätsgefälles zu interpretieren.

(c) Die beiden instabilen politischen Orientierungen, also die parteipolitischen Orientierungen und die Orientierung „politische Einflussnahme“, fügen sich nicht zu konsistenten Orientierungsmustern und sie haben im Vergleich zu den stabilen Orientierungen einen geringeren Einfluss auf die Variablen, die die faktische Hochschulentwicklung

wicklung beschreiben. Während die beiden stabilen Orientierungen je acht signifikante Zusammenhänge mit den Variablen der Hochschulentwicklung aufweisen, sind es im Falle der instabilen Orientierungen nur je fünf signifikante Zusammenhänge.

Die politische Einflussnahme durch das Bundesland teilt die Land-Jahre in eine Gruppe mit höherer und eine Gruppe mit geringerer Hochschulautonomie. Eine relativ hohe Hochschulautonomie geht mit einer kleineren Anzahl der Studierenden pro Einwohner, einem größerem Grundmitteleinsatz je Studienanfänger, mit einer größeren Anzahl von Studierenden je Professor, aber auch mit niedrigeren Absolventenquoten und einem niedrigeren Anteil des hauptberuflichen Personals am wissenschaftlichen Personal insgesamt einher. Damit nähert sich die Zusammenhängekonfiguration der Land-Jahre mit größerer Hochschulautonomie dem Orientierungsmuster „niedrige Priorität-hohe Selektionsorientierung“ an.

Gemeinhin wird der Rückzug des Staates aus den Hochschulen ebenfalls als Ausdruck einer Modernisierung verstanden. Nach unseren Befunden verbindet sich in der Clusterung der Land-Jahre diese Rückzugsorientierung allerdings mit jenem Orientierungsmuster, das gegenüber der Hochschulexpansion weniger aufgeschlossen ist.¹⁷ Unter dem Gesichtspunkt der Bildungs- und Hochschulexpansion betrachtet, werden mit dem Rückzug des Staates aus den Hochschulen und deren zunehmender Autonomie Modernisierungsprozesse nicht unbedingt befördert. Jedenfalls ergibt sich dies, wenn man der verbreiteten und von Talcott Parsons (1971 a und b) eingeführten Diagnose folgt, nach der die Expansion des tertiären Bereiches strukturell ein Kernprozess der weltweiten Modernisierung nach dem zweiten Weltkrieg ist. Unseren Befunden entsprechen die Ergebnisse international vergleichender Studien, nach denen die Hochschulexpansion in den Nationalstaaten durchweg in einem weitaus größerem Maße von staatlichen als von privaten Hochschulen getragen wird (Fernández Darraz et al. 2009 und 2010: 31ff.). Gegenüber dem staatlichen Zugriff weitgehend autonome Hochschulen, vor allem private, begrenzen eher den Zugang.

(d) Parteipolitische Orientierungen haben wir, wie schon besprochen, nach Mitte-Rechts- und Mitte-Links-Mehrheiten in den Landesregierungen eingeteilt. Bezüglich der Hochschulentwicklung treffen

¹⁷ Auch eine genauere Analyse der Zusammensetzung der Cluster kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Stadtstaaten und die sonstigen Bundesländer, die sich in der Gruppe „hohe Priorität-niedrige Selektionsorientierung“ finden, den Hochschulen erst später oder überhaupt nicht eine höhere Autonomie eingeräumt haben.

wir hier auf den Befund, das Mitte-Rechts-Mehrheiten mit einem signifikant niedrigen Anteil der NC-Studiengänge einhergehen, mit weniger Studierenden je Person des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals, mit einem niedrigeren Anteil des hauptberuflichen Personals am wissenschaftlichen Personal insgesamt, mit einem niedrigeren Anteil der Vollzeitbeschäftigten sowie mit einem niedrigeren Anteil der Professoren am Personal. Damit sind die Zusammenhänge der parteipolitischen Orientierungen zum Teil auch bestimmt durch die schon genannten Beziehungen zwischen Mitte-Rechts-Mehrheiten und einer stark ausgeprägten Selektionsorientierung sowie einer höheren Hochschulautonomie. Zum Teil ordnen sich diese Befunde zu den Mitte-Rechts-Mehrheiten auch in das Orientierungsmuster „niedrige Priorität-hohe Selektionsorientierung“ ein (vgl. Übersicht 4).

8.6. Neues Hochschulreglement und Hochschulentwicklung

Auch für die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den Elementen des neuen Hochschulreglements und der faktischen Hochschulentwicklung haben wir das oben bereits erläuterte Untersuchungsdesign eingesetzt, das mit „Land-Jahren“ als Analyseeinheiten arbeitet. Das heißt, wir haben untersucht, ob Land-Jahre, in denen ein bestimmtes Element des neuen Hochschulreglements anzutreffen und implementiert ist, sich bezüglich der faktischen Hochschulentwicklung von solchen Land-Jahren unterscheiden, in denen das Element nicht eingeführt war.

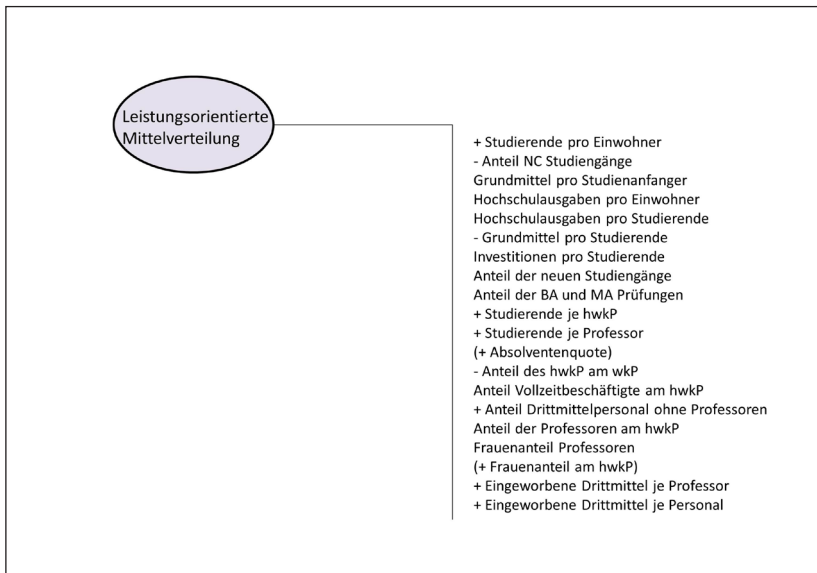
(a) Von den Elementen des neuen Hochschulreglements sind die meisten signifikanten Zusammenhänge zwischen der leistungsorientierten Mittelverteilung und den Variablen der faktischen Hochschulentwicklung zu finden (vgl. Übersicht 5). Werden Land-Jahre mit und ohne leistungsorientierte Mittelverteilung verglichen, so ergibt sich bei elf der zwanzig Variablen der Hochschulentwicklung ein signifikanter Zusammenhang mit der Implementierung dieses Elements. Weil die Messpunkte aus unterschiedlichen Jahren und Bundesländern stammen, sind hier Artefakte, die aus einer Synchronität oder Pfadabhängigkeit resultieren, weitgehend ausgeschlossen. Die Land-Jahre, in denen eine leistungsorientierte Mittelverteilung implementiert ist, haben signifikant höhere Studierendenzahlen pro Einwohner und einen niedrigeren Anteil der zugangsbeschränkten Studiengänge.

Weiterhin zeigt sich, dass ein nicht unbedeutender Teil der Zusammenhänge mit der Einsparung und/oder Kürzung von Ressourcen einhergeht. Die Einführung der leistungsorientierten Mittelverteilung folgt also nur sehr begrenzt den meritokratischen Prinzipien, die damit in den politischen Vorgaben in Verbindung gebracht werden. Die Einführung ist begleitet von einem geringen Umfang der Grundmittel pro Student, von einer größeren Anzahl von Studierenden je Person des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals, von einer größeren Anzahl von Studierenden je Professor und einem niedrigeren Anteil des hauptberuflichen Personals am wissenschaftlichen Personal insgesamt. Es sind aber auch Zusammenhänge festzustellen, die als intendierte Wirkungen der Einführung des neuen Modus der Mittelverteilung angesehen werden können. Unter den Bedingungen eines Einsatzes dieses Elements treffen wir auf höhere Absolventenquoten, einen höheren Frauenanteil am hauptberuflichen wissenschaftlichen Personal, auf mehr eingeworbene Drittmittel je Professor und auch je Wissenschaftler und auf einen höheren Anteil des drittmittelfinanzierten Personals. Allerdings haben, dies sei zur Relativierung dieser Befunde eingeschoben, die signifikanten Zusammenhänge mit der höheren Absolventenquote und mit den höheren Frauenanteilen auch eine gewisse artefaktuelle Komponente. In sämtlichen Bundesländern wurde irgendwann in der Untersuchungszeitspanne die leistungsorientierte Mittelverteilung eingeführt. Dadurch sind immer Land-Jahre ohne leistungsorientierte Mittelverteilung im Bundesland vor solchen Land-Jahren angeordnet, die eine leistungsorientierte Mittelverteilung haben. Dadurch werden Trends, die möglicherweise von der Einführung der Elemente des neuen Hochschulreglements unabhängig sind, diesen Elementen nur dadurch zugeschrieben, dass frühere Jahre sich immer von späteren Jahren unterscheiden und signifikant kleinere Mittelwerte aufweisen. Dies ist der Fall beim Anteil der Frauen am wissenschaftlichen Hochschulpersonal, der seit Jahren relativ konstant zunimmt.

Grundsätzlich kann man auch davon ausgehen, dass die signifikanten Zusammenhänge, die der leistungsorientierten Mittelverteilung zuzurechnen sind, sich nicht durch die Höhe der Geldbeträge erklären lassen, die durch dieses Verteilungsverfahren zugewiesen werden. Wie Jaeger (2008: 45 und 2009) gezeigt hat, entfaltet dieses Verteilungsverfahren kaum Anreizwirkungen im Sinne der ökonomistischen Modellvorstellungen, die diesem Verfahren zu Grunde

liegen. Die Ziele, zu deren Erreichung die leistungsabhängigen Mittel motivieren sollen, sind ohnehin begrenzt. Der neue Verteilungsmodus verschafft dem Staat keine Steuerungshebel, er hat eher die Bedeutung eines Mythos, der zur Auflösung der überkommenen Verhaltenskonventionen beiträgt. Er legt es den Hochschulen nahe, Aufwendungen und Ergebnisse gegenüberzustellen und ihre Praxis zu überdenken. Er veranlasst die Hochschulen, Fachbereiche und Wissenschaftler dazu, Rechenschaft über ihre Arbeit abzulegen und macht einige von deren Ergebnissen öffentlich. Dies, und nicht der Anreiz eines Geldbetrages, scheint hinter den Effekten dieses Elements des neuen Hochschulreglements zu stehen.

Übersicht 5: Zusammenhänge zwischen der leistungsorientierten Mittelverteilung und der faktischen Hochschulentwicklung¹⁸



(b) Zielvereinbarungen haben wesentlich weniger Kovariate als die leistungsorientierte Mittelverteilung. Sie gehen aber auch signifikant mit Merkmalen der Hochschulentwicklung einher, die als Resultat von Ressourceneinsparungen oder von Sparmaßnahmen angesehen werden können: Mit einem höheren Anteil der zugangsbeschränkten Stu-

¹⁸ Ein „+“ in der Grafik steht für einen positiven Zusammenhang, ein „-“ steht für einen negativen Zusammenhang.

diengänge, mit geringeren Hochschulausgaben pro Student, mit einer größeren Anzahl von Studierenden je Professor. Wie zuvor, so haben wir es auch hier mit artefaktuellen Zusammenhängen bezüglich der höheren Absolventenquoten und der höheren Frauenanteile zu tun.

Wie auch im Fall der leistungsorientierten Mittelverteilung gehen Zielvereinbarungen mit einer größeren Summe an eingeworbenen Drittmittel je Professor einher.

(c) Die Einführung von Hochschulräten hat kaum einen Zusammenhang mit der faktischen Hochschulentwicklung. Die Einführung dieses Elements geht allein mit einem kleineren Anteil des hauptberuflichen Personals am wissenschaftlichen Personal insgesamt einher und einem kleineren Anteil des vollzeitbeschäftigten Personals sowie – überraschenderweise – mit einer geringeren Summe der eingeworbenen Drittmittel je Professor.

(d) Die Land-Jahre mit Studiengebühren unterscheiden sich signifikant von Land-Jahren ohne Studiengebühren nur mit Blick auf drei Variablen, die allerdings der Forschung zuzuordnen sind: Studiengebühren sind positiv mit der Höhe der eingeworbenen Drittmittel je Professor und je Wissenschaftler sowie mit einem hohen Anteil des Drittmittelpersonals verbunden. Mit jenen Variablen, die in unsere Untersuchung als Indikatoren für Entwicklungen auf Seiten der Lehre und der Studierenden gelten können, steht die Erhebung von Studiengebühren in keinem Zusammenhang.

8.7. Zwischenfazit

Insgesamt ist festzustellen, dass der Einfluss der politischen Orientierungen auf die Hochschulentwicklung, in der *Breite* ihrer Bestimmungsmomente, sehr begrenzt ist. Nur ein kleiner Teil der Kennzahlen, die zur Indizierung der Hochschulentwicklung herangezogen wurden, stehen in einer signifikanten Beziehung mit den Orientierungen.

Gleichwohl ergeben die Zusammenhänge, die wir empirisch registrieren konnten, ein relativ klares Bild. Der Einfluss der politischen Präferenzen auf die Hochschulentwicklung ist strukturell gleichsam kanalisiert. Er ist nur über wenige Strukturmomente vermittelt und folgt einem engen strukturellen Schema, das man wie folgt zusammenfassen kann: Strukturelle Unterschiede in der Hochschulentwicklung gehen vor allem einher mit zwei sich gegenüberstehenden Orientierungsmustern. Einerseits einem Muster, dass den Hochschulen und der Forschung insgesamt eine relativ niedrige Priorität beimisst und

das zugleich durch eine stark ausgeprägte Selektionsorientierung gekennzeichnet ist. Dem steht ein Muster gegenüber, das den Hochschulen und der Forschung eine vergleichsweise hohe politische Priorität zuweist und das in einem geringeren Maße durch Selektionsvorstellungen bestimmt ist. Beide Muster korrespondieren mit Hochschulentwicklungen, die sich erstens vor allem in Bezug auf das Ausmaß der Hochschulexpansion unterscheiden. Zweitens unterscheiden sie sich hinsichtlich des Ausmaßes, in dem es gelingt, Frauen auf Professorenstellen zu platzieren. Beides, die Unterschiede im Ausmaß der Hochschulexpansion und im Umfang der Inkorporation von Frauen, kann man – folgt man modernisierungstheoretischen Annahmen¹⁹ – als Ausdruck eines Modernitätsgefälles begreifen.

Von den untersuchten Elementen des neuen Hochschulreglements – der leistungsorientierten Mittelverteilung, Zielvereinbarungen, Hochschulräte und Studiengebühren – hat so gut wie ausschließlich die Einführung der leistungsbezogenen Mittelverteilung einen Effekt bezüglich der Hochschulentwicklung. Diesem Element kommt insofern eine zentrale Bedeutung zu. Allerdings kann dieser Effekt nicht umstandslos einer ökonomistischen Leistungsanreizmechanik zugerechnet werden, die diesem Element nach den herrschenden Modellvorstellungen zu Grunde liegt. Nach unserer Einschätzung weist dieser Effekt vielmehr auch unverkennbar mythische Züge auf: Den Hochschulen, Fachbereichen und Mitarbeitern wird mit der Einführung dieses Elements nahe gelegt, Rechenschaft über die Ergebnisse ihrer Arbeit abzulegen und ihre Praxis zu überdenken. Vor allem dies, und nicht in erster Linie der kalkulatorische Umgang mit Geldanreizen, scheint hinter der Wirksamkeit dieses Elements zu stehen. Dass die leistungsgebundene Mittelverteilung eher unabhängig von den damit verbundenen meritokratischen Vorstellungen eingeführt wird, zeigt sich zudem darin, dass ein stark ausgeprägtes Selektionsmotiv auf Seiten der politischen Orientierungen – das ja zur Legitimation nur auf meritokratische Vorstellungen zurückgreifen kann – die Einführung dieses Elements eher hemmt als befördert. Mit anderen Worten: Dort, wo man sich nachdrücklich auf meritokratische Prinzipien berufen müsste, steht man der leistungsorientierten Mittelverteilung eher zögerlich gegenüber.

¹⁹ Dies spricht weder für noch gegen den theoretischen Gehalt von Modernisierungstheorien, der bekanntlich umstritten ist. Damit ist allein gesagt, dass sich die Befunde auf einer modernisierungstheoretischen Folie einordnen und in modernisierungstheoretischen Begriffen beschreiben lassen. Mehr ist damit nicht gewonnen.

Literatur

- Boban, Ines/ Hinz, Andreas (2003): Länderbericht Sachsen-Anhalt 2003. Anlässlich der Tagung der IntegrationsforscherInnen in deutschsprachigen Ländern in Saarbrücken. Vgl. <http://bidok.uibk.ac.at/library/boban-laenderbericht-03.html> (Zugriff 09/2010).
- Claus, Günter / Ebner, Heinz (1978): Grundlagen der Statistik. Berlin: Volk und Wissen.
- Claus, Thomas / Lenhardt, Gero / Reisz, Robert D. / Stock, Manfred (2006): Mädchen und Jungen ohne Schulabschluss in Sachsen-Anhalt. Forschungsbericht für das Gender-Institut Sachsen-Anhalt. Magdeburg 2006. Vgl.: <http://userpage.fu-berlin.de/~stock/schulabschluss.pdf> (Zugriff 09/2010).
- Fernández Darraz, Enrique / Lenhardt, Gero / Reisz, Robert D. / Stock, Manfred (2009): Private Hochschulen in Chile, Deutschland, Rumänien und den USA. Struktur und Entwicklung. Hof-Arbeitsbericht Nr. 3/2009. Wittenberg.
- Fernández Darraz, Enrique / Lenhardt, Gero / Reisz, Robert D. / Stock, Manfred (2010): Hochschulprivatisierung und akademische Freiheit. Jenseits von Markt und Staat: Hochschulen in der Weltgesellschaft. Bielefeld: Transcript-Verlag.
- Jaeger, Michael (2008): Wie wirksam sind leistungsorientierte Budgetierungsverfahren in deutschen Hochschulen? In: Sigrun Nickel & Frank Ziegele (Hrsg.), Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung. Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung (S. 36–50). CHE-Arbeitspapier Nr. 111. 11/2008.
- Jaeger, Michael (2009): Steuerung durch Anreizsysteme. Wie wirken formelgebundene Mittelverteilung und Zielvereinbarung? In: Jörg Bogumil & Rolf G. Heinze, Neue Steuerung von Hochschulen (S. 45–66). Berlin: edition sigma.
- Köhler, Helmut (1996): Bildung ist Ländersache – Zur Entwicklung des Schulwesens im föderalistischen Staat. In: Zeitschrift für Pädagogik. Beiheft 34. 49-70.
- Lanzendorf, Ute / Pasternack, Peer (2009): Hochschulpolitik im Ländervergleich. In: Jörg Bogumil / Rolf G. Heinze: Neue Steuerung von Hochschulen. Berlin: edition sigma. 13-28.
- Lenhardt, Gero (2002): Die verspätete Entwicklung der deutschen Schule. In: Pädagogische Korrespondenz, 29: 5-22.
- Lenhardt, Gero / Stock, Manfred (1997): Bildung, Bürger, Arbeitskraft. Schulentwicklung und Sozialstruktur in der BRD und der DDR. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1988): Reflexionsprobleme im Erziehungssystem. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Maxwell, William Edgar (1987): The Expansion of Higher Education Enrollments in Agrarian and Developing Areas of the Third World. In: John C. Smart (Ed.): Higher Education: Handbook of Theory and Research. Vol. 3. 360-401.

- Meyer, John W. (2005): *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Meyer, John W. / Ramirez, Francisco O. (2000): *The World Institutionalization of Education*. In: *Discourse Formation in Comparative Education*, edited by J. Schriewer. Frankfurt: Peter Lang Publishers. 111-32.
- Parsons, Talcott (1971a): *The System of Modern Societies*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Parsons, Talcott (1971b): *Higher Education as a Theoretical Focus*. In: Herman Turk / Richard L. Simpson (Eds.): *Institutions and Social Change*. Indianapolis: Bobbs-Merrill. 233-252.
- Pasternack, Peer / Reisz, Robert D. (2008): *The construction of a knowledge base on higher education federalism in Germany*, in: *Journal of University Development and Academic Management* 9-10/September 2008, Cluj University Press. 69-78.
- Ramirez, Francisco O. / Boli, John (1987): *The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide Institutionalization*. In: *Sociology of Education* 60: 2-17.
- Ramirez, Francisco O. / Cha, Yun-Kyung (1990): *Citizenship and Gender: Western Educational Developments in Comparative Perspective*. In: *Research in Sociology of Education and Socialization* 9: 153-174.
- Ramirez, Francisco O. / Weiss, Jane (1979): *The Political Incorporation of Women*. In: *National Development and the World System*, edited by J. Meyer and M. Hannan. Chicago: University of Chicago Press. 238-249.
- Reisz, Robert D. / Stock, Manfred (2006): *Zwischen Expansion und Kontraktion. Zur Entwicklung der Hochschulbildung in Osteuropa 1950-2000*. In: *Berliner Journal für Soziologie* 16, 77-93.
- Reisz, Robert D. / Stock, Manfred (2010): *Zwischen Diktatur und Demokratie. Hochschulinklusion in Ländern Lateinamerikas, Osteuropas und Westeuropas*. Vortrag, gehalten auf der Tagung „Herausforderungen der Globalisierung“, veranstaltet vom Ibero-Amerikanischen Institut, Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Berlin, 20.11.2009. (Manuskript, zur Zeit im Begutachtungsverfahren).
- Titze, Hartmut (1998): *Der historische Siegeszug der Bildungsselektion*. In: *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 18: 66-81.
- Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.

9. Fazit: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten

Trends nach der Föderalismusreform

Peer Pasternack

Die Expertenurteile über die Föderalismusreform 2006 fallen, soweit es um Hochschule und Wissenschaft geht, überwiegend ambivalent aus:¹ Einerseits entsprechen die nunmehr gültigen hochschulpolitischen Kompetenzen den Nachkriegsintentionen des Grundgesetzes eher als die ausgreifenden, mitunter auch konstitutionell überdehrenden Aktivitäten des Bundes bis 2006. Andererseits entspreche die aktuelle Kompetenzordnung nicht den realen Erfordernissen, wie sie sechs Jahrzehnte nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes bestehen: Europäisierung, Internationalisierung, innerstaatliche wie grenzüberschreitende Mobilität und das Streben nach bildungsbezogener Chancengerechtigkeit bezeichnen die faktischen Entwicklungen und normativen Ansprüche der Gegenwart. Dass diesen eine allzu starke hochschulföderalistische Differenzierung auf Dauer gerecht werden könne, wird weithin bezweifelt.

Zwischen den Hochschulsystemen der deutschen Bundesländer bestehen traditionell deutliche Unterschiede hinsichtlich des Finanzierungsinputs und des Forschungsoutputs. Die Föderalismusreform 2006 hatte den Anspruch erhoben, wettbewerbsföderalistische Aspekte im Hochschulwesen zu stärken – und damit sowohl den herkömmlichen kooperativen Föderalismus als auch die aktive Beteiligung des Bundes an der Hochschulentwicklung in den Hintergrund treten zu lassen. Untersucht wurden hier daher die Länderdifferenzen in solchen Bereichen, in denen die Gestaltungschancen der Länder mit der Föderalismusreform gestärkt worden waren: Hochschulsteuerung, Studienreform sowie Personal- und Karrierestrukturen.

¹ Vgl. die bibliografischen Anhänge zu diesem Band: Martin (2011; 2011a).

9.1. Differenzierungseffekte?

Zunächst stellt sich allerdings die Frage, wie stark die Differenzierung zwischen den Ländern tatsächlich ausfällt. Hinsichtlich ihrer Ausstattungen und Profile weisen die 16 Landeshochschulsysteme durchaus prägnante Unterschiede auf (vgl. Reisz/Schulze 2011). So streuen beispielweise die Anteile der Hochschul- und FuE-Ausgaben an den Landeshaushalten zwischen 4,1 und 10,4 % (Übersicht 1).

Übersicht 1: Anteile der Hochschul- und FuE-Ausgaben an den Landeshaushalten 1998-2008

Land	Mittelwert der Haushaltsjahre 1998 – 2008 (in %)	N	Standardabweichung*
Baden-Württemberg	6,3857	11	,14214
Bayern	6,4143	11	,18952
Berlin	10,4000	11	,00000
Brandenburg	4,0857	11	,14214
Bremen	8,5000	11	,00000
Hamburg	7,1000	11	,00000
Hessen	5,6143	11	,14214
Mecklenburg-Vorpommern	6,7857	11	,14214
Niedersachsen	6,3429	11	,09476
Nordrhein-Westfalen	5,8714	11	,37904
Rheinland-Pfalz	5,3857	11	,14214
Saarland	6,6714	11	,61594
Sachsen	10,1857	11	,52118
Sachsen-Anhalt	6,8286	11	,04738
Schleswig-Holstein	5,2571	11	,09476
Thüringen	8,4000	11	,00000
Deutschland gesamt	6,4714	11	,04738

* Als Maß der Abweichung vom Mittelwert der Anteile wird die Standardabweichung verwendet. Je größer dieser Wert ist, desto unterschiedlicher waren die Anteile für Hochschulbildung, Forschung und Entwicklung in den Landeshaushalten in den hier ausgewerteten elf Jahren. So lässt sich z.B. feststellen, dass Berlin, Bremen, Hamburg und Thüringen in all den elf Jahren stabile Haushaltsanteile für Hochschulbildung, Forschung und Entwicklung hatten, während in Saarland und Sachsen die Änderungen dieser Anteile über die Jahre hin bedeutend waren. Der Rest der Bundesländer konnte zwar Änderungen der Haushaltsanteile, doch waren diese vergleichsweise gering.

Tabelle: Robert Reisz/Henning Schulze

Auch in einer Reihe von praktischen Detailregelungen finden sich durchaus Unterschiede zwischen den Ländern, wie sich nicht nur den in diesem Band vorgestellten Studien entnehmen lassen, sondern für exemplarische Regelungsbereiche etwa auch den regelmäßig durch die Zeitschrift „Forschung & Lehre“ unternommenen Ländervergleichen (Übersicht 2). Diese haben jedoch nur wenig mit erweiterten Spielräumen durch die Föderalismusreform 2006 zu tun und ließen sich auch vorher schon beobachten.

Vor allem indes werden Unterschiede zwischen den Ländern anhand der Leistungsdaten ihrer Forschung an den Hochschulen augenfällig – und damit in einem Bereich, der gleichfalls von der Föderalismusreform 2006 nur marginal erfasst wurde:

„Im Forschungswettbewerb der Hochschulen sind die ostdeutschen Bundesländer noch klar im Hintertreffen. Allein Sachsen und Berlin können vereinzelt punkten. [...] Deutschlandweit ist ... etwa jeder vierte Fachbereich als forschungsstark eingeordnet. Ausgewertet nach Bundesländern erreicht das Saarland den höchsten Anteil. Fast jeder zweite Fachbereich ist hier besonders stark bei Erfindungen oder wissenschaftlichen Veröffentlichungen. Mit Anteilen von über einem Drittel erreichen auch Baden-Württemberg und Sachsen herausragende Werte. ... In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern erweisen sich die Hochschulen als nicht besonders forschungsstark.“ (Stifterverband 2010: 19f.)

Zugleich zeigen gerade die Forschungsleistungen, dass sich einfache Kausalzuschreibungen von bestimmten Steuerungs- und Ressourcenninputs zu Leistungsoutputs verbieten.² Nach landläufiger Auffassung ist die Forschung an den Universitäten der 16 Bundesländer hinsichtlich ihrer Ressourcenausstattung von zwei zentralen Faktoren abhängig: der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Länder und deren politischen Prioritätensetzungen. Grob lassen sich die Länder in fünf Gruppen gliedern:

- Die *Stadtstaaten* sind pro-kopf-bezogen vergleichsweise wirtschaftsstark und deutlich überdurchschnittlich bei ihren Hochschulausgaben.
- Die *süddeutschen Länder* Bayern und Baden-Württemberg sind überdurchschnittlich wirtschaftsstark und realisieren pro-kopf-bezogen überdurchschnittliche (Baden-Württemberg) bzw. durchschnittliche (Bayern) Hochschulausgaben.

² Vgl. auch Kapitel 3. Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Forschungsansätze und empirische Befunde vorliegender Untersuchungen

- Unter den *west- und nordwestdeutschen Flächenländern* gibt es eine Gruppe mit ökonomischen Leistungsfähigkeiten um den Bundesdurchschnitt bei unterdurchschnittlichen Hochschulausgaben (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein).
- Dagegen realisieren drei *andere westdeutsche Flächenländer* bei etwa durchschnittlichen bzw. überdurchschnittlichen ökonomischen Leistungsfähigkeiten auch durchschnittliche bzw. überdurchschnittliche Hochschulausgaben (Hessen, NRW, Saarland).
- Die *ostdeutschen Flächenländer* sind durch deutlich unterdurchschnittliche ökonomische Leistungsfähigkeiten gekennzeichnet, realisieren aber dennoch fast durchschnittliche (Sachsen-Anhalt), durchschnittliche (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) bzw. überdurchschnittliche Hochschulausgaben (Sachsen). Eine Ausnahme bildet hier Brandenburg mit deutlich unterdurchschnittlichen Hochschulausgaben.³

Die ökonomischen Leistungsfähigkeiten und Hochschulausstattungen der Länder spiegeln sich nicht umstandslos in den Daten, mit denen die Forschungsleistungen indiziert (bzw. genauer: Symptome der Forschungsqualität erhoben) werden:⁴

- Unter den *Stadtstaaten* weisen Bremen und Berlin, nicht hingegen Hamburg deutlich überdurchschnittliche Forschungsleistungsdaten auf.
- Unter den *westdeutschen Flächenländern* erreichen NRW und das Saarland bei überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Hochschulausstattungen auch überdurchschnittliche Forschungsleistungsdaten. Für Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein fallen die Leistungsdaten der Forschung höher aus, als das die Hochschulausstattungen erwarten lassen würden. In Hessen und Rheinland-Pfalz sind die Forschungsleistungsdaten niedriger als die Hochschulausstattungen.
- Unter den *ostdeutschen Flächenländern* erreichen Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bei unterdurchschnittlichen (Brandenburg) bzw. durchschnittlichen (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) Hochschulausstattungen eher unter-

³ Dies liegt nicht am Fehlen einer Hochschulmedizin: Auch wenn die Hochschulausgaben der Länder ohne Hochschulmedizin betrachtet werden, bleibt Brandenburg deutlich unterschneidlich.

⁴ Vgl. den statistischen Anhang zu diesem Band: Reisz/Schulze (2011: B.1.3.-B.1.12., B.7.1.-B.7.3.).

Übersicht 2: Exemplarische Detailregelungsbereiche nach Bundesländern

Regelungsgegenstand	Höchstwert	Tiefstwert	Durchschnitt
Professoren-Mindest-Jahresbruttogehälter¹	W2	€ 47.620,36 (Berlin)	€ 50.742,66
	W3	€ 63.913,87 (Bayern)	€ 61.496,99
Gesetzliche Befristung von Berufungszusagen²	keine Regelung (Hamburg)	explizite Vorbehaltsformulierungen, die sowohl Evaluationsergebnisse, Bestimmungen zu geänderten Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie die Struktur- und Entwicklungsplanung umfassen, in Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein	Zusagen auf höchstens 5 Jahre befristet in 10 Ländern. In den anderen Ländern Befristung ohne Angabe eines konkreten Zeitraums
Erstberufung auf Zeit oder auf Probe³	Keine Regelung für Erstberufungen (Berlin, Mecklenburg, NRW). In der Regel Verbeamtung auf Lebenszeit; Ausnahme: Bewerber/innen, die noch nicht mind. drei Jahre hauptberuflich an einer Hochschule tätig waren, dann 1½ Jahre Beamtenverhältnis auf Probe (Bayern)	Beamtenverhältnis auf Zeit für max. sechs Jahre, Umwandlung in lebenslängliches Beamtenverhältnis nach positivem Bewertungsverfahren durch die Hochschule (Hamburg)	

Regelungsgegenstand	Höchstwert	Tiefstwert	Durchschnitt
Forschungssemester ⁴	7 Semestern (Berlin, Brandenburg, Hessen, Schleswig-Holstein)	9 Semestern (Thüringen)	7,7 Semester
	Frei-stellungs-umfang max. 2 Semester (Bremen)	1 Semester	1 Semester in 13 Ländern, 2 Länder keine Festlegung
Regelaltersgrenze Professorinnen⁵	Vollendung des 68. Lebensjahres (Niedersachsen)	Vollendung des 65. Lebensjahres in 8 Bundesländern	

Quellen:

¹ Professorenbesoldung: Über 6000 Euro Unterschied beim Jahresbrutto, in: Forschung & Lehre 1/2010, S. 6 [Durchschnittswert = eigene Berechnung].

² Gesetzliche Befristungen von Berufungszusagen. Eine Länderübersicht, in: Forschung & Lehre 10/2009, S. 743.

³ Ulrike Preißler: Erstberufung auf Zeit oder auf Probe. Regelungen beim Bund und in den Ländern, in: Forschung und Lehre 12/2009, S. 900.

⁴ Wiltrud Christine Radau: Forschungsemester in den Bundesländern. Eine Übersicht, in: Forschung & Lehre 7/2009, S. 512. [Durchschnittswert = eigene Berechnung: einbezogen dabei 8 Bundesländer, da 4 Bundesländer diesbezüglich keine Festlegung und 2 Bundesländer nach Ablauf von „angemessene Zeitabständen“, in Berlin und Sachsen „in besonderen Fällen“ bereits Forschungsemester nach Ablauf von 2 Semestern].

⁵ Martin Helffeier/Christoph Pinsdorf: Altersgrenzen für den Eintritt in den Ruhestand. Übersicht über Regelungen in Bund und Ländern, in: Forschung & Lehre 5/2011, S. 382f.

durchschnittliche Forschungsleistungsdaten. Sachsen und Sachsen-Anhalt sind auf der Grundlage fast durchschnittlicher bzw. überdurchschnittlicher Hochschulausstattungen vergleichsweise herausgehoben mit Forschungsleistungsdaten, die etwa bundesdurchschnittlich sind.

Zwei exemplarische Betrachtungen ergeben ebenso ein durchwachsendes Bild:

- Beim *Anteil der DFG-Drittmittel* der Universitäten eines Landes *an den DFG-Drittmitteln bundesweit* erreichen sowohl ein Stadtstaat (Berlin), die großen westdeutschen Flächenländer (Baden-Württemberg, Bayern, NRW) als auch mittelgroße westdeutsche Flächenländer (Hessen, Niedersachsen) sehr gute Werte.
- Beim *Anteil der Drittmittel an den Hochschulgesamtausgaben* zeigt sich: Deutlich überdurchschnittliche Werte weisen hier sowohl Stadtstaaten (Berlin, Bremen), die großen westdeutschen Flächenländer (Baden-Württemberg, Bayern, NRW), ein mittelgroßes westdeutsches Flächenland (Niedersachsen) als auch zwei ostdeutsche Flächenländer (Brandenburg, Sachsen) auf.

Die ökonomische Leistungskraft und die Hochschulausstattungen können insoweit begünstigende Faktoren der Forschungsleistungsstärke eines Landes sein. Sie sind jedoch weder alleinige noch zwingende Bedingungen für die Forschungsstärke der Universitäten. Weitere förderliche Faktoren müssen hinzutreten oder können schwächere ökonomische Leistungskraft und geringere Hochschulausstattungen auch substituieren. Als solche Faktoren kommen insbesondere in Frage: Größe des Landes, traditionelle Forschungsstärke, Qualität der Hochschulsteuerung sowie die Dichte und Heterogenität der Forschungslandschaft unter Einschluss der außeruniversitären Forschung.

Betrachtet man dagegen, neben der Hochschulfinanzierung, andere Bereiche mit wesentlichen Gestaltungschancen der Länder – die Hochschulsteuerung, die Studienreform oder die Entwicklungen der Personal- und Karrierestrukturen –, so fallen die Ergebnisse weniger heterogen aus.

9.2. Hochschulsteuerung, Studienreform und Personalstrukturen

Die Reform der *Hochschulsteuerung* wurde in den letzten Jahren von drei unterschiedlichen Entwicklungen bestimmt:⁵

- In Bereichen, in denen die Hochschulsteuerung vom HRG nicht oder kaum reglementiert war (Mittelbewirtschaftung, vertragsförmige Vereinbarungen und Hochschulräte), wurden seit Anfang der 1990er Jahre neue Steuerungsinstrumente etabliert. Diese sind inzwischen in fast allen Bundesländern reguläre Bestandteile der Hochschulsteuerung.
- In der Ausgestaltung der Instrumente findet eine verdeckte Differenzierung statt, die entweder in unterschiedlichen Strukturen (Anteil der leistungsorientierten Mittelverteilung, Besetzung der Hochschulräte) oder in ihrem Anwendungsmodus (hierarchische oder kooperative Vereinbarungen) zum Ausdruck kommt.
- In den Bereichen, in denen bundeseinheitliche Vorgaben angestrebte Veränderungen eingeschränkt hatten (Wahl der Hochschulleitung, Studiengebühren), wurden Reformen erst nach entsprechenden Änderungen im HRG umgesetzt. Noch offen ist die Entwicklung bei Instrumenten, die erst durch die Föderalismusreform 2006 in die Gestaltungshoheit der Länder übergeben wurden (z.B. Kapazitätsrecht und Bauinvestitionen).

Insgesamt setzen sich allerdings die einmal in den Hochschulsteuerungsreform-Diskurs aufgenommenen Elemente langfristig in (fast) allen Bundesländern durch. Eine Ausnahme hiervon stellen lediglich Studiengebühren dar: Hier hat sich der Trend innerhalb weniger Jahre erneut umgekehrt, indem er nunmehr in Richtung Abschaffung der Gebühren (bei fortdauernder Nichteinführung in gebührenfreien Ländern) geht. Im übrigen finden sich Unterschiede zwischen den Bundesländern allenfalls in der Geschwindigkeit, mit der Neuerungen der Hochschulsteuerung politisch aufgenommen und durchgesetzt werden. Muster sind aber auch dabei nicht zu identifizieren: Es sind regelmäßig politisch unterschiedlich regierte Länder, die neue Instrumente besonders schnell einführen bzw. auf Eile verzichten.

Auch bei der *Studienreform* sind die Angleichungsprozesse zwischen den Bundesländern und gemeinsame Entwicklungslinien bemer-

⁵ Vgl. oben Kapitel 4. Hochschulsteuerung.

kenswert.⁶ Abgesehen vom Lehramtsstudium gibt es keine Sonderwege der Länder, keinen Sonderweg Ost und auch keinen bayerischen Bachelor oder ähnliches:

- Die Bologna-Reform in Deutschland war von Anfang an ein nicht nur europäischer, sondern insbesondere auch ein nationaler Harmonisierungsprozess in studienformaler Hinsicht, d.h. die Einführung der Stufung, Modularisierung und Leistungspunkte betreffend.
- Es finden sich viele unterschiedliche Detaillösungen – allerdings auf der Ebene der einzelnen Hochschulen.
- Es fand eine Angleichung der Studienstrukturen durch bundesweit geltende Regelungen, aber nicht durch Normen des Bundes statt. Der Weg, über Verhandlungen mit den Ländern und unter den Ländern Standardisierungen durchzusetzen, scheint aus Bundes-sicht hier der erfolgversprechendere.

Das wichtigste Gremium der Standardisierung und Abstimmung ist die Kultusministerkonferenz. Weil der Abstimmungsbedarf zwischen den Länderministerien steigt, werden die Koordination und der Austausch zwischen den Kultusministerien intensiviert. Um einen länderübergreifenden Konsens in der Beschlussfassung zu erzielen, sind aufwändige Verhandlungen zwischen den Ministerialbürokratien vonnöten. Insofern scheint es die Exekutive zu sein, die bei den Kompetenzverschiebungen der Föderalismusreform letztlich gewonnen hat.

Möchte man Effekte von Hochschulpolitiken indizieren, so könnte die *Studierendenmobilität* ein Indikator sein, der die Attraktivität einzelner Landeshochschulsysteme ausweist.⁷ Bemüht man sich indes, Größeneffekte zu eliminieren und bildet zu diesem Zweck vergleichbare Ländergruppen, dann fallen auch hier die Veränderungen der letzten Jahre in den meisten Fällen nur eher gering aus. Jenseits einer generellen Zunahme der studentischen Mobilität bleiben die Anteile an den bundesweiten Wanderungsgewinnen und -verlusten etwa gleich (Übersicht 3).

In der Gestaltung der *Personal- und Karrierestrukturen* eröffneten die Föderalismusreform und die ihr vorangegangenen Entwicklungen seit den 90er Jahren den Ländern beträchtliche Spielräume. Der empirische Trend ist allerdings auch hier durch eine Angleichung

⁶ Vgl. oben Kapitel 6. Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer.

⁷ Vgl. oben Kapitel 7. Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer.

Übersicht 3: Studentische Zuwanderung nach Ländergruppen

	BW	BY	BE+ BB	HB+ NI	HH+ MV+ SH	HE+ RP+ SL	NRW	SN+ ST + TH
Zuwanderung in % der Studienanfänger								
2003	24	20	26	29	31	27	16	22
2008	31	23	31	33	35	31	17	24
Abwanderung in % der Hochschulzugangsberechtigten								
2003	23	16	32	32	29	25	17	23
2008	27	19	34	39	33	29	20	25

Tabelle: Irene Lischka

der Länder oder zumindest durch eine Entwicklung gekennzeichnet, die insgesamt gesehen in die gleiche Richtung weist.⁸ Trotz gestärkter Länderkompetenzen weisen die mehrheitlich neu gefassten Landeshochschulgesetze in Grundsatzfragen eine große Übereinstimmung auf:

- Festgehalten wird im Grundsatz an der Abgrenzung zwischen der selbstständig forschenden und lehrenden Professorenschaft im Beamtenverhältnis und den angestellten wissenschaftlichen Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen im ‚Dienstleistungsmodus‘ mit Abweichungsoptionen durch Kann-Bestimmungen.
- Die Juniorprofessur hat sich als eine der Habilitation gleichwertige Berufungsvoraussetzung durchgesetzt. Ebenfalls einig waren sich die Bundesländer darin, hier auf eine gesetzliche Regelung des Tenure Track zu verzichten.
- Weniger einheitlich fiel dagegen die Entscheidung hinsichtlich der Einführung von Lehr- bzw. Forschungsprofessuren aus. In sieben Bundesländern sehen die LHGs Professuren mit einer unbefristeten Schwerpunktsetzung in der Lehre vor. In fünf Ländern sind Professuren ohne zeitliche Begrenzung mit Forschungsschwerpunkt verankert; in zwei weiteren sind diese nur befristet zulässig. Eher zurückhaltend zeigen sich die Länder bei der Einführung lehrorientierter Personalkategorien im Bereich der wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen.

⁸ Vgl. oben Kapitel 5. Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit.

- Eine weitere Gemeinsamkeit findet sich bei der stärkeren Inanspruchnahme der untergesetzlichen Ebene für die Differenzierung zwischen Lehr- und Forschungspersonal. So weisen jeweils neun Länder in den Lehrverpflichtungsverordnungen Universitätsprofessuren mit Schwerpunkt Forschung oder Lehre aus. Bei den wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen hingegen variiert der Umfang der Lehrverpflichtungen im Vergleich der Bundesländer erheblich.

Generell kam es auch hier nach 2006 zu keiner entscheidenden Zäsur. Länderübergreifend bleibt es bei dem für das deutsche Hochschulsystem charakteristischen Flaschenhals akademischer Karriere mit einem großen Anteil risikobehaftet und weisungsabhängig Beschäftigter unterhalb der Professur und einem relativ kleinen und anteilig rückläufigen Anteil an dauerhaft und eigenverantwortlich tätigen Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern.

9.3. Länder und Bund

Als wesentliche Teile der Erklärung für die eher geringe Zunahme von Differenzierungstendenzen zwischen den Ländern nach 2006 kann zweierlei festgehalten werden: Zum einen war die (Re-)Föderalisierung der deutschen Hochschulpolitik bereits 1994 eingeleitet worden – Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG) –, und die Föderalismusreform 2006 stellte in dieser Hinsicht lediglich einen (ggf. vorläufigen) Höhepunkt dar. Zum anderen ist die Entflechtung von Landes- und Bundeskompetenzen als Voraussetzung, um die kooperativ-föderalistischen Elemente zu Gunsten des Wettbewerbsföderalismus zu mindern, nur zum Teil realisiert worden. Insofern wurde und wird die Bedeutung der Föderalismusreform 2006 allgemein überschätzt.⁹

Daher gibt es im deutschen Hochschulwesen weiterhin Mehrebenenverflechtung und wird zumindest hier auch keine Entflechtungsfälle (Benz 2008) erkennbar. Exzellenzinitiative, Hochschulpakt 2020 oder Qualitätspakt Lehre dokumentieren die entsprechende Kompromissbereitschaft der Länder. Auch zeigt die Föderalismusreform II von 2009, welche die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern neu regelte, wiederum eher in Richtung „eines partiell kompetitiven, partiell kooperativen Föderalismus“ (Seckelmann 2009: 757).

⁹ Vgl. oben Kapitel 2. Die hochschulföderalistische Kompetenzordnung in Deutschland: Entwicklung und Status.

So erscheint es nachvollziehbar, dass sich die neueren Diskussionen über die Ergebnisse der Föderalismusreform im Hochschulwesen weniger darauf konzentrieren, wie die Länder die neue Kompetenzverteilung genutzt haben. Im Mittelpunkt der Debatten steht vielmehr das Verhältnis von Ländern und Bund, insbesondere das sog. Kooperationsverbot.¹⁰ Dieses wird immer häufiger als korrekturbedürftiger Fehler bezeichnet.¹¹ Zudem ist es mit den diversen Hochschulpakten und -vereinbarungen der letzten Jahre, aber auch mit Aktionen wie der Rettung der Hochschulmedizin in Lübeck¹² oder der Gründung des KIT im Rahmen der Exzellenzinitiative bereits erfolgreich umgegangen worden. An weiteren Umgehungs-ideen herrscht auch nicht direkt ein Mangel: sei es die Übernahme der FernUniversität Hagen durch den Bund, eine Exzellenzinitiative Lehrerbildung oder die Bundesträgerschaft für die Berliner Charité. Passend dazu „scheint die Entflechtungseuphorie der ersten Hälfte der 2000er Jahre ... verflogen“ (Seckelmann/Lange/Horstmann 2010: 18).

In der einschlägigen Fachliteratur herrscht ohnedies die Ansicht vor, dass es ein Kooperationsverbot – ein „Kampfbegriff“ (Haug 2010: 178) – im behaupteten Sinne gar nicht gebe. Selbst im Bereich der Lehre habe sich, entgegen der allgemeinen Wahrnehmung, „der Handlungsspielraum für gemeinsame Initiativen von Bund und Ländern ... nicht verringert, sondern im Gegenteil erhöht“ – vgl. etwa die „Programmlinie Lehre“ im Hochschulpakt 2020 (ebd.: 179f.). Man solle weniger von Hemmnissen der Zusammenarbeit sprechen, sondern mehr von den Bundeskompetenzen im Hochschulbereich: Deren Steuerungspotenzial sei „bisher kaum erkannt, geschweige denn ausgeschöpft“ (Nolte 2010: 92).

¹⁰ Art. 104b Abs. 1 GG: „Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren“, d.h. er kann nur insoweit tätig werden, wie er selbst die Gesetzgebungsbefugnis besitzt. Zugleich ist diese Bestimmung für den Bereich der Wissenschaft aufgeweicht: „Bund und Ländern können aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von ... Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ (Art. 91b Abs 1 Nr. 2 GG).

¹¹ So für die Bundestagsfraktion der CDU/CSU 2010 deren bildungs- und forschungspolitischer Sprecher, Albert Rupprecht (http://www.cdu.de/archiv/2370_31363.htm). Die SPD, Linke und Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag formulierten dazu im selben Jahr jeweils eigene Anträge (http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30111149_kw23_de_bildung/index.html). (Zugriffe 12.12.2010)

¹² qua Umwegfinanzierung, indem ein zu 50 % vom Bund finanziertes Leibniz-Institut in eine zu 90 % bundesfinanzierte Helmholtz-Einrichtung umgewandelt wurde

Einen weiteren wesentlichen Teil der Erklärung für die eher homogenisierenden Entwicklungen zwischen den Ländern liefern die Mobilitätsanforderungen zwischen den Bundesländern, das Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die internationalen Verflechtungen. Sie stehen einer unbegrenzten Auseinanderentwicklung der 16 regionalen Hochschullandschaften in Deutschland entgegen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Wo es Differenzen zwischen den Ländern gibt und diese sich in jüngerer Zeit verstärkt haben, betrifft dies vorrangig solche Bereiche, die von der Föderalismusreform nur marginal oder gar nicht berührt wurden. Die Bereiche hingegen, in denen sich mit der Föderalismusreform 2006 den Ländern größere Gestaltungsspielräume eröffneten, sind eher durch Trends homogenisierender Entwicklungen – bei Abweichungen im Detail – gekennzeichnet. Zu beachten ist dabei einerseits, dass die abgelaufene Zeit seit der Föderalismusreform vergleichsweise kurz ist und daher die tatsächliche Nutzung der neuen Gestaltungschancen noch nicht abschließend bewertet werden kann. Andererseits ist zu beachten, dass sich im Verhältnis von Ländern und Bund erneut eher ver- als entflechtende Tendenzen durchsetzen. Die Föderalismusreform hat insoweit vor allem den Abstimmungsbedarf erhöht, weniger die grundsätzliche Auseinanderentwicklung der Landeshochschulsysteme bewirkt.

Literatur

- Benz, Arthur (2008): Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), Jahrbuch des Föderalismus Bd. 8, Baden-Baden, S. 180-190.
- Reisz, Robert / Henning Schulze (2011): Datenbericht Hochschulföderalismus. Hochschulstatistische Kennzahlen zur Föderalismusreform 1998-2006. Unter Mitarbeit von Janine Hoffmann, Claudia Kieslich, Karsten König, René Kremppow, Victoria Neuber, Peer Pasternack und Robert Schuster, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2011, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Datenbericht.pdf>.
- Martin, Kerstin (2011): Martin, Kerstin: Föderalismus und Hochschulen. Bibliografie: Monographien und Sammelwerke 1990-2011, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2011, URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr_Foed_Buecher.pdf.
- Martin, Kerstin (2011a): Föderalismus und Hochschulen. Bibliografie: Zeitschriftenartikel und Beiträge aus Sammelwerken 1990-2011, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2011, URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr_Foed_Artikel.pdf.

- Nolte, Jakob Julius (2010): Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2/2010, S. 84-92.
- Reisz, Robert / Henning Schulze (2011): Datenbericht Hochschulföderalismus. Hochschulstatistische Kennzahlen zur Föderalismusreform 1998-2006. Unter Mitarbeit von Janine Hoffmann, Claudia Kieslich, Karsten König, René Krempkow, Victoria Neuber, Peer Pasternack und Robert Schuster, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Datenbericht.pdf>.
- Seckelmann, Margrit (2009): „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II? Zu den Gemeinschaftsaufgaben und den Möglichkeiten kooperativen Handelns im Bundesstaat (insbesondere zu den Art. 91 a und b n.F. sowie zur Aufnahme der Art. 91 c und d GG in das Grundgesetz), in: Die öffentliche Verwaltung 18/2009, S. 747-757.
- Seckelmann, Margrit/Stefan Lange/Thomas Horstmann (2010): Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik – zur Einleitung, in: dies. (Hg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik. Analysen und Erfahrungen, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 15-20.
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2010): Ländercheck: Wo die Forschung blüht. Ein Vergleich der Bundesländer nach öffentlichen und privaten Wissensinvestitionen, Essen.

Anhänge

Anhang 1

Robert Reisz / Henning Schulze:

Datenbericht Hochschulföderalismus

Hochschulstatistische Kennzahlen zur Föderalismusreform 1998-2006

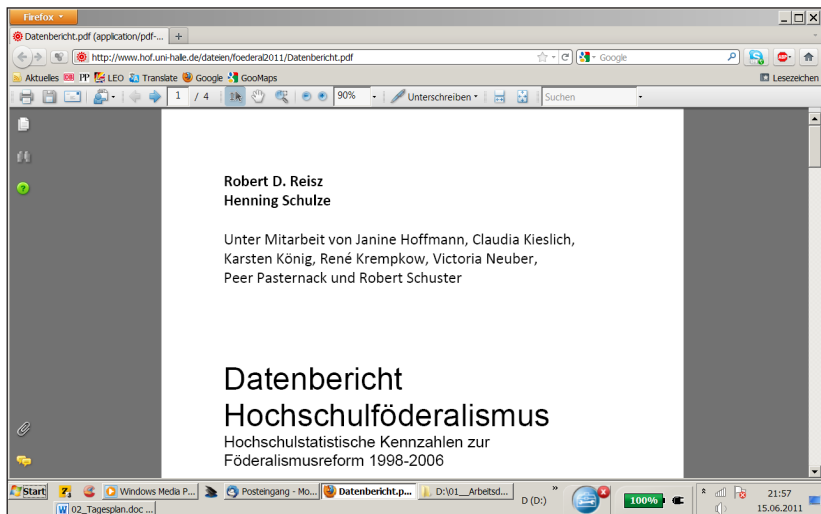
Unter Mitarbeit von Janine Hoffmann, Claudia Kieslich, Karsten König, René Krempkow, Victoria Neuber, Peer Pasternack und Robert Schuster

Institut für Hochschulforschung (HoF)

Halle-Wittenberg 2011

Der Anhang ist online verfügbar unter

<http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Datenbericht.pdf>



Anhang 2

Kerstin Martin:

Föderalismus und Hochschulen

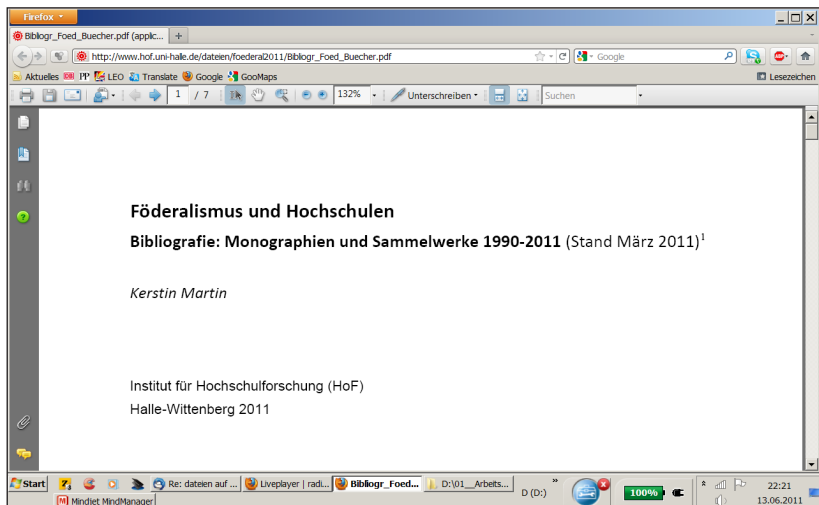
Bibliografie: Monographien und Sammelwerke 1990-2011

Institut für Hochschulforschung (HoF)

Halle-Wittenberg 2011

Der Anhang ist online verfügbar unter

http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr_Foed_Buecher.pdf



Kerstin Martin:

Föderalismus und Hochschulen

Bibliografie: Zeitschriftenartikel und Beiträge aus Sammelwerken 1990-2011

Institut für Hochschulforschung (HoF)

Halle-Wittenberg 2011

Der Anhang ist online verfügbar unter

http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Bibliogr_Foed_Artikel.pdf

Anhang 3

Weitere Publikationen im Rahmen des Projekts „Hochschulen nach der Föderalismusreform“:

Anja Franz / Claudia Kieslich / Robert Schuster / Doreen Trümpler: *Entwicklung der universitären Personalstruktur im Kontext der Föderalismusreform* (HoF-Arbeitsbericht 03'11), Halle-Wittenberg 2011, 85 S., URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_3_2011.pdf

Anja Franz / Doreen Trümpler: Datenbank: *Übersichten zu Personal-kategorien im Landeshochschulrecht*, Wittenberg 2010, URL <http://www.hof.uni-halle.de/dokumentation/lehrverpflichtungen.htm>

Karsten König / Yvonne Anger / Janine Hoffmann: *Vertragsförmige Vereinbarungen in der externen Hochschulsteuerung. Bundesweite Übersicht*, Institut für Hochschulforschung, Wittenberg 2010, URL <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2010.htm>

Irene Lischka / Annika Rathmann / Robert Reisz: *Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer. Studie im Rahmen des Projekts „Föderalismus und Hochschulen“* (HoF-Arbeitsbericht 3'10), Wittenberg 2010, 69 S., URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_3_2010.pdf

Peer Pasternack (Hg.): *Hochschulföderalismus* (=die hochschule 1/2011), Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2011, 217 S., URL http://www.hof.uni-halle.de/journal/texte/11_1/hs_2011_1.pdf

Manfred Stock: *Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Stand der Forschung und theoretisch-methodologische Vorüberlegungen für eine empirische Untersuchung* (HoF-Arbeitsbericht 4/2009). Unt. Mitarb. v. Robert Reisz u. Karsten König, Wittenberg 2009, 41 S., URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_4_2009.pdf

Autorinnen & Autoren

Roland Bloch, Dr. rer. pol., seit 2007 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF). Arbeitsschwerpunkte: Studienreformen, Elitebildung, Lehr- und Personalstrukturen an Hochschulen. eMail: roland.bloch@hof.uni-halle.de

Anke Burkhardt, Dr. oec, seit 1999 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF), seit 2001 Stellvertretende Direktorin und Geschäftsführerin. Seit 1980 in der Hochschulforschung tätig, darunter am Zentralinstitut für Hochschulbildung Berlin und in der Projektgruppe Hochschulforschung Berlin-Karlshorst. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsplatz Hochschule, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Hochschulgesetzgebung, Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming. eMail: anke.burkhardt@hof.uni-halle.de

Anja Franz M.A., seit 2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF), zuvor Tätigkeiten als studentische Mitarbeiterin am HoF sowie am Zentrum für Schul- und Bildungsforschung (ZSB) der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Arbeitsschwerpunkte: Bildungssoziologie, Hochschulforschung, Methoden qualitativer Sozialforschung. eMail: anja.franz@hof.uni-halle.de

Janine Hoffmann, 2011 Bachelorabschluss, derzeit Masterstudium Soziologie an der TU Chemnitz. 2009 und 2010 studentische Mitarbeiterin am HoF.

Claudia Kieslich, Studentin der Rehabilitationspädagogik und Soziologie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Seit 2007 studentische Mitarbeiterin am HoF.

Karsten König, Dipl.-Soz., seit 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF). Arbeitsschwerpunkte: Hochschulgovernance und Wissenschaftlicher Nachwuchs. eMail: karsten.koenig@hof.uni-halle.de

Reinhard Kreckel, Prof. em. Dr., 2001-2010 Direktor des Instituts für Hochschulforschung (HoF). Professor für Soziologie und ehemaliger Rektor der Universität Halle-Wittenberg. Arbeitsschwerpunkte: Theorie der Gesellschaft; Hochschulforschung; Ungleichheits- und Geschlechterforschung. eMail: reinhard.kreckel@soziologie.uni-halle.de

René Kremppow, Dr. phil., seit 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung (IFQ) Bonn. Zuvor

Tätigkeiten im Rektorat der Universität Freiburg (2008/09), am Institut für Hochschulforschung (HoF) Halle-Wittenberg (2006-2008) und an der TU Dresden (1998-2006). Arbeitsschwerpunkte: Forschung zu Leistungs- und Qualitätsbewertung und Anreizsystemen an Hochschulen; Indikatorenentwicklung, Evaluationsforschung; Akademische Karrieren; Hochschul- und Wissenschaftsforschung. eMail: krempkow@forschungsinfo.de

Irene Lischka, Dr. phil. habil., 1996-2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF), zuvor am Zentralinstitut für Hochschulbildung Berlin und in der Projektgruppe Hochschulforschung Berlin-Karlshorst tätig. 1996-2001 Geschäftsführerin des HoF. Seit 2010 im Ruhestand. Arbeitsschwerpunkte: Zugang zu Hochschulbildung, Prognosen zu Studienanfängerzahlen, Hintergründe von Studienentscheidungen, Lebenslanges Lernen und Hochschulbildung, hochschuleigene Auswahlverfahren. eMail: irene.lischka@hof.uni-halle.de

Victoria Neuber, Bachelor-Abschluss in Pädagogik, derzeit Masterstudium Empirische Bildungsforschung an der Universität Kassel. 2009 Praktikantin und 2010 studentische Mitarbeiterin am HoF.

Peer Pasternack, Prof. Dr., 1996-2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF). 2001 und erneut ab 2004 Forschungsdirektor. 2002-2003 Staatssekretär für Wissenschaft im Senat von Berlin. Seit 2010 Direktor des HoF. Seit 2011 zugleich wissenschaftlicher Geschäftsführer des WZW Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt Wittenberg. Arbeitsschwerpunkte: Hochschulpolitik, Hochschulorganisation, Qualitätssicherung und -entwicklung, akademische Bildung, ostdeutsche Wissenschaftsgeschichte. eMail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de; <http://www.peer-pasternack.de>

Annika Rathmann, B.A., Studium der Sozialwissenschaften an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, seit 2009 studentische Hilfskraft am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF). eMail: annika.rathmann@hof.uni-halle.de

Robert D. Reisz, Dr., seit 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg. Arbeitsschwerpunkte: Sozialstatistik, Inklusion im Hochschulsystem, private Hochschulen, Wandel der akademischen Bildung. eMail: rdreisz@hotmail.com

Henning Schulze M.A., seit 2011 Promovend am Historischen Seminar der Universität Leipzig und am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF), 2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter am HoF, 2006-2010 studentischer Mitarbeiter. Derzeitiger Arbeitsschwerpunkt: Wissensgeschichte und Wissenslandschaften städtischer Agglomerationen. eMail: henning.schulze@hof.uni-halle.de

Robert Schuster, Dipl.-Soz., seit Juni 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF). Arbeitsschwerpunkte: Personalstruktur an Hochschulen, Struktur akademischer Lehre, Gleichstellung, qualitative und quantitative Sozialforschung. eMail: robert.schuster@hof.uni-halle.de

Manfred Stock, PD Dr., seit 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Hochschul-forschung Halle-Wittenberg (HoF) und Privatdozent am Institut für Soziologie der Freien Universität Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Bildungssoziologie, Soziologie der Professionen, Organisationssoziologie, Berufssoziologie, soziologische Theorie, vergleichende Hochschulforschung. eMail: manfred.stock@hof.uni-halle.de

Doreen Trümpler M.A. in Germanistischer Literaturwissenschaft, Psychologie und Medien- und Kommunikationswissenschaft. Seit 2010 studentische Mitarbeiterin am HoF. eMail: doreen.truempler@hof.uni-halle.de

Martin Winter, Dr. phil., seit 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF). Arbeitsschwerpunkte: Studium und Studienreform, Evaluation und Qualität von Lehre und Forschung, Hochschulorganisation und -verwaltung, Hochschulpolitik. eMail: martin.winter@hof.uni-halle.de

Karin Zimmermann, Dr. phil., seit 2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF). Arbeitsschwerpunkte: Hochschul-, Wissenschafts- und Geschlechterforschung. eMail: karin.zimmermann@hof.uni-halle.de

die hochschule. journal für wissenschaft und bildung

Herausgegeben für das Institut für Hochschulforschung
von Peer Pasternack

- Peer Pasternack (Hg.): *Hochschulföderalismus* (2011, 217 S.; € 17,50)
- Carsten Würmann / Karin Zimmermann (Hg.): *Hochschulkapazitäten – historisch, juristisch, praktisch* (2010, 216 S.; € 17,50)
- Georg Krücken / Gerd Grözinger (Hg.): *Innovation und Kreativität an Hochschulen* (2010, 211 S.; € 17,50)
- Daniel Hechler / Peer Pasternack (Hg.): *Zwischen Intervention und Eigensinn. Sonderaspekte der Bologna-Reform* (2009, 215 S.; € 17,50)
- Peer Pasternack (Hg.): *Hochschulen in kritischen Kontexten. Forschung und Lehre in den ostdeutschen Regionen* (2009, 203 S.; € 17,50)
- Robert D. Reisz / Manfred Stock (Hg.): *Private Hochschulen – Private Higher Education* (2008, 166 S.; € 17,50)
- Martin Winter: *Reform des Studiensystems. Analysen zum Bologna-Prozess* (2007, 218 S.; € 17,50)
- Peer Pasternack: *Forschungslandkarte Ostdeutschland, unt. Mitarb. v. Daniel Hechler* (Sonderband 2007, 299 S., € 17,50)
- Reinhard Kreckel / Peer Pasternack (Hg.): *10 Jahre HoF* (2007, 197 S., € 17,50)
- Karsten König (Hg.): *Verwandlung durch Verhandlung? Kontraktsteuerung im Hochschulsektor* (2006, 201 S.; € 17,50)
- Georg Krücken (Hg.): *Universitäre Forschung im Wandel* (2006, 224 S.; € 17,50)
- Konjunkturen und Krisen. Das Studium der Natur- und Technikwissenschaften in Europa* (2005, 246 S.; € 17,50)
- Peer Pasternack (Hg.): *Konditionen des Studierens* (2004, 244 S.; € 17,50)
- Martin Winter (Hg.): *Gestaltung von Hochschulorganisation. Über Möglichkeiten und Unmöglichkeiten, Hochschulen zu steuern* (2004, 254 S.; € 17,50)
- Anke Burkhardt / Uta Schlegel (Hg.): *Warten auf Gender Mainstreaming. Gleichstellungspolitik im Hochschulbereich* (2003, 282 S.; € 17,50)
- Barbara Kehm (Hg.): *Grenzüberschreitungen. Internationalisierung im Hochschulbereich* (2003, 268 S.; € 17,50)
- Peer Pasternack / Martin Winter (Hg.): *Szenarien der Hochschulentwicklung* (2002, 236 S.; € 17,50)

Bestellungen unter:
institut@hof.uni-halle.de
<http://www.die-hochschule.de>

HoF-Arbeitsberichte 2008 – 2011

- 3'11 Franz, Anja / Claudia Kieslich / Robert Schuster / Doreen Trümpler: *Entwicklung der universitären Personalstruktur im Kontext der Föderalismusreform*, 85 S.
- 2'11 Keil, Johannes / Peer Pasternack: *Frühpädagogisch kompetent. Kompetenzorientierung in Qualifikationsrahmen und Ausbildungsprogrammen der Frühpädagogik*, 139 S.
- 1'11 Hechler, Daniel / Pasternack, Peer: *Deutungskompetenz in der Selbstanwendung. Der Umgang der ostdeutschen Hochschulen mit ihrer Zeitgeschichte*, 225 S.
- 4'10 Pasternack; Peer: *Wissenschaft und Politik in der DDR. Rekonstruktion und Literaturbericht*, 79 S. ISBN 978-3-937573-23-6.
- 3'10 Lischka, Irene / Rathmann, Annika / Reisz, Robert: *Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer. Studie im Rahmen des Projekts „Föderalismus und Hochschulen*, 69 S.
- 2'10 Pasternack, Peer / Schulze, Henning: *Die frühpädagogische Ausbildungslandschaft. Strukturen, Qualifikationsrahmen und Curricula. Gutachten für die Robert Bosch Stiftung*, 76 S.
- 1'10 Winter, Martin / Yvonne Anger: *Studiengänge vor und nach der Bologna-Reform. Vergleich von Studienangebot und Studiencurricula in den Fächern Chemie, Maschinenbau und Soziologie*, 310 S.
- 5'09 Schuster, Robert: *Gleichstellungsarbeit an den Hochschulen Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens*, 70 S.
- 4'09 Stock, Manfred unter Mitarbeit von Robert D. Reisz und Karsten König: *Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Stand der Forschung und theoretisch-methodologische Vorüberlegungen für eine empirische Untersuchung*, 41 S.
- 3'09 Darraz, Enrique Fernández / Gero Lenhardt / Robert D. Reisz / Manfred Stock: *Private Hochschulen in Chile, Deutschland, Rumänien und den USA – Struktur und Entwicklung*, 116 S.
- 2'09 Herrmann, Viola / Winter, Martin: *Studienwahl Ost. Befragung von westdeutschen Studierenden an ostdeutschen Hochschulen*, 44 S.
- 1'09 Winter, Martin: *Das neue Studieren. Chancen, Risiken, Nebenwirkungen der Studienstrukturreform: Zwischenbilanz zum Bologna-Prozess in Deutschland*, 91 S.
- 5'08 König, Karsten / Peer Pasternack: *elementar + professionell. Die Akademisierung der elementarpädagogischen Ausbildung in Deutschland. Mit einer Fallstudie: Studiengang „Erziehung und Bildung im Kindesalter“ an der Alice Salomon Hochschule Berlin*, 159 S.
- 4'08 Pasternack, Peer / Roland Bloch / Daniel Hechler / Henning Schulze: *Fachkräfte bilden und binden. Lehre und Studium im Kontakt zur beruflichen Praxis in den ostdeutschen Ländern*, 137 S.
- 3'08 Falkenhagen, Teresa: *Stärken und Schwächen der Nachwuchsförderung. Meinungsbild von Promovierenden und Promovierten an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg*, 123 S.
- 2'08 Kahlert, Heike / Anke Burkhardt / Ramona Myrthe: *Gender Mainstreaming im Rahmen der Zielvereinbarungen an den Hochschulen Sachsen-Anhalts: Zwischenbilanz und Perspektiven*, 120 S.
- 1'08 Pasternack, Peer / Ursula Rabe-Kleberg: *Bildungsforschung in Sachsen-Anhalt. Eine Bestandsaufnahme*, 81 S.

**Schriftenreihen „Wittenberger Hochschulforschung“ /
„Hochschulforschung Halle-Wittenberg“**

Peer Pasternack (Hg.): *Hochschulen nach der Föderalismusreform*, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2011, 368 S.

Peer Pasternack (Hg.): *Relativ prosperierend. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen: Die mitteldeutsche Region und ihre Hochschulen*, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2010, 547 S.

Eva Bosbach: *Von Bologna nach Boston? Perspektiven und Reformansätze in der Doktorandenausbildung anhand eines Vergleichs zwischen Deutschland und den USA*, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2009, 182 S.

Roland Bloch: *Flexible Studierende? Studienreform und studentische Praxis*, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2009, 336 S.

Reinhard Kreckel (Hg.): *Zwischen Promotion und Professur: Das wissenschaftliche Personal in Deutschland im Vergleich mit Frankreich, Großbritannien, USA, Schweden, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz*, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2008, 400 S.

Anke Burkhardt (Hg.): *Wagnis Wissenschaft. Akademische Karrierewege und das Fördersystem in Deutschland*, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2008, 691 S.

Peer Pasternack (Hg.): *Stabilisierungsfaktoren und Innovationsagenturen. Die ostdeutschen Hochschulen und die zweite Phase des Aufbau Ost*, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2007, 471 S.

Robert D. Reisz / Manfred Stock: *Inklusion in Hochschulen. Beteiligung an der Hochschulbildung und gesellschaftlichen Entwicklung in Europa und in den USA (1950-2000)*. Lemmens Verlag, Bonn 2007, 148 S.

Peer Pasternack: *Qualität als Hochschulpolitik? Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes*. Lemmens Verlag, Bonn 2006, 558 S.

Anke Burkhardt / Karsten König (Hg.): *Zweckbündnis statt Zwangsehe: Gender Mainstreaming und Hochschulreform*. Lemmens Verlag, Bonn 2005, 264 S.

Reinhard Kreckel: *Vielfalt als Stärke. Anstöße zur Hochschulpolitik und Hochschulforschung*. Lemmens Verlag, Bonn 2004, 203 S.

Irene Lischka / Andrä Wolter (Hg.): *Hochschulzugang im Wandel? Entwicklungen, Reformperspektiven und Alternativen*. Beltz Verlag, Weinheim/Basel 2001, 302 S.

Jan-Hendrik Olbertz / Peer Pasternack / Reinhard Kreckel (Hg.): *Qualität – Schlüsselfrage der Hochschulreform*. Beltz Verlag, Weinheim/Basel 2001, 341 S.

Barbara M. Kehm / Peer Pasternack: *Hochschulentwicklung als Komplexitätsproblem. Fallstudien des Wandels*, Deutscher Studien Verlag, Weinheim 2001, 254 S.

Peer Pasternack (Hg.): *DDR-bezogene Hochschulforschung. Eine thematische Eröffnungsbilanz aus dem HoF Wittenberg*. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 2001, 315 S.

Peter Altmiks (Hg.): *Gleichstellung im Spannungsfeld der Hochschulfinanzierung*. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 2000, 107 S.

Peer Pasternack: *Hochschule & Wissenschaft in SBZ/ DDR/Ostdeutschland 1945-1995. Annotierte Bibliographie für den Erscheinungszeitraum 1990-1998*. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 1999, 567 S.

Jan-Hendrik Olbertz/Peer Pasternack (Hg.): *Profilbildung – Standards – Selbststeuerung. Ein Dialog zwischen Hochschulforschung und Reformpraxis*, hrsg. unt. Mitarb. v. Gertraude Buck-Bechler und Heidrun Jahn. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 1999, 291 S.

Peer Pasternack: *Demokratische Erneuerung. Eine universitätsgeschichtliche Untersuchung des ostdeutschen Hochschulumbaus 1989-1995. Mit zwei Fallstudien: Universität Leipzig und Humboldt-Universität zu Berlin*. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 1999, 427 S.

Heidrun Jahn / Jan-Hendrik Olbertz (Hg.): *Neue Stufen – alte Hürden? Flexible Hochschulabschlüsse in der Studienreformdebatte*. Deutscher Studien Verlag, Weinheim 1998, 120 S.

Weitere Veröffentlichungen aus dem Institut für Hochschulforschung (HoF)

Enrique Fernández Darraz / Gero Lenhardt / Robert D. Reisz / Manfred Stock: *Hochschulprivatisierung und akademische Freiheit. Jenseits von Markt und Staat: Hochschulen in der Weltgesellschaft*, Transcript Verlag, Bielefeld 2010, 200 S.

Yvonne Anger / Oliver Gebhardt / Karsten König / Peer Pasternack: *Das Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt (WZW) im Schnittpunkt von Anspruchsgruppen aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit*, WZW/HoF, Wittenberg 2010, 111 S.

Peer Pasternack / Carsten von Wissel: *Programmatische Konzepte der Hochschulentwicklung in Deutschland seit 1945*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2009, 83 S. URL http://www.boeckler.de/pdf/p_arb_p_204.pdf.

Daniel Hechler / Jens Hüttmann / Ulrich Mähler / Peer Pasternack (Hg.): *Promovieren zur deutsch-deutschen Zeitgeschichte. Handbuch*, Metropol Verlag, Berlin 2009, 292 S.

Nicolai Genov / Reinhard Kreckel (Hg.): *Soziologische Zeitgeschichte. Helmut Steiner zum 70. Geburtstag*, Edition Sigma, Berlin 2007, 334 S.

Peer Pasternack: *Wissenschafts- und Hochschulgeschichte der SBZ, DDR und Ostdeutschlands 1945–2000. Annotierte Bibliografie der Buchveröffentlichungen 1990–2005*, CD-ROM-Edition, unt. Mitarb. v. Daniel Hechler, Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur/Institut für Hochschulforschung, Berlin/Wittenberg 2006.

Manfred Stock: *Arbeiter, Unternehmer, Professioneller. Eine theorievergleichende Analyse zur sozialen Konstruktion von Beschäftigung in der Moderne*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, 398 S.

Peer Pasternack / Roland Bloch / Claudius Gellert / Michael Hölscher / Reinhard Kreckel / Dirk Lewin / Irene Lischka / Arne Schildberg: *Die Trends der Hochschulbildung und ihre Konsequenzen. Wissenschaftlicher Bericht für das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur der Republik Österreich*, bm:bwk, Wien 2005, 227 S.

Peer Pasternack / Arne Schildberg / Ursula Rabe-Kleberg / Kathrin Bock-Famulla / Franziska Larrá: *Entwicklungspotenziale institutioneller Angebote im Elementarbereich*, Verlag Deutsches Jugendinstitut, München 2005,

Peer Pasternack / Falk Bretschneider: *Handwörterbuch der Hochschulreform*, Universitätsverlag Webler, Bielefeld 2005, 221 S.

Barbara M. Kehm (Hg.): *Mit SOKRATES II zum Europa des Wissens. Ergebnisse der Evaluation des Programms in Deutschland*, Wissenschaftliches

Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung der Universität Kassel & HoF Wittenberg – Institut für Hochschulforschung, Kassel/Wittenberg 2005, 404 S.

Peer Pasternack: *Politik als Besuch. Ein wissenschaftspolitischer Feldreport aus Berlin*, UniversitätsVerlag Webler, Bielefeld 2005, 253 S.

Manfred Stock / Helmut Köhler: *Bildung nach Plan? Bildungs- und Beschäftigungssystem in der DDR 1949 bis 1989*, Leske + Budrich, Opladen 2004, 153 S.

Jens Hüttmann / Peer Pasternack / Ulrich Mählert (Hg.): *DDR-Geschichte vermitteln. Ansätze und Erfahrungen in Unterricht, Hochschullehre und politischer Bildung*, Metropol-Verlag, Berlin 2004, 310 S.

Jens Hüttmann / Peer Pasternack (Hg.): *Wissensspuren. Bildung und Wissenschaft in Wittenberg nach 1945*, Drei-Kastanien-Verlag, Wittenberg 2004, 414 S.

Peer Pasternack: *177 Jahre. Zwischen Universitätsschließung und Gründung der Stiftung Leucorea: Wissenschaft und Höhere Bildung in Wittenberg 1817–1994*, Stiftung Leucorea an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Wittenberg 2002, 122 S.

Martin Winter / Thomas Reil (Hg.): *Qualitätssicherung an Hochschulen. Theorie und Praxis*, W. Bertelsmann-Verlag, Bielefeld 2002, 192 S.

Peer Pasternack (Hg.): *Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch*, Schüren Verlag, Marburg 2001, 336 S.

Peer Pasternack / Thomas Neie (Hg.): *stud. ost 1989–1999. Wandel von Lebenswelt und Engagement der Studierenden in Ostdeutschland*, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2000, 464 S.

Peer Pasternack / Monika Gibas (Hg.): *Sozialistisch behaut & bekunet. Hochschulen und ihre Bauten in der DDR*, Leipziger Universitätsverlag, Leipzig 1999, 246 S.

Barbara M. Kehm: *Higher Education in Germany. Developments Problems, Future Perspectives*. CEPES, Bucarest 1999, 145 S.

Peer Pasternack (Hg.): *Eine nachholende Debatte. Der innerdeutsche Philosophenstreit 1996/97*, Leipzig 1998, 234 S.

Roland Bloch

Flexible Studierende?

Studienreform und studentische Praxis

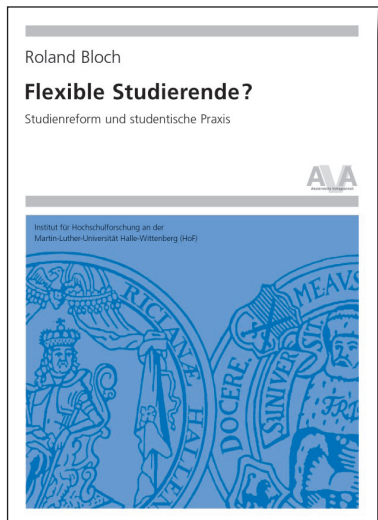
Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2009; 336 Seiten; € 29,-

Die Studienreformen im Zuge des Bologna-Prozesses bedeuten eine fundamentale Umstrukturierung des deutschen Studiensystems. Gestufte Studienstrukturen, Modularisierung, Qualifikationsrahmen, Kreditpunktesysteme und studienbegleitende Prüfungen sollen Probleme wie lange Studiendauer und hohe Studienabbruchquote beheben und die Beschäftigungsfähigkeit der Studierenden fördern. Grundlegende Annahme der Studienreformen ist dabei, dass auch die Studierenden durch ihr Verhalten entscheidend zu den attestierten Mängeln des ‚alten‘ Studiensystems beitragen. Die Studie nimmt die umgekehrte Perspektive ein und fragt, wie Studierende trotz der – gewiss vorhandenen – Probleme des Studiums erfolgreich studieren und welche Konsequenzen die Studienreformen für die studentische Praxis haben.

Anhand einer Diskursanalyse werden die Problemwahrnehmungen und normativen Anforderungen herausgearbeitet, die den Studienreformen zugrunde liegen. Welche Probleme versprechen prominente Reformkonzepte wie Schlüsselqualifikationen und Employability zu lösen und welche normativen Anforderungen stellen sie an das Verhalten von Studierenden?

Die diskursiv vermittelten Wahrnehmungen und Anforderungen werden direkt mit den individuellen Erfahrungen von Studierenden im Studium wie im Alltag in Beziehung gesetzt.

Gezeigt wird, wie flexibel Studierende sowohl im ‚alten‘ als auch im ‚neuen‘ Studiensystem handeln.



Peer Pasternack (Hrsg.)

Relativ prosperierend

Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen:
Die mitteldeutsche Region und ihre Hochschulen

Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2010; 547 Seiten;
ISBN 978-3-931982-51-5; € 33,00

Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen stellen in sozioökonomischer Hinsicht die leistungsstärkste Großregion Ostdeutschlands dar. Gemeinsam bezeichnen sich die drei Länder als „Region Mitteldeutschland“ und untermauern dies durch diverse länderübergreifende Kooperationen. Zusammen haben sie neun Millionen Einwohnerinnen und Einwohner. Innerhalb Ostdeutschlands lässt die mitteldeutsche Region am ehesten erwarten, bis zum Auslaufen des Solidarpakts II im Jahre 2019 in die Nähe des zentralen Solidarpaktsziels gelangen zu können: selbsttragende Entwicklungen. Gleichwohl ist die Entwicklung auch in den mitteldeutschen Ländern eine fragmentierte. Während sich einige Leistunginseln herausbilden und stabilisieren, besteht gleichzeitig eine Anzahl von Problemzonen.

Peer Pasternack (Hrsg.)

Relativ prosperierend

Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen:
Die mitteldeutsche Region und ihre Hochschulen

AVA

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

