

Christiane Konegen-Grenier

# Zukunftskonzept Hochschulautonomie

Rahmenbedingungen für Exzellenz  
in Forschung und Lehre

# Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik  
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Christiane Konegen-Grenier

## Zukunftskonzept Hochschulautonomie

Rahmenbedingungen für Exzellenz  
in Forschung und Lehre



DEUTSCHER  
INSTITUTS-VERLAG

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-24119-X

978-3-602-24119-4

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2006 Deutscher Instituts-Verlag GmbH  
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln

Postfach 51 06 70, 50942 Köln

Telefon 0221 4981-452

Telefax 0221 4981-445

Internet: [www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)

E-Mail: [div@iwkoeln.de](mailto:div@iwkoeln.de)

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

# **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Bildungsökonomische Grundlagen</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Elemente der Autonomie</b>	<b>8</b>
3.1	Rechtliche Grundlagen	8
3.2	Management- und Personalkonzepte	16
3.3	Steuerungskonzepte in der Finanzierung	22
3.4	Akquisition zusätzlicher Ressourcen	31
<b>4</b>	<b>Autonomie als Voraussetzung der Bologna-Reform</b>	<b>39</b>
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>47</b>
	<b>Literatur</b>	<b>50</b>
	<b>Kurzdarstellung / Abstract</b>	<b>55</b>
	<b>Die Autorin</b>	<b>56</b>

# 1

## Einleitung

Die deutschen Hochschulen stehen vor vielfältigen Herausforderungen: Staatliche Ressourcen halten mit der Expansion des Systems nicht mehr Schritt, die Attraktivität droht zu sinken. Gleichzeitig intensiviert sich der weltweite Wettbewerb um finanzielle und intellektuelle Ressourcen. Spitzenforscher wandern wegen der Überbürokratisierung des Systems ins Ausland ab. Die Ausstattungsqualität ist im Vergleich zu den außeruniversitären Forschungseinrichtungen deutlich geringer. Nicht zuletzt deshalb ist unter den 40 Top-Universitäten des jährlichen weltweiten Rankings der Shanghai Jiao-Tong Universität bislang keine deutsche Hochschule zu finden. In der Lehre muss überdies in dieser schwierigen Gesamtlage die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge bewältigt werden, um den Anschluss an die europäische Entwicklung nicht zu verlieren. Gleichzeitig erfordern die steigende Nachfrage nach Hochqualifizierten und die künftig wachsende Zahl der Studienbewerber ein intensiveres Engagement in der Lehre.

Die Einsicht, dass bürokratische Steuerung in immer komplexer werdenden gesellschaftlichen Systemen scheitern muss, gilt angesichts des dynamischen Veränderungsdrucks von Ökonomie und Wissenschaft in besonderer Weise für das Hochschulsystem (Kieser, 2000, 239 f.). Vielmehr müssen die Akteure vor Ort, in diesem Fall die Hochschulen, in die Lage versetzt werden, produktiv auf Herausforderungen reagieren zu können. Dies erfordert grundsätzlich mehr Autonomie bei Budget- und Personalentscheidungen, bei der Gestaltung von Forschung und Lehre und bei der Auswahl der Studierenden.

Allerdings droht im Falle eines Rückzugs der steuernden und kontrollierenden Ministerialbürokratie die Gefahr, dass die neu gewonnene Bewegungsfreiheit zur Realisierung von Partikularinteressen ausgenutzt wird. Aus der gegenwärtig gültigen Interpretation der grundrechtlich garantierten Wissenschaftsfreiheit für die Rechtsposition des Hochschullehrers ergibt sich ein hohes Maß an individuellen Freiheitsgraden. Eher ist daher von einer Autonomie der Professoren als von einer Autonomie der Hochschule als Organisationseinheit zu sprechen (Mayer, 2003, 613). Denn die Gesamtinstitution Hochschule ist gegenüber dem einzelnen Hochschullehrer nur begrenzt weisungsberechtigt.

Dies kann in einer den Interessen der Allgemeinheit widersprechenden Variante dazu führen, dass einzelne Hochschullehrer ihre zeitlichen Kapazitäten in wirtschaftlich attraktive Nebentätigkeiten lenken. Bereits im bestehenden System geben Befunde des Landesrechnungshofs Baden-Württemberg Hinweise auf

Fehlentwicklungen dieser Art (Rechnungshof Baden-Württemberg, 2005, 238). In einer zweiten Variante führt der Rückzug des normierenden und kontrollierenden Staates dazu, dass die individuellen Forscherinteressen noch stärker in den Mittelpunkt der Aktivität rücken. Ohnehin gilt das Streben nach Anerkennung und Reputation innerhalb der jeweiligen scientific community (Gesamtheit aller am internationalen Wissenschaftsbetrieb teilnehmenden Wissenschaftler) einer Fachdisziplin als wirkungsstarker Handlungsanreiz (Henkel, 1997, 134 ff.; Schröder, 2003, 74). Sofern dabei bedeutende wissenschaftliche Ergebnisse entstehen, schädigt dies zwar nicht die Interessen der Allgemeinheit, aber es entspricht auch nicht dem Interesse der Studierenden an einem intensiven Engagement in der Hochschullehre.

Damit die Tendenz, dass in der Lehre eher ein „Minimum als ein Maximum“ geleistet wird (Pies, 2000, 221), nicht noch weiter verstetigt wird, werden Handlungsanreize für die Hochschullehre benötigt. In der Forschung ist neben dem Streben nach individueller Reputation eine Verknüpfung von Mittelvergabe und Leistung durch die Finanzierungspraxis der deutschen Forschungsgemeinschaft seit langem etabliert und seit kurzem durch die Bund-Länder-Initiative zur Exzellenzförderung intensiviert worden. Gleichzeitig ist es fast gänzlich der scientific community überlassen, welche Themen sie wie in der Forschung bearbeitet. Hier entsteht Wettbewerb durch das Zusammenspiel von Handlungsanreizen und Handlungsfreiräumen.

Anders in der Lehre: Fehlende Handlungsanreize gehen einher mit einem hohen Maß an Regulierungen, wie dem Rechtsanspruch auf einen Studienplatz bei zentraler Zuweisung durch den Staat oder der Kapazitätsverordnung, die festlegt, welche Ressourcen wie eingesetzt werden. Gleichzeitig ermöglicht das hohe Maß an individueller Autonomie, sich den staatlichen Leistungsaufgaben in der Lehre zwar nicht formal, aber de facto durch kaum kontrollierbare Minimalleistungen zu entziehen. Die Schwierigkeiten bei der Realisierung der Bologna-Reform veranschaulichen exemplarisch die Problematik einer Problemverknüpfung von staatlicher Überregulierung, fehlenden Handlungsanreizen und gering ausgeprägter institutioneller Durchsetzungskraft.

Damit der Wettbewerb um bestmögliche Konzepte auch in der Hochschullehre in Schwung kommt und in der Forschung noch weiter intensiviert wird, müssen im Rahmen eines zukunftsweisenden Autonomiekonzepts sowohl Handlungsfreiräume geschaffen und erweitert als auch Handlungsanreize angelegt und ausgebaut werden.

Dazu wird im vorliegenden Beitrag im zweiten Kapitel bestimmt, welche Rollenverteilung sich zwischen Staat und Hochschule aus ordnungspolitischer

Perspektive innerhalb des künftigen Wettbewerbsrahmens ergibt. Die dabei notwendigen Handlungsfreiräume werden in den Kapiteln 3.1 (Rechtliche Grundlagen) und 3.2 (Management- und Personalkonzepte) dargestellt. Handlungsanreize, die als Pendant zu Handlungsfreiräumen von staatlicher Seite durch eine neue Finanzierungssteuerung gesetzt werden können, werden in Kapitel 3.3 aufgezeigt. Der Stellenwert zusätzlicher privater Ressourcen, vor allem Studiengebühren, in ihrer Doppelfunktion als materielle Basis für eine größere Autonomie und als Anreiz für ein stärkeres Engagement vor allem in der Lehre wird in Kapitel 3.4 erläutert.

Wie bedeutsam ein funktionierendes Zusammenspiel von Handlungsfreiräumen und Handlungsanreizen in der Hochschullehre ist, soll anhand der Probleme und der zu ihrer Lösung notwendigen Strategien am Beispiel der Bologna-Reform im vierten Kapitel gezeigt werden. Bei allen Kapiteln soll, soweit es den Rahmen der Untersuchung nicht sprengt, auf den aktuellen Reformstand im Hochschulbereich eingegangen werden. Dabei ist immer wieder kritisch zu fragen, wo sich hinter der gängigen Reformrhetorik noch Hemmnisse für eine positive Veränderung verbergen. Weiterhin soll hervorgehoben werden, in welchem Maße sich die einzelnen Bausteine der Reform gegenseitig bedingen.

Abschließend werden die einzelnen Reformbausteine zu Handlungsempfehlungen für die Entwicklung von Rahmenbedingungen für mehr Exzellenz in Forschung und Lehre zusammengeführt.

## 2

## Bildungsökonomische Grundlagen

Die bildungsökonomische Analyse (Übersicht 1) gibt Hinweise darauf, in welchem Maße das Marktparadigma im Hochschulsystem anwendbar ist und wie eine Arbeitsteilung zwischen Staat, Markt und Hochschule in den Bereichen Finanzierung, Steuerung und Qualitätssicherung aussehen kann (vgl. Konegen-Grenier, 2006, 145 ff.).

Die Grundlagenforschung wird als öffentliches Gut angesehen, da aufgrund der nur langfristig und mit großer Unsicherheit vorhersehbaren Ergebnisse eine Finanzierung über den privaten Markt nicht sicherzustellen ist. Ein weiteres Argument sind gesamtgesellschaftlich anfallende externe Effekte, die nicht über die individuellen Gehälter zu internalisieren sind. Die Steuerung der Aktivitäten und die Sicherung der Qualität erfolgen innerhalb des Wissenschaftsbereichs

# Finanzierung, Steuerung und Qualitätssicherung aus bildungsökonomischer Perspektive

Übersicht 1

Hochschulbereich	Gutscharakter	Finanzierung	Steuerung	Qualitätssicherung
Grundlagenforschung	Öffentliches Gut	Staatlich	Staatlich initiiertes Reputationswettbewerb	Peers
Angewandte Forschung	Öffentliches/ privates Gut	Staatlich/ privat	Private und staatliche Nachfrage	Markt
Hochschulausbildung	Vertrauensgut mit externen Effekten	Staatlich/ privat	Bei Ausbildung: Private Nachfrage, staatlich teilsubventioniert Bei Darlehen: Staat	Staatliche Mindestvorgaben
Berufsbezogene Weiterbildung	Privates Gut	Privat	Private Nachfrage	Markt

Eigene Zusammenstellung

weitgehend eigenständig über den Reputationswettbewerb, der durch staatliche Initiativen wie die Exzellenzinitiative intensiviert werden kann.

Je nach Grad des Anwendungsbezugs und je nach Ausmaß der nicht individuell zurechenbaren Wirkungen der Ergebnisse ist die angewandte Forschung eher als öffentliches oder eher als privates Gut zu sehen. Dementsprechend ist die Höhe des staatlichen Finanzierungsanteils zu gewichten. Es steht außer Frage, dass Grundlagen- und anwendungsorientierte Forschung nicht immer trennscharf zu definieren sind. Ein Hinweis auf den Anwendungscharakter von Forschung kann jedoch ihre regionale Wirksamkeit sein, die sich oft aus dem Zusammenwirken von Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen vor Ort ergibt. Die Steuerung der Forschungsaktivität erfolgt über die staatliche und private Nachfrage im Rahmen der privaten Drittmittelforschung oder der staatlich finanzierten Forschung. Ein wesentlicher Prüfstein für die Qualität der angewandten Forschung ist ihre Verwendungsfähigkeit auf dem Markt.

Da mit den Ergebnissen eines Studiums auf dem Arbeitsmarkt hohe private Renditen zu erzielen sind, kommen der Hochschulausbildung viele Eigenschaften eines privaten Gutes zu. Zusätzlich ergibt sich allerdings mit der grundsätzlich bestehenden Unsicherheit über die Qualität und Verwertbarkeit der Studienangebote ein weiteres Charakteristikum, aufgrund dessen die Hochschulausbildung als Vertrauensgut zu kennzeichnen ist. Da der Markt in diesem Fall keine ausreichenden Qualitätssignale erzeugen kann, sind staatliche Mindestvorgaben zur Sicherung der Qualität der Hochschulausbildung nötig. Überdies existieren



externe Effekte durch Nutzung und Hervorbringung von Innovationen sowie durch den Wissensstransfer, die eine staatliche Mitfinanzierung rechtfertigen. Die Steuerung der Ausbildungsangebote sollte durch die Studieninteressierten, also durch die privaten Nachfrager erfolgen. Sie wird allerdings im gegenwärtig regulierten System der Angebotsfinanzierung durch den Staat wahrgenommen. Aufgrund der Unteilbarkeit und damit einhergehenden Unbeleihbarkeit von Humankapital erfordert auch die Gestaltung der Studienfinanzierung eine Mitwirkung des Staates in der Finanzierung und Organisation von Stipendien und Darlehen.

Da die Effekte der berufsbezogenen Weiterbildung weitgehend eindeutig individuell nutzbar sind und Weiterbildung infolge des konkreten Anwendungsbezugs auch in ihrer Qualität stärker durch den Markt geprüft werden kann, liegt hier ein privates Gut vor, das weder der staatlichen Finanzierung noch der staatlichen Steuerung, sondern allenfalls Qualität sichernder Signale bedarf.

Zwischenfazit: Die Rolle des Staates kann nach diesen bildungsökonomischen Überlegungen künftig sehr viel zurückhaltender gestaltet werden. Bei der Finanzierung sollte sich der Staat intensiv in der Grundlagenforschung engagieren und in der Hochschulausbildung die Finanzierung von Studendarlehen und Stipendien sicherstellen. In den übrigen Bereichen dagegen sollte er die Rahmenbedingungen so gestalten, dass zusätzliche private Ressourcen erschlossen werden können. Die grundrechtlich abgeleitete Aufsichtsfunktion des Staates soll erhalten werden, steuernde Eingriffe aber auf die Setzung von Anreizen, die Gestaltung der Studienfinanzierung und Qualitätskontrollfunktionen beschränkt bleiben.

## 3

## Elemente der Autonomie

### 3.1 Rechtliche Grundlagen

Eine Intensivierung des Wettbewerbs wird zu einer stärkeren Differenzierung zwischen den Hochschulen führen. Nach Auffassung des Wissenschaftsrats darf der Abschied von der Gleichheitsfiktion kein Tabu mehr sein (Wissenschaftsrat, 2006, 18). Um ihre spezifischen Stärken in Forschung und Lehre zu einem konkurrenzfähigen Profil zusammenzuführen, müssen Hochschulen frei über ihre personellen und materiellen Ressourcen verfügen können. Voraussetzung für mehr Autonomie sind Veränderungen in der Rechtsform, Personal- und Budgethoheit, freie Verfügung über die Lehr- und Forschungskapazitäten sowie die

eigenständige Auswahl der Studierenden. Dem Aspekt der personalpolitischen Reformen wird wegen seiner fundamentalen Bedeutung für das Gelingen der Autonomie ein ausführlicher Abschnitt gewidmet (Kapitel 3.2, Management- und Personalkonzepte).

### **Veränderung der Rechtsform**

Seit der Novellierung im Jahre 1998 bietet das Hochschulrahmengesetz die Option, staatliche Hochschulen in privatrechtlicher oder in anderer öffentlich-rechtlicher Organisationsform zu betreiben (HRG § 58). Nach einem hochschulrechtlichen Gutachten (BWFH, 2001, 63) sind die folgenden Organisationsformen möglich:

- Privatrechtliche GmbH
- Stiftung des Privatrechts
- Vollrechtsfähige Körperschaft
- Anstalt des öffentlichen Rechts
- Stiftung des öffentlichen Rechts
- Kombinationen dieser Rechtsformen.

Für die anzustrebende Personal- und Budgethoheit haben diese Varianten jeweils unterschiedliche Vor- und Nachteile. Voll vermögensfähig ist die Hochschule als GmbH. Allerdings bestünde hier aufgrund der Finanzierungsverpflichtung des Staates die Notwendigkeit zur Ausstattung einer solchen Hochschul-GmbH mit entsprechendem Kapital. Auch bei Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts müsste der Staat ein Stiftungsvermögen als Ausgangsbasis zur Verfügung stellen. Als Kern eines solchen Vermögens bieten sich die Liegenschaften der Hochschulen an. Außerdem sind Anreize erforderlich, um das Stiftungsvermögen schrittweise auszubauen (BWFH, 2001, 68).

Grundsätzliche Finanzhoheit besitzt auch die rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie kann über Erwerb, Verwaltung und Weggabe eigenen Vermögens entscheiden, Unternehmen gründen oder sich an solchen beteiligen. Würde der Staat der Hochschule als einer Körperschaft öffentlichen Rechts Selbstverwaltungsrechte gewähren, so müsste er darüber hinaus sicherstellen, dass die Hochschule finanziell auch in der Lage ist, diese Rechte auszuüben (BWFH, 2001, 50).

Für alle neuen öffentlich-rechtlichen Rechtsformen ist eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich. Bei der Überleitung kann dem neuen Rechtsträger auch das Eigentum am Hochschulvermögen (Grundstücke, Gebäude, sonstiges Anlagevermögen) übertragen werden. Als erstes Bundesland hat Niedersachsen den Hochschulen gestattet, durch die Umwandlung in Stiftungshochschulen den Weg

zu neuen Rechtsformen zu beschreiten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen allerdings noch eine erhebliche staatliche Einflussnahme (Übersicht 2).

## Das niedersächsische Stiftungsmodell

Übersicht 2

Zum 1. Januar 2003 sind die Universitäten Göttingen, Hildesheim und Lüneburg, die Tierärztliche Hochschule Hannover sowie die Fachhochschule Osnabrück in die Trägerschaft öffentlich-rechtlicher Stiftungen überführt worden. Damit ist die niedersächsische Regierung einer umfassenden Personal- und Finanzautonomie einen erheblichen Schritt näher gekommen. Jährlich werden die Hochschulen durch öffentliche Stiftungszuschüsse unterstützt. Drittmiteinnahmen werden auf diese Zuschüsse nicht angerechnet. Damit ist ein Weg zur Akquisition zusätzlicher privater Mittel gebahnt worden, der die in der Vergangenheit notwendigen, häufig komplizierten und aufwendigen privatrechtlichen Ausgründungen der Hochschule zum Angebot wissenschaftlicher Weiterbildung überflüssig macht. Die Hochschulen sind Eigentümerinnen der Liegenschaften, deren Gesamtwert mit 850 Millionen Euro veranschlagt wird. Einmalig erhielten alle Stiftungshochschulen vom Land Niedersachsen zwei Millionen Euro zum Aufbau eines Stiftungs-(Fundraising-)Managements. Die Stiftung ist Dienstherrin der Beamten und verfügt über einen eigenen Haushalt, ist aber an öffentliche Tarife gebunden (Palandt, 2003, 10 ff.). Das Ministerium hat sich vorbehalten, in Konfliktsfällen einseitig Ziele vorgeben zu können und verzichtet auch nicht auf detaillierte Vorgaben für Studieninhalte (Müller-Böling, 2002, 5). Als problematisch erweist sich in einer ersten Bilanz der Modellversuche die hohe Abhängigkeit von staatlichen Geldern. So wurde die Profilbildung durch die restriktive Finanzpolitik des Landes beeinträchtigt (Sonnabend, 2006, 1).

Eigene Zusammenstellung

Wird eine Rechtsform des Privatrechts gewählt, so muss die Übertragung von Besitzständen durch eine Vereinbarung über eine Einzelrechtsnachfolge nach bürgerlichem Recht getroffen werden. Im Übrigen gilt auch eine privatrechtlich organisierte Hochschule so lange als staatliche Hochschule, wie der Staat qua finanzieller Beteiligung einen erheblichen Einfluss ausübt (BWFH, 2001, 66).

Statt eine neue Rechtsform zu wählen, ist es auch denkbar, die körperschaftliche Seite der Institution Hochschule zu stärken und gleichzeitig die staatsanstaltlichen Komponenten zurückzunehmen. Dieser Weg wurde als Modellversuch an der Technischen Universität Darmstadt besprochen (Übersicht 3).

Der weitere Verlauf des Modellversuchs wird zeigen, ob der Prozess der Profilbildung bei den weiterhin bestehenden haushaltsrechtlichen Vorgaben erfolgreich sein kann. Noch offen ist, wie sich die weithin bestehende Kapazitätsverordnung und das fehlende Recht auf Auswahl der Studienbewerber auf den Modellversuch auswirken werden. Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass Kompetenzen zwar formell auf die Hochschule übertragen werden, fachaufsichtliche Genehmigungsvorbehalte und zu detaillierte Verfahrensvorschriften diese neuen Freiheiten aber wieder einschränken (Buch et al., 2006, 6).

Ob neue Rechtsform oder Erweiterung der körperschaftlichen Komponente: Hochschulische Autonomie und staatliche Lenkungsansprüche müssen durch

Durch das Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt (TUD-Gesetz) erhielt eine deutsche Hochschule am 1. Januar 2005 erstmalig weitgehende Befugnisse und Entscheidungsfreiheiten:

- Status als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts
- Eigenverantwortung für das Budget für Investitionen in Höhe von bis zu fünf Millionen Euro im Rahmen der Landeshaushaltsordnung
- Zuständigkeit für Grundstücks- und Bauangelegenheiten
- Recht zum Verkauf der Liegenschaften
- Recht zur Ausgründung von Gesellschaften im Bereich Bildung, Forschung und Existenzgründungsförderung (Gesellschaften bleiben Teil des Landesvermögens)
- Zuständigkeit für Personalangelegenheiten
- Durchführung von Berufungen und Berufungsverhandlungen
- Einrichtung und Aufhebung von Studiengängen
- Genehmigung von Studien- und Prüfungsordnungen
- Festlegung der Zulassungszahlen.

Das Präsidium ist verpflichtet, mit dem Ministerium sowie mit den Fachbereichen der Universität Zielvereinbarungen zu schließen und Maßnahmen zum Qualitätsmanagement zu entwickeln. Im Gesetz festgeschrieben ist außerdem die Verpflichtung, die Studierenden bereits bei Studienaufnahme zu beraten und während des Studiums intensiv zu betreuen und ihnen ein zügiges, erfolgreiches Studium zu ermöglichen. Als Gegengewicht zur neuen Machtfülle des Hochschulpräsidiums sieht das Gesetz einen Hochschulrat vor. Dieser wirkt an der Besetzung des Präsidiums, an der Verteilung der der Hochschule zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie an Berufungen und Grundsatzfragen des wissenschaftlichen Nachwuchses mit. Für den gesamten Modellversuch schreibt das Gesetz eine begleitende Evaluation vor. Seit Inkrafttreten des Gesetzes hat die Hochschule eine Reihe von Veränderungen in die Wege geleitet und sich neue Ziele gesetzt: Die Fachbereiche erhalten künftig einen großen Teil ihrer Mittel auf der Basis von Zielvereinbarungen und Leistungskriterien. Besonderes Engagement der Professoren in Forschung und Lehre wird mit Leistungszulagen honoriert. Bezogen auf alle Fachbereiche soll die Absolventenquote künftig auf 80 Prozent hochgeschraubt werden. Die eingeworbenen Drittmittel sollen jährlich von 65 auf 100 Millionen Euro angehoben, die Zahl der Patentanmeldungen auf 40 pro Jahr und die Publikationen auf 3.000 pro Jahr gesteigert werden.

Eigene Zusammenstellung

eine adäquate institutionelle Kanalisierung in ein Gleichgewicht der Kräfte gebracht werden. Im angelsächsischen Raum wird dazu zwischen Staat und Hochschule ein intermediäres Entscheidungsgremium, ein board of trustees oder board of regents (Hochschulrat oder Hochschulkuratorium) eingerichtet. Mitglieder des Hochschulrats sind Vertreter der zuständigen Regierungsbehörde und der Hochschule sowie weitere Personen des öffentlichen Lebens. Der Hochschulrat handelt mit den staatlichen Instanzen den Umfang der staatlichen Mittelzuflüsse und die dafür zu erbringenden Leistungen der Hochschule aus. Inzwischen haben auch in Deutschland fast alle Hochschulen ein Hochschulkuratorium oder einen Hochschulrat. Die Kompetenzen sind in den verschiedenen Landeshochschulgesetzen unterschiedlich geregelt (Buch et al., 2006, 14; siehe auch Abschnitt 3.2,

Management- und Personalkonzepte). Die eigentliche Entscheidungsgewalt liegt aber noch immer in den zuständigen Ministerien (Weiler, 2004, 30).

### **Budgethoheit**

Wollen die Hochschulen ein eigenes Leistungsprofil etablieren, um sich im Wettbewerb zu behaupten, so müssen sie in der Lage sein, ihre finanziellen Ressourcen frei einsetzen zu können. Außerdem sollten sie die Möglichkeit haben, weitere private Mittel zu akquirieren oder zu erwirtschaften und damit langfristig Vermögen zu bilden (siehe Abschnitt 3.4, Akquisition zusätzlicher Ressourcen).

Erste Schritte auf dem Weg zu einer größeren Haushaltsautonomie werden in einer jüngeren Umfrage bei 69 Universitäten (Jaeger et al., 2005, 10) sichtbar. Demnach erhielt 2003 die Hälfte der befragten Universitäten einen Globalhaushalt mit weitgehender Beweglichkeit in der Verwendung der zugewiesenen Mittel. Weitere 30 Prozent der Befragten gaben an, dass ihre Mittel zu mehr als 50 Prozent deckungsfähig sind. Bei den übrigen 20 Prozent der befragten Universitäten liegt der Anteil der gegenseitigen Deckungsfähigkeit unter 20 Prozent. Auch wenn der Begriff „Globalhaushalt“ eine weitgehende Handlungsfreiheit suggeriert, existiert doch in den meisten Bundesländern durch die flankierende, oft einschränkende Anwendung von Erlassen und Genehmigungsvorbehalten ein erhebliches Maß an Re-Regulierung (Ziegele, 2002, 119).

Als weitere Re-Regulierung der Finanzautonomie haben sich in den vergangenen Jahren ausgerechnet neue Steuerungselemente wie Zielvereinbarungen und die leistungsabhängige Mittelzuweisung erwiesen. Durch einen zu hohen Detaillierungsgrad der Zielvereinbarungen sowie durch eine einseitige Festlegung der zu erreichenden Ziele durch das Ministerium wurde die durch die Globalhaushalte neu gewonnene Flexibilität konterkariert (Ziegele, 2002, 119).

In welchem Maße Hochschulen selbstständig Rücklagen bilden können, ist in vielen Landeshochschulgesetzen nicht eindeutig formuliert. Selbsterwirtschaftete Drittmittel müssen in der Regel im Rahmen der Haushaltsvorschriften bewirtschaftet werden. Was die privatwirtschaftliche Betätigung angeht, gibt es ganz unterschiedliche Hürden bei der ministeriellen Zustimmung (Buch et al., 2006, 46 und 48).

Bis zum Aufbau eines eigenen Vermögens, das amerikanischen Spitzenhochschulen ihre Unabhängigkeit sichert, scheint es in dieser Ausgangslage noch ein weiter Weg zu sein. Um die ministerielle Einflussnahme zu beschränken, wäre eine Aufgabe der staatsanaltlichen Komponente in der Rechtsform der Hochschule jedenfalls eine sinnvolle Vorgehensweise. Insofern zeigt sich eine enge Interdependenz mit der Frage der Rechtsform.

Neben der äußeren Bedingung einer veränderten Rechtsform erfordert die Finanzhoheit der Hochschulen den Aufbau interner Budgetierungsverfahren. Dabei stellt die Kosten- und Leistungsrechnung eine wesentliche Grundlage für die Hochschulsteuerung dar. Im Zuge des vorsichtigen Ausbaus von Globalhaushalten sind in den vergangenen Jahren Modelle hochschulinternen Controllings entwickelt worden. Eine Verknüpfung mit qualitativen Zielen zu einem „Performance Measurement“ steht allerdings noch aus. Dies liegt unter anderem daran, dass die strategische Planung oft unterentwickelt ist und demzufolge explizit formulierte und operationalisierte Ziele für eine qualitativ ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung fehlen (Sandberg, 2003, 20).

Ebenfalls noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind hochschulinterne Qualitätssicherungssysteme, welche die für die Ressourcenentscheidung notwendigen Informationen über Stärken und Schwächen der Leistungsbereiche liefern könnten. In keinem Bundesland wird eine Verknüpfung von Evaluierungsergebnissen und Mittelvergabe vorgenommen (Lange, 2005, 17 f.). Was bislang ebenfalls noch ungenügend ausgebildet ist, ist die Anbindung der Controllingssysteme an das Hochschulmanagement. Budgetierungsentscheidungen können nur gefällt werden, wenn tatsächlich ein internes Entscheidungssystem vorhanden ist, das mit den für wissenschaftliche Aufgaben erforderlichen kreativen Freiräumen kompatibel ist. Diese Verknüpfung ist gegenwärtig noch nicht befriedigend gelöst, da die Übertragung der Personalhoheit bislang nur in exemplarischen Reformversuchen angegangen worden ist.

### **Freie Verfügung über Lehr- und Forschungskapazitäten**

Soll die Nachfragesteuerung in der Lehre gestärkt werden, so stellt sich die Frage, wer über den Aufbau der Kapazitäten entscheidet. Aufgrund des grundrechtlich abgesicherten Anspruchs auf einen Studienplatz war die Entscheidung über den Ausbau der Kapazitäten bislang ein hoheitlicher Akt in der Kompetenz der Landesparlamente. Geht man davon aus, dass der Staat aufgrund der anfallenden externen Effekte der Hochschulausbildung (siehe Kapitel 2) auch weiterhin Finanzierungsverantwortung haben soll, so muss nach Wegen gesucht werden, die Handlungsautonomie der Hochschulen mit der Finanzierungsverantwortung des Staates zu verbinden.

Nach juristischer Expertenmeinung ist es möglich, den Staat aus seiner „Bereitstellungspflicht“ von Studienplätzen zu entlassen, wenn die Hochschulen ein bundesweites Mindestangebot gewährleisten können (Kluth, 2001, 9). Für diesen Übergang von der „Bereitstellungspflicht“ zur „Gewährleistungsverantwortung“ ist ein gesetzlich fixiertes Regelwerk nötig, welches die Abstimmungsprozesse

zwischen der einzelnen Hochschule und dem jeweiligen Bundesland sowie zwischen den Ländern vorgibt. In diesem Zusammenhang gewinnen Hochschulkontrakte eine entscheidende Bedeutung (siehe Kapitel 5). Eine ausschließliche Dezentralisierung auf Landesebene ist ausgeschlossen, da nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1972 bundesweit ein gleicher Standard für die Chancen des Hochschulzugangs sicherzustellen ist (Kluth, 2001, 68). Wenig konkret ist die juristische Expertise bei der Definition des Mindestangebots. Der Umfang der bereitzustellenden Studienplätze soll in einem parlamentarischen Verfahren ausgehandelt werden (Kluth, 2001, 56 ff.).

Eine Chance für mehr Gestaltungsfreiheit könnte sich im Zuge der Bologna-Reform ergeben: Für die neuen Bachelor- und Masterstudiengänge gelten die alten Rahmenprüfungsordnungen nicht mehr. Die Hochschulen dürfen die Profile des Angebots innerhalb der Rahmenvorgaben des jeweiligen Bundeslandes selbst festlegen. Durch Veränderung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen will die Kultusministerkonferenz ein neues Modell auf den Weg bringen. Offen ist gegenwärtig noch, ob es sich dabei nur um eine Flexibilisierung der bestehenden Normvorgaben handeln soll oder ob nicht vielmehr der Schritt in ein Aushandlungsmodell zwischen Land und Hochschule gewagt werden kann (Thierfelder, 2005, 659).

Die Freiheit in der Kapazitätengestaltung bedeutet nicht nur eine Entscheidung über die Anzahl der Studienplätze, sondern auch die Möglichkeit zur Festlegung auf ein bestimmtes Profil. Hochschulen sollten die Freiheit haben, darüber zu entscheiden, ob sie sich stärker in der Lehre oder stärker in der Forschung engagieren wollen. Eine Hochschule sollte sich entscheiden können, ob sie sich stärker als Forschungsuniversität oder als Professional School positionieren will. Ressourcenströme für die Lehre respektive für die Forschung sollten daher auch hochschulintern entkoppelbar sein (Wissenschaftsrat, 2006, 77).

Allerdings dürfen die neuen Freiheiten in der Kapazitätengestaltung nicht dazu führen, dass alle Hochschulen, dem Reputationsanreiz folgend, Ressourcen überwiegend in die Forschung investieren und dabei eine gesellschaftlich spürbare Unterversorgung mit Hochschulabsolventen in Kauf nehmen. Es ist daher notwendig, die Vergabe von Grundmitteln in der Hochschullehre mit der Forderung nach einem Rechenschaftsnachweis zu verbinden und durch Studiengebühren zusätzliche Anreize für ein Engagement in der Lehre zu schaffen.

### **Auswahl der Studierenden**

Für den ehemaligen Präsidenten der Universität Stanford, Gerhard Casper, ist die Auswahl der Studierenden durch die Hochschule der entscheidende Ansatz-

punkt, um mehr Exzellenz sowohl in der Lehre als auch in der Forschung zu erreichen (Casper, 2001, 29). Dieser Weg wird jedoch in Deutschland durch den grundrechtlich garantierten Anspruch auf einen Studienplatz erschwert, wenn nicht verhindert. International stellt der grundrechtlich garantierte Anspruch eher eine Ausnahme dar. In den angelsächsischen Ländern erwerben Schulabgänger mit ihrem Abschluss nicht das Recht auf ein Studium, sondern erfüllen lediglich die Voraussetzung dafür, sich an einer Hochschule bewerben zu können (Witte/Rüde, 2005, 21).

Bislang können die Hochschulen 60 Prozent der Studienplätze mit Zulassungsbeschränkungen selbst vergeben. Damit ist allerdings nur ein geringer Spielraum eröffnet, da nur ein kleiner Teil der Erstsemester (13 Prozent im Wintersemester 2004/2005) in zulassungsbeschränkten Studiengängen studiert. Überdies haben die Hochschulen in Absprache mit dem jeweiligen Wissenschaftsministerium die Möglichkeit, einen eigenen, sogenannten „örtlichen Numerus clausus“ zu definieren, wenn die Zahl der Bewerber die Anzahl der Plätze übersteigt. Mit diesem Verfahren ist es allerdings nicht möglich, andere, speziell auf das Profil der Hochschule bezogene Kriterien anzuwenden.

Sollen sich die Hochschulen in einem Wettbewerb um Exzellenz stärker profilieren, ist es erforderlich, auch in den nicht zulassungsbeschränkten Studienfächern fach- und hochschulspezifische Auswahlverfahren zuzulassen, wie sie in den Fächern Kunst und Musik seit langem üblich sind. Wie an der Hochschule St. Gallen praktiziert, können auch auf ein Jahr befristete Zulassungen ausgesprochen werden. Nicht eindeutig geeignete Bewerber hätten die Chance, etwaige Defizite zu beheben und die Studienfachwahl zu überprüfen. Dies würde die Abbrecher- und Fachwechslerquote, die gegenwärtig an den Universitäten bei insgesamt 45 Prozent liegt, entscheidend senken.

Zwischenfazit: Die Weiterentwicklung der institutionellen Autonomie der Hochschulen steht vor zwei großen Herausforderungen. Erstens müssen die Ministerien tatsächlich „loslassen“. Vieles deutet darauf hin, dass dies nur halbherzig geschieht. Dieses Zögern ist in gewissem Umfang mit der Angst vor dem Machtverlust erklärbar. Es lässt sich aber auch mit der zweiten großen Herausforderung des Autonomieaufbaus begründen: Dort, wo die Detailregulierung durch die ministerielle Fachaufsicht wegfällt, müssen neue Steuerungskonzepte aktiviert werden, damit gesellschaftlich notwendige Ziele wie die bestmögliche Ausbildung möglichst vieler Hochqualifizierter nicht ins Hintertreffen geraten. Wie zu zeigen sein wird, sind diese neuen Konzepte allerdings noch wenig ausgereift. Dieser Entwicklungsrückstand erklärt sich wiederum aus der zu starken staatlichen Detailsteuerung. Somit setzt eine Verringerung des Staatseinflusses



Rahmenbedingungen voraus, deren Aufbau in der Vergangenheit durch eben diese lang anhaltende staatliche Einflussnahme verhindert wurde.

## **3.2 Management- und Personalkonzepte**

In dem Maße, in dem sich die staatliche Steuerung vermindert, müssen die Hochschulen eigene Führungs- und Personalkonzepte aufbauen. Zukunftsfähige Personalkonzepte, mit denen die Hochschulen ihre Wettbewerbsposition gestalten können, sollten es ihnen ermöglichen, ihr Personal selbst einzustellen und gegebenenfalls auch eigenständig zu entlassen. Einzubeziehen sind außerdem Entscheidungskompetenzen für Besoldung und Altersversorgung. Die Personalhoheit der für den Hochschulbereich zuständigen Ministerien sollte somit auf die Hochschulleitung übergehen.

### **Führungskonzepte**

Eine grundlegende Komponente der Personalhoheit ist die Weisungsbefugnis bei der Aufgabenbestimmung in Forschung und Lehre. Einerseits muss die inhaltliche Freiheit in Forschung und Lehre gewahrt bleiben, ohne die Wissenschaft nicht möglich ist. Andererseits müssen Hochschulleitungen in der Lage sein, ihre Ressourcen auf gemeinsame Ziele hin zu koordinieren, um beispielsweise auf neue Steuerungskonzepte in der Hochschulfinanzierung reagieren zu können. Insofern ist die Frage der Hochschulführung eng verknüpft mit den Governance-Strukturen des Hochschulsektors (siehe Kapitel 3.3). Eine solche Weisungskompetenz stellt sich beispielsweise bei der Entwicklung von Bachelorstudiengängen als besonders wichtig heraus (siehe Kapitel 4). Damit berührt das Reformfeld „Personalhoheit“ das für das deutsche Hochschulsystem grundlegende Problem einer Balance von personeller und institutioneller Autonomie.

Einen Weg eröffnet ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2004. Danach verfügen die Leitungsorgane über eine Koordinierungskompetenz bei der Organisation der Lehr- und Forschungsaktivitäten. Mit dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit ist nach Auffassung der Karlsruher Richter auch eine Verknüpfung von Mittelvergabe und Leistungsevaluierung vereinbar, sofern diese Überprüfung nach wissenschaftlichen Kriterien und unter Beteiligung von Wissenschaftlern erfolgt. Allerdings unterstreichen die Richter die ebenfalls aus dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit abgeleitete Notwendigkeit, allen Führungsinstanzen die jeweiligen kollegialen Organe wie Senat und Fakultäts- oder Fachbereichsrat als Kontroll-, Beratungs- und Mitwirkungsorgane zur Seite zu stellen (Beschluss vom 26. Oktober 2004 – 1 BvR 911/00, 1 BvR 927/00 und 1 BvR 928/00). Der Leitgedanke für den Aufbau einer effektiven Entscheidungs-

organisation sollte daher ein Zusammenspiel von Führungsebene und Kollegialvertretung sein, bei dem die Aufsichts- und Entscheidungsfunktionen klar voneinander getrennt sind (Buch et al., 2006, 7).

Die Mitwirkungsrechte der kollegialen Organe sind auch bei der Bestimmung der Führungspersonen zu berücksichtigen. Um gleichzeitig die notwendige Unabhängigkeit der Entscheider vom jeweiligen Kollegialorgan zu gewährleisten, wird das Prinzip der doppelten Legitimation vorgeschlagen (Müller-Böling, 2004, 444). So soll beispielsweise der Rektor durch ein Gremium – entweder Senat oder Hochschulrat – gewählt und durch ein zweites – entweder Senat oder Hochschulrat – bestätigt werden. Dieses Prinzip ist auch auf die Fachbereichsebene zu übertragen, indem der Dekan beispielsweise vom Fachbereichsrat gewählt und vom Senat bestätigt wird.

Um gleichermaßen Freiheit und auch Zielorientierung in der Entscheidungsorganisation zu berücksichtigen, wird derzeit in vielen Hochschulen das Instrument der Zielvereinbarung eingesetzt (siehe Technische Universität Darmstadt in Übersicht 3). Die Hochschulleitung vereinbart mit den Fakultäten oder Fachbereichen qualitative und quantitative Ziele, für deren Erreichung sie ein Budget zur Verfügung stellt. Die jeweilige Fachbereichsleitung setzt das Prinzip der Zielvereinbarung auf der Ebene der Institute oder der einzelnen Hochschullehrer fort.

Damit sowohl der Freiheit von Forschung und Lehre als auch der in der Wissenschaft hoch ausgeprägten intrinsischen Motivation Rechnung getragen wird, sollte nach einer Verknüpfung individueller und institutioneller Ziele gesucht werden. Der Prozess der Zielvereinbarung sollte demzufolge sowohl top-down (von der Führungsebene vorgegeben) als auch bottom-up (von den Mitarbeitern entwickelt) gestaltet werden. Das Ausmaß der Zentralisierung von Zielvorgaben ist in den Hochschulen unterschiedlich ausgeprägt und reicht von starker Profilprägung auf der Ebene der Hochschulleitung bis hin zu größerer Aufgabensteuerung durch die Fachbereiche (Jaeger et al., 2005, 44 ff.).

### **Leistungsabhängige Vergütung**

Damit das Instrument der Zielvereinbarung handlungswirksam werden kann, bedarf es einer Verknüpfung von Vergütung und Leistung. Dabei sollten Wissenschaftler als in der Regel intrinsisch motivierter Personenkreis die Möglichkeit haben, individuelle, eigene Ziele als Beurteilungskriterien einzubringen (Handel, 2005, 25). Einen Einstieg in die leistungsabhängige Gestaltung der Vergütung bietet das 2002 verabschiedete Bundesgesetz zur Professorenbesoldungsreform (siehe Übersicht 4).

# Gesetz zur Professorenbesoldungsreform (ProfBesReformG)

Übersicht 4

Für alle neu berufenen Professoren wird die bisherige C-Besoldung aufgehoben und die Zulage nach aufsteigenden Dienstaltersstufen abgeschafft. Für das Grundgehalt existieren die folgenden Besoldungsstufen, denen 2005 folgende Monatsbezüge entsprechen:

W 1 (Juniorprofessor)	3.405 Euro
W 2	3.890 Euro
W 3	4.723 Euro

Die Mittel für die bisherigen Alterszuschläge können in den Besoldungsgruppen W 2 und W 3 für besondere Leistungen vergeben werden:

- Aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen
- Für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung
- Für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben im Rahmen der Hochschulselbstverwaltung oder der Hochschulleitung.

Alle Zulagen können befristet oder unbefristet vergeben werden. Ab einer Bezugsdauer von drei Jahren sind die Zulagen ruhegehaltstfähig. Die ruhegehaltstfähigen Zulagen können bis zu 40 Prozent des Grundgehalts erreichen. Somit kann im neuen Besoldungssystem in der W 2-Besoldung das Endgehalt der alten Gruppe C 3 und in der W 3-Besoldung das Endgehalt der C 4-Gruppe überschritten werden. Juniorprofessoren sind von der Zulagenregelung ausgenommen. Die bereits berufenen Hochschullehrer können sich entscheiden, in das neue System zu wechseln. Der Vergabe von Leistungszulagen ist allerdings dadurch eine Grenze gesetzt, dass die jährlichen Gesamtbesoldungsausgaben auf Landes- und Bundesebene konstant gehalten werden sollen. Zuschläge, die aus Drittmitteln gezahlt werden können, sind von dieser Regelung ausgenommen.

Eigene Zusammenstellung

Allerdings sind die Hochschulen bislang nur in fünf Bundesländern tatsächlich ohne staatliche Eingriffe für die Vergabe von Leistungszuschlägen zuständig und können selbstständig über die Einzelheiten der Vergabekriterien befinden (Handel, 2005, 1). Konkrete Wirkungen lassen sich noch nicht beobachten, da die meisten Länder das Bundesgesetz erst Anfang 2005 umgesetzt haben. Im Zuge der Föderalismusreform sind Abweichungen von der bundesweiten Rahmenregelung möglich. Diese Option sollte dazu genutzt werden, den Hochschulen langfristig die volle Entscheidungsfreiheit über Gehälter und Versorgungsbezüge zu übertragen. Dazu ist die Übertragung der Dienstherrenfähigkeit auf die Hochschulen notwendig. Ein Schritt, der bislang nur im Modellversuch TU Darmstadt und in den niedersächsischen Stiftungshochschulen realisiert wurde.

## Neue Personalkonzepte: Professoren als Angestellte und Juniorprofessuren

Als grundsätzlich einschränkend für einen flexiblen Personaleinsatz wirkt sich die Lebenszeitverbeamtung der Professoren aus. Von der in allen Landeshoch-

schulgesetzen angelegten Möglichkeit einer Berufung im Angestelltenstatus wurde bislang kaum Gebrauch gemacht. Es ist daher sinnvoll, die für alle neu berufenen W 2- und W 3-Professoren nach wie vor mögliche unmittelbare Lebenszeitverbeamtung abzuschaffen. Als Einstieg sehen einige Bundesländer bei Erstberufungen befristete Anstellungen vor (Schmitt et al., 2004, 60).

Einer der Mängel des deutschen Hochschulsystems war bislang der im internationalen Vergleich lange Weg zur Berufung durch die vorgeschriebene Habilitation, die meist erst nach vielen Jahren Tätigkeit als abhängig tätiger Hochschulassistent im Alter von durchschnittlich rund 41 Jahren erreicht wurde. Um jungen begabten Nachwuchswissenschaftlern eine frühzeitige Übernahme von Verantwortung in Forschung und Lehre zu ermöglichen und damit eine eventuelle Abwanderung ins Ausland zu verhindern, wurde im Jahr 2002 im Hochschulrahmengesetz die Juniorprofessur als neue Personalkategorie eingeführt (Übersicht 5). Darüber hinaus soll mit der Reform auch der Anteil ausländischer Wissenschaftler sowie der Frauenanteil erhöht werden. Indem das Berufsrisiko einer langwierigen und späten Habilitation vermieden wird, sollen wissenschaftliche Karrieren mit der Juniorprofessur besser planbar werden. Vergleichbare Ziele hatte der Wissenschaftsrat bereits im Jahr 2001 zur Etablierung einer Nachwuchsprofessur formuliert (Wissenschaftsrat, 2001, 61 ff.).

## Elemente der Juniorprofessur

Übersicht 5

Das Bewerbungsverfahren auf eine Juniorprofessur ist an das herkömmliche Berufungsverfahren angelehnt. Nach Prüfung der eingereichten Unterlagen, zu denen auch externe Gutachten gehören, erfolgt die Berufung auf Vorschlag der Fakultät vom Rektorat der Hochschule. Eingangsvoraussetzungen sind eine herausragende Promotion und pädagogische Eignung. Juniorprofessoren werden zunächst auf drei Jahre befristet beschäftigt, danach erfolgt eine von der jeweiligen Hochschule durchgeführte Evaluation mit internen und externen Gutachtern. Mit positiver Evaluation wird die Berufungsfähigkeit auf eine unbefristete Professur festgestellt und das Arbeitsverhältnis um drei Jahre verlängert. Erfolgt nach dieser Zeitspanne eine weitere positive Begutachtung, dann kann die Hochschule eine Lebenszeitprofessur anbieten, sofern der Kandidat vor Antritt seiner Juniorprofessur die Hochschule gewechselt hatte. Juniorprofessoren gehören statusrechtlich zur Gruppe der Hochschullehrer. Sie haben in der Regel ein Lehrdeputat von vier Semesterwochenstunden. Nach der Zwischenevaluation erhöht sich dieses auf sechs Semesterwochenstunden. Sie sind uneingeschränkt promotionsberechtigt mit allen Rechten und Pflichten eines Lebenszeitprofessors.

Auf der Grundlage von Artikel 91 b GG zur Förderung der Forschung vereinbarten Bund und Länder (ohne Bayern) eine finanzielle Förderung der Juniorprofessur. Pro Juniorprofessur wurden 60.000 Euro für die Sachausstattung zur Verfügung gestellt. Bislang (Stand: Juni 2005) wurde eine Förderung für 933 Stellen an 65 Universitäten in allen Bundesländern bewilligt. Die Nachfrage war groß: Pro Stelle gingen rund neun Bewerbungen von Nachwuchswissenschaftlern ein. Nach der Verfassungsgerichtsklage wurde die Bundesförderung Ende 2004 eingestellt.

Quelle: Hochschulkarriere, 2006, 1

Da das Bundesministerium die Habilitation als Qualifizierungsweg in der Gesetzesnovelle ausgeschlossen hatte, sahen einige Bundesländer in dieser Novelle des Hochschulrahmengesetzes einen zu starken Eingriff in ihre Kompetenzen und klagten beim Bundesverfassungsgericht, das daraufhin im Jahr 2004 die Einführung der Personalkategorie „Juniorprofessor“ für nichtig erklärte. Dennoch haben inzwischen alle Bundesländer außer Bayern und Thüringen die Juniorprofessur in ihren Landeshochschulgesetzen verankert, allerdings ohne auf die Habilitation zu verzichten.

Indem diese Zweigleisigkeit beibehalten wird, ist das Juniorprofessorenmodell ähnlich wie die neuen Bachelor- und Masterstudiengänge ständig dem Verdacht der Unzulänglichkeit im Vergleich zu den traditionellen Modellen ausgesetzt. In diesem Konkurrenzkampf wirkt ein weiteres Handikap lähmend: Während bei der traditionellen Lebenszeitverbeamtung eine zu langfristige Bindung eingegangen wird, krankt die Juniorprofessur an zu großer Unverbindlichkeit. Es fehlt die Aussicht, nach erfolgreichem Ende der sechsjährigen Befristung eine reelle, langfristige Karriereperspektive erhalten zu können.

Erstrebenswert wäre stattdessen die Einrichtung eines tenure tracks, eines Karriereentwicklungsplans für eine Festanstellung auf Lebenszeit nach amerikanischem Vorbild. In den USA beginnt die Laufbahn zum full professor – dies entspricht der mit einer Stelle an der Hochschule verbundenen deutschen Professur – direkt nach einer besonders erfolgreichen Dissertation. Startposition ist dabei der assistant professor, der in etwa mit der deutschen wissenschaftlichen Assistentur oder der Juniorprofessur vergleichbar ist. Bei Bewährung steigt der assistant professor in die Position eines associate professor auf. Diese entspricht der deutschen außerordentlichen Professur, die nach der Habilitation ohne entsprechende feste Stelle vergeben wird. Nach Bestehen weiterer Evaluationen kann der associate professor zum Professor mit tenure (Festanstellung auf Lebenszeit) befördert werden. Um eine solche Laufbahn zu ermöglichen, ist es notwendig, eine langfristige Personalentwicklungsplanung in den Hochschulen zu etablieren, wie zum Beispiel an der Humboldt-Universität Berlin durch die Verknüpfung jeder neuen Juniorprofessur mit einer Option für eine Festanstellung auf Lebenszeit. Im fünften Jahr der Juniorprofessur wird bei positiver Beurteilung ein Beförderungsverfahren für eine W2/W3-Lebenszeit-Professur eingeleitet (Humboldt-Universität zu Berlin, 2006, 1).

Dass die Juniorprofessur bislang nicht in eine langfristige Personalentwicklungsstrategie eingebettet ist, wird von jungen Nachwuchsforschern als einer der Gründe für die Abwanderung ins angelsächsische Ausland angegeben (Allmendinger/Eickmeier, 2003, 32). Sollte es gelingen, die Juniorprofessur mit lang-

fristigen Personalentwicklungskonzepten zu verbinden, könnte der jetzt noch marginale Anteil (Tabelle 1) am gesamten Stellenkegel der Professorenschaft erheblich gesteigert werden.

## Anteil der Juniorprofessuren an allen Professuren 2004

Tabelle 1

Fächergruppe	Alle Professoren	Junior-professoren	Anteil in Prozent
Sprach- und Kulturwissenschaften	5.767	97	1,7
Sport	217	3	1,4
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	7.930	53	0,7
Mathematik, Naturwissenschaften	7.933	149	1,9
Humanmedizin/Gesundheitswissenschaften	3.388	26	0,8
Veterinärmedizin	180	8	4,4
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	1.041	13	1,3
Ingenieurwissenschaften	8.387	37	0,4
Kunst, Kunstwissenschaften	3.208	14	0,4
Zentrale Einrichtungen*	392	11	2,8
<b>Insgesamt</b>	<b>38.443</b>	<b>411</b>	<b>1,1</b>

\* Inklusive zentrale Einrichtungen der Hochschulkliniken.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2005c; eigene Berechnungen

Eine erste Bilanz des neuen Professorenstatus ergab, dass 90 Prozent ihre Situation als gut bis sehr gut einschätzen und ein Drittel der Juniorprofessoren auch mit guten Karrierechancen rechnet. Allerdings wird die Habilitation aus Unsicherheit über die künftigen Karrierewege von knapp der Hälfte der Juniorprofessoren weiterhin für erforderlich gehalten. Diese Unsicherheit hängt wiederum damit zusammen, dass tenure-track-Optionen nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind (Buch et al. 2006, 35).

Ein wesentliches Element eines zukunftsfähigen Personalkonzepts ist die eigenständige Berufung von Hochschullehrern. Die gegenwärtigen Verknüpfungen der Entscheidungsprozesse zwischen Hochschulen und Ministerien werden als zu langwierig, intransparent und demotivierend angesehen (Schmitt et al., 2004, 59). Eine Reihe von Bundesländern hat hier erstmals den Hochschulen mehr Entscheidungsfreiräume eröffnet. Über besonders weitgehende Kompetenzen verfügt die TU Darmstadt, die nicht nur Professoren völlig selbstständig berufen, sondern auch über deren Besoldung entscheiden kann. Dazu wurde die Dienstherrenfähigkeit auf den Präsidenten übertragen (siehe Übersicht 3).

Ein weiterer Schritt zur Neugestaltung der Personalkategorien ist die flexible Bestimmung der Lehrdeputate. Damit Hochschulen im Wettbewerb um Lehr- und Forschungsressourcen profilbildende Akzente setzen können, sollten sie nach Auffassung des Wissenschaftsrats die Möglichkeit haben, Professoren entweder stärker in der Lehre oder in der Forschung einzusetzen. Dazu müsste die standardisierte Regellehrverpflichtung aufgehoben werden können. Hochschulen sollte es also freigestellt sein, den Umfang und den Einsatz des Lehrdeputats mit den Hochschullehrern frei auszuhandeln. Eine weitere Flexibilisierung beim Einsatz der Personalressourcen ist zu erreichen, wenn unterhalb der Professorebene neue Stellen nach dem Vorbild der angelsächsischen lecturer (Hochschuldozenten) beziehungsweise research fellows (wissenschaftliche Mitarbeiter in der Forschung) für die wachsenden Aufgaben in Forschung und Lehre geschaffen werden (Wissenschaftsrat, 2006, 81 ff.).

Zwischenfazit: Insgesamt lässt sich feststellen, dass neue Personalkonzepte und eine Entscheidungsorganisation, welche die spezifischen Freiräume einer wissenschaftlichen Einrichtung bewahrt, zentrale Voraussetzungen bilden, um innerhalb eines Wettbewerbsrahmens produktiv reagieren zu können. Allerdings: Exzellente Konzepte in Forschung und Lehre – beispielsweise ein neuer Forschungsansatz oder ein hervorragendes Angebot an Bachelorstudiengängen – erfordern Kreativität. Die aber lässt sich letztlich nicht durch Anordnungen oder zu eng geführte Steuerung erzeugen. Gutes Hochschulmanagement muss die Balance zwischen individuellen Freiräumen und institutioneller Verpflichtung finden. Dazu muss es auch auf die Überzeugungskraft eines gemeinsamen Leitbilds setzen können. Letzteres kann jedoch nur entwickelt werden, wenn autonome Gestaltungsspielräume vorhanden sind. Insofern bildet Autonomie im selben Maße die Voraussetzung für den Aufbau einer internen Steuerung, wie die interne Steuerung die Voraussetzung für die institutionelle Verwirklichung von Autonomie darstellt.

### **3.3 Steuerungskonzepte in der Finanzierung**

Institutionelle Autonomie benötigt als Gegengewicht gegen die Wirkungskraft von Individualinteressen eine wettbewerbliche Vergabe von staatlichen und privaten Mitteln. Wesentliche Voraussetzung für den Aufbau eines solchen Wettbewerbsrahmens ist neben der Erhöhung privater Finanzierungsanteile (siehe Kapitel 3.4, Akquisition zusätzlicher Ressourcen) eine Umsteuerung in der Vergabe öffentlicher Mittel von einer angebotsorientierten Ex-ante-Finanzierung zur leistungsbezogenen Ex-post-Finanzierung. Nachdem Managementmethoden der Privatwirtschaft im Zuge des New Public Managements Eingang in die Öffentliche

## **Leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung**

Meist in Verknüpfung mit Zielvereinbarungen und Hochschulverträgen bestimmen die Länder die Höhe der zuzuweisenden Globalhaushalte zu einem Teil nach bereits erbrachten Leistungen wie die Anzahl der Absolventen oder Doktoranden beziehungsweise nach Auslastungsindikatoren wie beispielsweise die Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit. Der Anteil der belastungsbezogen zugewiesenen Mittel liegt nach einer Studie der Hochschul-Informations-System GmbH je nach Bundesland zwischen 50 und 80 Prozent, der Anteil der leistungsbezogen zugewiesenen Mittel zwischen 5 und 8 Prozent. Kappungsgrenzen sorgen dafür, dass das Veränderungspotenzial maximal 15 Prozent des Haushalts nicht überschreitet (Ausnahme Rheinland-Pfalz).

## **Gefo – Finanzierungsmodell von Stifterverband und CHE Centrum für Hochschulentwicklung (1999)**

Die Finanzierung der Hochschullehre soll nur noch im Rahmen einer Kontinuität gewährleistenden Sockelfinanzierung durch das Sitzland der jeweiligen Hochschule erfolgen. Mit weiteren Finanzmitteln werden die Studierenden Landesländer ausgestattet, die diese Mittel aber auch in ein anderes Bundesland tragen können. Das Herkunftslandprinzip kann in zwei Varianten realisiert werden: 1. Die Zuweisungen an die Hochschulen erfolgen weiterhin landesintern, es werden aber wie in der Schweiz gleichzeitig Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern getätigt. 2. Die Studierenden erhalten in ihrem Herkunftsland einen Gutschein, der von der gewählten Hochschule beim Herkunftsland des Studierenden eingelöst werden kann.

## **Studiencredit-Modell von Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Baden-Württemberg (2003)**

Die Studierenden erhalten zu Beginn ihres Studiums 216 Studiencredits für das Bachelor- und 144 für das Masterstudium. Beim Masterstudium ist eine Eigenbeteiligung der Studierenden von 20 Euro vorgesehen. Die Credits werden bei Anmeldung und erfolgreicher Beendigung einer Veranstaltung vom Studienkonto abgebucht. Ein flexibles Teilzeitstudium ist möglich. Die Hochschulen bekommen ihrerseits für die eingelösten Credits Geld vom Land. Der Wert richtet sich nach dem Studiengang. Nicht eingelöste Credits können für Weiterbildung verwendet werden. Es können zusätzliche Credits von Arbeitgebern, Stiftungen und Sponsoren finanziert werden.

## **Studienkonten (2004)**

Die Modelle in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sind von den Landesregierungen gemeinsam entwickelt worden und deshalb fast identisch. Die Studierenden erhalten bei Studienbeginn ein einheitliches Konto von 200 Semesterwochenstunden (SWS), unabhängig vom gewählten Studiengang oder der Hochschulart. Pro Semester wird eine festgelegte Zahl von SWS abgebucht. Nicht verbrauchte SWS sollen auf Weiterbildungsstudiengänge übertragbar sein. Die Hochschulen erhalten für jede SWS im grundständigen Studium 12,50 Euro, im Weiterbildungsstudium 50 Euro. Nach Erreichen der Regelstudienzeit plus vier Semester werden Langzeitgebühren fällig. Ab 2007 sollen nur die tatsächlich nachgefragten SWS abgebucht werden und das System für Teilzeitstudien flexibilisiert werden. Längerfristig ist eine Umstellung auf ECTS-Punkte (European Credit Transfer System) vorgesehen.

## **Studienfonds- und Gutscheinmodell der Heinrich-Böll-Stiftung**

Nach dem Königsteiner Schlüssel zur Finanzierung von Gemeinschaftsforschung (2/3 Steuereinnahmen und 1/3 Bevölkerungszahl) zahlen die Länder in einen bundesweiten Fonds einen Teil ihrer Ausgaben für die Hochschullehre ein. Die Studierenden erhalten ein Gutscheinkonto, von dem die Gutscheine abgebucht und an diejenigen Hochschulen überwiesen werden, deren Lehrveranstaltungen die Studierenden besuchen. Die Gutscheine sollen mit dem ECTS kompatibel sein. Ist das Gutscheinkonto des Studierenden ausgeschöpft, kann die Hochschule Studienbeiträge erheben. Nicht verbrauchte Gutscheine können für Weiterbildung genutzt werden. Die Hochschulen lösen die Gutscheine jährlich beim Fonds ein. Die Fondsmittel werden jährlich vollständig ausgeschüttet. Der finanzielle Gegenwert hängt von der Gesamtzahl der eingereichten Gutscheine ab.



### **Studienplatzfinanzierung durch Vorteilsausgleich – Modell Wissenschaftsminister Zöllner/Rheinland-Pfalz (2005)**

Zwischen den Ländern sollen Ausgleichszahlungen pro landesfremden Studierenden erfolgen, und zwar direkt zwischen den einzelnen Ländern. Gezahlt wird differenziert nach Fächergruppen in Höhe der Grundfinanzierung für die Regelstudienzeit plus Karenzsemestern. Das Modell soll per Staatsvertrag verbindlich geregelt werden.

Eigene Zusammenstellung

Verwaltung gefunden haben, wird seit einigen Jahren ein Wechsel zur Ex-post-Steuerung vorgenommen. Die Problemnähe, die Informationsvorsprünge sowie die Eigenverantwortung der Entscheidungsträger in den Hochschulen gelten als Basis für effizienteres und effektiveres Handeln im Vergleich zum steuernden Direkt Eingriff der Ministerien (Ziegele, 2005, 108). Um Handlungsanreize vor allem in der Hochschullehre zu erhöhen, sind in den vergangenen Jahren einige Modelle zur nachfrageorientierten Steuerung des Studiums entwickelt worden (siehe Übersicht 6).

In einer mehr wettbewerbsorientierten Hochschulfinanzierung sollten die verschiedenen Instrumente zu einem mehrschichtigen, Bundes- und Landesebene umfassenden Modell kombiniert werden. Die Aufteilung der Finanzierungsverantwortung auf Bund und Länder sollte nach bildungsökonomischen Grundsatzüberlegungen erfolgen: Liegen überregionale Wirkungen vor oder unterscheiden sich die Wünsche der Beteiligten nicht, so sollten gesetzliche Regelungen auf zentraler, also auf Bundesebene vorgenommen werden. Umgekehrt sollten Entscheidungen auf Landesebene getroffen werden, wenn die zu erwartenden Auswirkungen sich auf die Region beschränken oder regional unterschiedliche Wünsche oder Präferenzen der Beteiligten vorliegen (Stettes, 2006, 55 ff.).

### **Hochschulfinanzierung auf der Ebene des einzelnen Bundeslandes**

Eine erste Säule der Hochschulfinanzierung durch die Länder ist die Grundfinanzierung, die eine gewisse institutionelle Kontinuität gewährleisten soll, was insbesondere für den Studienbetrieb in ausstattungsintensiven Fächern von Bedeutung ist. Da durch angewandte Forschung und Hochschulausbildung erhebliche regionale Effekte entstehen (vgl. dazu den folgenden Abschnitt „Bund-Länder-Koordination bei der Finanzierung der Hochschullehre“), sollten die Mittel für den Hochschulbau Teil der Grundfinanzierung durch die Länder sein. Ein weiterer Anteil der Grundfinanzierung in Forschung und Lehre sollte mit grundsätzlichen strategischen Zielvereinbarungen verbunden werden – beispielsweise über ein Mindestangebot an Studienplätzen oder über die Etablierung von anwendungsbezogenen Forschungsschwerpunkten. Auf Ebene der einzelnen Bundesländer

geht es im Unterschied zur Exzellenz in der Grundlagenforschung um eine Unterstützung der angewandten Forschung in ihrer direkten Wirksamkeit für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region.

Eine zweite Säule der Finanzierung sollte eine indikatorgestützte, leistungsorientierte Komponente sein, durch die der staatliche Mittelgeber Leistungen in Forschung und Lehre honoriert, die über den in den Zielvereinbarungen festgeschriebenen Umfang hinausgehen. Das kann in der angewandten Forschung beispielsweise durch einen prozentualen Zuschlag auf eingeworbene Drittmittel geschehen. In diesem Sektor besteht ein sowohl materieller als auch inhaltlicher Anreiz zur Kooperation mit der Unternehmenspraxis. Dieser Anreiz ließe sich durch die Zuschlagszahlungen noch verstärken. In der Lehre könnten zudem hohe Absolventenquoten bei gleichzeitig positiven Evaluierungsergebnissen besonders gefördert werden.

Eine dritte Säule der Finanzierung sollte in einem Innovationsbudget bestehen, das gezielt zur Steigerung der Kooperation eingesetzt wird. In Anbetracht der strukturellen Schwierigkeiten, denen kleine und mittlere Unternehmen vor allem bei der Finanzierung von FuE-Aktivitäten mit Fremdkapital begegnen, wäre die Förderung von Hochschulkooperationen mit dieser Unternehmenskategorie ein sinnvolles Ziel (Koppel, 2006, 144 ff.).

Ein solches Drei-Säulen-Modell von Grundfinanzierung, leistungsbezogenen Zuschlägen und spezifischen Innovationsfonds findet in einigen Ländern bereits Eingang in die Hochschulgesetze (Buch, 2006, 40 ff.). Da allerdings der autonome Handlungsradius der Hochschulen noch schwach ausgeprägt ist, besteht die Gefahr, dass Ministerien die neuen Instrumente nutzen, um ihre bisherige Detailsteuerung in anderem Gewand fortzusetzen (König et al., 2003, 6).

### **Bund-Länder-Koordination bei der Finanzierung der Hochschullehre**

Hochschulen haben einen erheblichen Einfluss auf die regionale Wirtschaftsentwicklung: Der Wissenstransfer von gut ausgebildeten Absolventen in die Unternehmen der Region erzeugt Wachstumseffekte (Blume/Fromm, 2001). Überdies ergeben sich positive Nachfrageeffekte durch die Attrahierung von Lehrpersonal und Studierenden (Rosner/Weimann, 2003, 66). Es ist abzusehen, dass diese Effekte vor dem Hintergrund einer wachsenden Bedeutung des Wissens als Produktions- und Innovationsfaktor künftig noch steigen werden. Der staatliche Anteil an der Finanzierung der Hochschullehre sollte daher in die Hauptverantwortung der Länder fallen. Das schließt eine Beteiligung des Bundes bei Aufgaben, die im gesamtstaatlichen Interesse liegen, wie beispielsweise die Mitfinanzierung von Studienplätzen für ausländische Studierende, nicht aus.

Bei der Gestaltung des staatlichen Finanzierungsanteils in der Hochschullehre sind allerdings zwei Probleme anzugehen: Erstens das mögliche Auseinanderfallen von ausbildendem Sitzland der Hochschule und späterem Land des Beschäftigungsorts, an welchem die regionalen Effekte anfallen, zweitens das strukturelle Problem einer mangelnden Nachfrageorientierung in der Hochschullehre. Das Letztere könnte überwunden werden, wenn Hochschulen den für die Ausbildung erforderlichen Mittelanteil nicht von den jeweiligen Landesministerien, sondern unmittelbar von den Studierenden erhielten. Dem Problem der Unkenntnis über die später anfallenden externen Erträge könnte dadurch Rechnung getragen werden, dass die Länder ihre Mittel in einem bundesweiten Fonds poolen. Dabei sollten diejenigen Länder, die aufgrund ihrer Wirtschaftskraft in besonderem Maße von den Erträgen hoch qualifizierter Ausbildung profitieren, entsprechend höhere Beiträge zu diesem bundesweiten Fonds beisteuern.

Gelänge es, das Prinzip „Geld folgt Studierenden“ bundesweit zu etablieren, so käme ein Qualität und Effizienz fördernder, länderübergreifender Wettbewerb in Schwung. Gegenwärtig sind die räumlichen und personellen Kapazitäten in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausgelastet (Tabelle 2).

Für ein Bundesland wie Rheinland-Pfalz, in welchem sowohl an Universitäten als auch an Fachhochschulen die Raumauslastung weit über dem Bundesdurchschnitt liegt und in dem überdies mehr Studierende pro Lehrkraft zu betreuen sind als im Durchschnitt, könnte eine bundesweit nachfragegesteuerte Finanzierung eine spürbare Entlastung der Landeskassen bringen. Vergleichbares gilt für Bremen, das bei beiden Hochschultypen die bundesweit höchste Auslastung managen muss. Umgekehrt hätten Bundesländer mit einer unterdurchschnittlichen Raumauslastung und einer überdurchschnittlich guten Betreuungsrelation wie etwa das Saarland oder auch Baden-Württemberg einen Anreiz, zusätzliche Studierende aufzunehmen.

Ein bundesweit nachfragegesteuertes Finanzierungssystem könnte helfen, auf den zu erwartenden, demografisch bedingten Rückgang der Studienberechtigtenzahlen in den neuen Bundesländern zu reagieren. Gemäß einer Prognose der Kultusministerkonferenz wird sich die Zahl der Abiturienten ab 2007 binnen sechs Jahren halbieren. Die Hochschulen, deren Kapazitäten demografiebedingt unterausgelastet wären, hätten einen starken Anreiz, sich um Studierende zu bemühen, um einer Schließung von Fachbereichen zu entgehen.

Das Prinzip „Geld folgt Studierenden“ ist in der hochschulpolitischen Literatur bereits ausführlich diskutiert worden (siehe Übersicht 6). Das Zusammenführen von Landes- und gegebenenfalls Bundesmitteln in einen bundesweiten Finanzierungspool kann durch Staatsvertrag oder Verwaltungsvereinbarung geschehen.

## Studienplatzauslastung\* und Betreuungsrelation

Tabelle 2

Land	Universitäten und Gesamthochschulen (Stand: WS 2004/05)		Fachhochschulen (Stand: WS 2004/05)		Betreuungs- relation insgesamt (Stand: 2003)
	Studien- plätze	Auslastung in Prozent	Studien- plätze	Auslastung in Prozent	Studierende je Professoren und Lehrbeauftragte
Baden-Württemberg	113.645	106	40.898	144	14,5
Saarland	11.917	112	2.308	144	9,0
Niedersachsen	72.576	129	25.988	162	16,2
Schleswig-Holstein	17.038	139	7.995	177	17,0
Hamburg	28.206	154	6.616	205	16,2
<b>Bundesdurchschnitt</b>	<b>765.493</b>	<b>156</b>	<b>264.647</b>	<b>178</b>	<b>18,0</b>
Bayern	95.296	164	33.429	195	13,6
Nordrhein-Westfalen	171.239	167	49.986	177	29,5
Berlin	56.787	168	12.618	198	14,7
Sachsen-Anhalt	16.599	168	11.461	172	14,9
Hessen	58.045	169	16.409	248	19,5
Sachsen	42.137	169	16.152	148	18,7
Thüringen	17.630	184	7.824	164	20,2
Mecklenburg-Vorpommern	11.111	190	6.306	148	14,7
Brandenburg	13.529	201	7.664	161	17,8
Rheinland-Pfalz	30.814	205	14.291	207	19,2
Bremen	8.924	240	4.702	232	17,3

\* Ohne Kunst- und Musikhochschulen mit insgesamt 4.984 Studienplätzen sowie ohne Human- und Zahnmedizin mit 92.993 Studierenden.

Quellen: Wissenschaftsrat, 2005; Statistisches Bundesamt, 2005a

Denn grundsätzlich ist es den Ländern aus staatsrechtlicher Sicht unbenommen, untereinander Vereinbarungen zu schließen (Krüger, 1996, 179).

Die Höhe der durch Nachfragesteuerung zu vergebenden Mittel sollte so bemessen sein, dass einerseits deutliche Steuerungseffekte erreicht werden und andererseits eine gewisse institutionelle Kontinuität gewährleistet wird. Dies gilt insbesondere für technische und naturwissenschaftliche Fächer mit ihrer anspruchsvollen Infrastruktur. Eine denkbare Einstiegsgröße wären 30 Prozent der Mittel für die Hochschulausbildung (ohne Forschung). Für das Jahr 2002 hätte sich damit bei einem Budget von 12,2 Milliarden Euro ein Betrag von rund 3,6 Milliarden Euro ergeben.

Ein erster Einstieg in eine landesübergreifende Nachfragesteuerung in der Hochschullehre könnte durch die im geplanten Entflechtungsgesetz zur Föderalismusreform vorgesehenen Kompensationszahlungen des Bundes für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und Bildungsplanung gelingen. Danach stehen den Ländern im Zeitraum von 2007 bis 2013 jährlich rund 715 Millionen Euro und im Zeitraum 2014 bis 2019 jährlich rund 298 Millionen Euro zu. Das Gesetz sieht vor, diese Mittel gemessen an den Investitionsleistungen der Länder im Zeitraum von 2000 bis 2003 zu verteilen. Sinnvoller als auf Entwicklungen in der Vergangenheit zurückzugreifen wäre es, mit diesen Mitteln den Grundstock für einen länderübergreifenden Studiengutscheinfonds (SGF) zu legen.

Aus diesem Studiengutscheinfonds sollten Studierende zu Beginn ihres Studiums einen Gutschein über die für ein Bachelorstudium notwendigen 240 ECTS-Punkte erhalten (siehe Übersicht 10 in Kapitel 4). Sie können den Gutschein an der von ihnen gewählten Hochschule einlösen, die wiederum durch den Gutschein berechtigt ist, entsprechende Mittel beim Studiengutscheinfonds abzurufen. In Analogie dazu sollte die Mittelvergabe für das öffentlich geförderte konsekutive Masterstudium mit 120 ECTS-Punkten erfolgen. Damit hätten die Hochschulen einen Anreiz, eine möglichst optimale Bachelorausbildung anzubieten, um eine Abwanderung der Absolventen in Masterstudiengänge anderer Hochschulen zu verhindern (Enste/Stettes, 2005, 42). Das nicht konsekutive, weiterbildende Masterstudium sollte dagegen nicht aus staatlichen Mitteln, sondern vollständig durch Studiengebühren finanziert werden.

Haben die Studierenden ihr Gutscheinkontingent aufgebraucht, so müssen sie selbst den staatlichen Anteil für die restlichen, noch zu erwerbenden ECTS-Punkte zahlen. Damit würde in Kombination mit Studiengebühren ein hoher Anreiz für ein konzentriertes und effizientes Studieren gesetzt. Gleichzeitig erlaubt die Modularisierung nach ECTS-Punkten aber auch eine zeitliche Flexibilisierung der Studienzeiten, sodass ein berufsbegleitendes Teilzeitstudium genauso zu realisieren ist wie ein zügiges Vollzeitstudium.

Um im Gegenzug die Hochschulen zur Bereitstellung eines optimal organisierten Lehrangebots anzuhalten, sollten die Gutscheine beim Studienfonds erst dann einlösbar sein, wenn die Lehrleistung nachweislich erbracht wurde. Dies kann durch Anwesenheitsnachweise und/oder den Nachweis von Prüfungsleistungen geschehen.

### **Kooperative Forschungsfinanzierung durch Bund und Länder**

Die Finanzierung der Grundlagenforschung sollte aufgrund ihrer gesamtgesellschaftlichen Wirkungen und der entsprechenden Erwartungen der Bürger

Aufgabe des Bundes sein. Allerdings hat sich die in Art. 91 b im reformierten Grundgesetz fixierte Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung durch Bund und Länder bei der aktuellen Exzellenzinitiative und bei der Programmförderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) bewährt. Diese Förderwege sollten fortgesetzt werden. Wettbewerbliche Elemente werden durch die Vergabepraxis der DFG realisiert, indem sie dem Reputationsstreben der Wissenschaftler den adäquaten Anreiz bietet. Als ein von Bund und Ländern finanzierter, rechtlich unabhängiger eingetragener Verein vergibt die DFG jährlich nach Begutachtung der individuell gestellten Förderanträge rund 14 Prozent der 9,1 Milliarden Euro umfassenden staatlichen Forschungsausgaben allein für die Hochschulen (Übersicht 7).

## Die deutsche Forschungsgemeinschaft

Übersicht 7

Als Selbstverwaltungsorganisation unterstützt die 1920 als Notgemeinschaft der deutschen Wissenschaft gegründete DFG die universitäre Forschung durch Drittmittel, fördert den wissenschaftlichen Nachwuchs durch Graduiertenschulen, berät Behörden und Parlamente und pflegt die Verbindung der Forschung zur Wirtschaft und zur ausländischen Wissenschaft. Als eingetragener Verein ist die DFG institutionell unabhängig. Ihre Mitglieder sind Universitäten, größere Forschungseinrichtungen und wissenschaftliche Akademien. Zentrales Organ der DFG ist der Hauptausschuss, der über die Entwicklung der Förderpolitik berät und den Wirtschaftsplan der DFG beschließt. Seine Mitglieder sind 39 Vertreter der Wissenschaft, je 16 Vertreter von Bund und Ländern sowie zwei Vertreter des Stifterverbands.

Die DFG ist mit 1,3 Milliarden Euro jährlich der größte Drittmittelgeber in der Forschung. Die Fördermittel stammen zu 58 Prozent vom Bund und zu 42 Prozent aus den Ländern. Außerdem leistet der Stifterverband einen jährlichen Beitrag zum Haushalt der DFG. Der Hauptanteil von 1,07 Milliarden Euro fließt in die Hochschulforschung. Damit werden rund 14 Prozent der 9,1 Milliarden, die Bund und Länder jährlich für die Hochschulforschung aufwenden, in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben.

Die DFG fördert sowohl Projekte einzelner Wissenschaftler als auch interdisziplinäre Forschungs Kooperationen verschiedener Hochschulen. Jeder Antrag wird durch mindestens zwei Gutachter bewertet. Die ehrenamtlichen Gutachter werden von Fachkollegien ernannt, die ihrerseits innerhalb der Hochschulen von allen Wissenschaftlern gewählt werden. Diese Fachkollegien treffen die Vorentscheidung über die Förderung, die dann vom Hauptausschuss der DFG zu bestätigen ist. Insgesamt fördert die DFG jährlich rund 22.000 Forschungsvorhaben.

Eigene Zusammenstellung

Damit sich die Hochschulen im internationalen Wettbewerb als Forschungseinrichtungen positionieren können, ist es erforderlich, neben den Anreizen auf individueller Ebene durch eine entsprechende Kanalisierung der Mittelvergabe auch Anreize für eine institutionelle Profilierung zu setzen. Einen ersten Schritt in diese Richtung realisierte die DFG im Jahr 1990 durch die Ausschreibung von Fördermitteln für Graduiertenkollegs. Dieser Ansatz wurde erweitert durch die 2005 begonnene Exzellenzinitiative, in deren Rahmen die DFG in Kooperation

mit dem Wissenschaftsrat die Länder- und Bundesmittel vergibt. Gefördert werden sowohl Forschungsnetzwerke als auch Graduiertenkollegs und darüber hinaus solche Universitäten, die erfolgreich Mittel für die ersten beiden Komponenten eingeworben haben und zudem ein Konzept als Forschungsuniversität vorlegen können. Die Exzellenzinitiative hat breite Zustimmung gefunden. Positiv hervorgehoben werden die Dynamik und Kreativität, mit denen die Profilbildung in den Hochschulen angegangen wird.

Um die sichtbar gewordene positive Dynamik zu stärken, sollte der Anteil der über die DFG vergebenen Mittel künftig erheblich gesteigert werden. Der im Gesetzentwurf zur Föderalismusreform neu gefasste Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 bietet die Grundlage für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Förderung von Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen einschließlich der Förderung von Forschungsbauten und Großgeräten. Nachdem die Beiträge für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau langfristig frei werden, kann der Bund dort, wo Forschungsinfrastruktur von überregionaler Bedeutung entstehen soll, mitfinanzieren und die Länder dadurch indirekt bei der selbstständigen Bewältigung der vormaligen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau unterstützen.

### **Forschungsfinanzierung durch den Bund**

Der Bund sollte die Grundlagenforschung an Hochschulen auch außerhalb der mit den Ländern gemeinsam finanzierten Institutionen und Vorhaben fördern können. Um eine im Föderalismus rechtlich umstrittene direkte Finanzierung von Hochschuleinrichtungen und Hochschulvorhaben durch den Bund möglich zu machen, sollte das gesetzgeberische Potenzial von Artikel 74 Abs. 1 Nr. 13 zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung für ein gesondertes Forschungsförderungsgesetz genutzt werden (Dittmann, 2004, 57). Der Bund sollte bei der direkten Forschungsförderung an Hochschulen künftig mehr Projekte auf den Weg bringen, welche die Forschung in den Hochschulen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Unternehmen vernetzen. Dies könnte entweder durch eigenständige Fördermaßnahmen oder durch die Vergabekanäle der DFG geschehen, indem sich der Bund stärker an der Finanzierung der DFG beteiligt.

### **Finanzierung der Lehre durch den Bund**

In der Lehre sollte sich der Bund in der Studienfinanzierung engagieren, um bereits bestehende Fehlentwicklungen bei der Vergabe von Studiendarlehen zu korrigieren (siehe Kapitel 3.4, Akquisition zusätzlicher Ressourcen). Ohnehin hat er dazu auch nach der Föderalismusreform die grundrechtliche Kompetenz

durch die Aufgabe der Ausbildungsförderung nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 13 GG. Der Bund sollte die Ausfallgarantie übernehmen. Er kann dabei nach amerikanischem Beispiel auch die Privatbanken an der Studienfinanzierung beteiligen, ohne dass sich daraus nachteilige Konditionen für die Studierenden ergeben würden (Konegen-Grenier, 2006, 181). Zusätzlich zu den Krediten sollten Stipendien bereitgestellt werden, um die Verschuldungs- und Risikoaversion von Studieninteressenten aus sozial schwachen Familien aufzufangen. Die für das Kreditmanagement und die Stipendien erforderlichen Mittel sollten durch Zusammenlegung von BAföG, Kindergeld und sonstigen ausbildungsrelevanten Steuervergünstigungen für Eltern Studierender aufgebracht werden.

Zwischenfazit: Im Unterschied zur Lehre bieten die staatlichen Finanzierungswege in der Forschung bereits einige gute Ansätze für einen Wettbewerbsrahmen. Ein stärkeres Engagement des Bundes in der Finanzierung der Grundlagenforschung durch das wettbewerbliche Verfahren der DFG oder durch eigene Ausschreibungen ist aufgrund der ökonomischen und gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Grundlagenforschung ein sinnvoller Ausgleich für den Rückzug aus der Hochschulbaufinanzierung. In der Lehre könnten durch ein länderübergreifendes Studiengutscheinsystem wirksame Anreize gesetzt werden. Damit die nachfrageorientierte Dynamik nicht gebrochen wird, müssen die Länder jedoch der Versuchung widerstehen, die immer noch bestehende Intensität staatlicher Eingriffe mit den neuen Steuerungsinstrumenten fortzusetzen. Die Hochschulen wiederum werden sich einer zu einseitigen Vorgabe von Zielvereinbarungen und einer zu starken Lenkung durch Projektausschreibungen und Ergebnisindikatoren nur erwehren können, wenn sie über eine starke, materiell abgesicherte Autonomie verfügen.

### **3.4 Akquisition zusätzlicher Ressourcen**

Nach weit verbreiteter Auffassung gelten deutsche Hochschulen als unterfinanziert. Bereinigt um die gestiegenen Studierendenzahlen ist der Anteil der Ausgaben für die Hochschulausbildung nach nationalen Abgrenzungskriterien seit den siebziger Jahren von einem Prozent auf ein halbes Prozent des BIP zurückgegangen (Deutsche Bundesbank, 2003, 63). Im internationalen Vergleich lag der BIP-Anteil der Lehr- und Forschungsausgaben nach OECD-Definition 2002 bei lediglich 1,1 Prozent gegenüber 1,4 Prozent im OECD-Durchschnitt (Tabelle 3). Ein Blick auf den Anteil der privaten Hochschulausgaben zeigt jedoch, dass Deutschland den OECD-Durchschnitt erreichen könnte, würde es die private Beteiligung an der Hochschulfinanzierung ebenfalls auf den OECD-Durchschnitt anheben. Gegenwärtig haben die privaten Mittel nur einen Anteil von 8,4 Prozent



an den gesamten Hochschulausgaben. Damit liegt Deutschland in dieser Hinsicht deutlich unter dem OECD-Durchschnitt.

## Deutsche Hochschulausgaben 2002 im OECD-Vergleich

Tabelle 3

	Deutschland	OECD-Durchschnitt <sup>1</sup>
Alle Hochschulausgaben in Prozent des BIP	1,1	1,4
Private Hochschulausgaben in Prozent des BIP	0,1	0,3
Anteil der privaten Ausgaben an allen Hochschulausgaben in Prozent	8,4	21,9
Jährliche öffentliche und private Ausgaben pro Studierenden für eigentliche Bildungsdienstleistungen in US-Dollar-KKP <sup>2</sup>	6.617,0	7.299,0
Jährliche öffentliche Ausgaben pro Studierenden für eigentliche Bildungsdienstleistungen in US-Dollar-KKP <sup>3</sup>	6.061,0	5.602,0

<sup>1</sup> Ländermittel nach OECD-Definition; <sup>2</sup> Eigentliche Bildungsdienstleistungen: Gesamtausgaben für Bildungseinrichtungen abzüglich der Aufwendungen für FuE und der zusätzlichen Dienstleistungen wie Mensen, Wohnheime, Gesundheitsdienste; KKP: Kaufkraftparitäten sind Währungsumrechnungskurse, welche die Kaufkraft verschiedener Währungen ausgleichen; vgl. OECD, 2005, 491; <sup>3</sup> Eigene Berechnungen aus Indikator B3.2, Indikator B6.1, Indikator B6.2 und Indikator B1.3.  
Quelle: OECD, 2005

Wenn man die im internationalen Bereich geringe Beteiligung an der Hochschulausbildung mit in Betracht zieht und nur die Pro-Kopf-Ausgaben für die Lehre beachtet, dann scheint sich eine Unterfinanzierung anzudeuten. Das Bild ändert sich jedoch, wenn nur auf die öffentlichen Ausgaben zurückgegriffen wird. Mit 6.061 US-Dollar-KKP liegt Deutschland deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 5.602 US-Dollar-KKP.

Die privaten Anteile in der deutschen Hochschulfinanzierung zu steigern, ist aus zweierlei Hinsicht hochschulpolitisch vordringlich: Mehr private Gelder gleichen die öffentliche Unterfinanzierung aus und bilden gleichzeitig das materielle Fundament für eine tatsächliche Hochschulautonomie. Private Anteile können auf ganz verschiedenen Wegen akquiriert werden: durch Studien- und Weiterbildungsgebühren, durch Stiftungen und Schenkungen sowie durch Drittmittelaufträge für die angewandte Forschung.

### Studiengebühren

Nach der Aufhebung des Studiengebührenverbots durch das Bundesverfassungsgericht haben inzwischen sechs Bundesländer – Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und das Saarland – die Einführung von Gebühren beschlossen (Übersicht 8).

Die Gebühren, die zwischen 300 und 500 Euro pro Semester liegen, sollen in allen Bundesländern den Hochschulen direkt zugute kommen. Damit sind erste wichtige Schritte für eine Steigerung der privaten Anteile an der Hochschulfinanzierung getan. Die bislang absehbare Gestaltung der Studienkredite könnte jedoch Abschreckungseffekte mit sich bringen und damit die generelle Akzeptanz und die Einführung von Gebühren in den übrigen Bundesländern infrage stellen. Die derzeitigen Kreditmodelle weichen in wesentlichen Punkten vom australischen Studienkreditmodell ab, das in der aktuellen hochschulpolitischen Diskussion als ein Referenzmodell für die Existenz von Studiengebühren ohne Abschreckungseffekte gilt.

- **Hohes Zinsniveau**

Da die Bundesländer keine Ausfallgarantie übernehmen, liegt das Zinsniveau im internationalen Vergleich mit durchschnittlich variablen 6 Prozent hoch. Das gilt auch für den gerade entwickelten bundesweiten KfW-Kredit (variabel, derzeit 5,28 Prozent effektiv) und vor allem für die aktuell vorliegenden Angebote der privaten Banken. In Ländern, in denen der Staat das Ausfallrisiko übernimmt, liegen die Zinsen deutlich niedriger (USA derzeit variable 3,4 Prozent). Auch in Deutschland selbst bieten die das BAföG ergänzenden Bildungskredite günstigere Zinssätze (4,01 Prozent), weil der Staat die Ausfallgarantie übernimmt.

Andere Länder gehen noch einen Schritt weiter und ermöglichen neben der staatlichen Ausfallgarantie subventionierte Zinsen in Höhe der Inflationsrate (Großbritannien derzeit 3,2 Prozent, Australien 2,4 Prozent). Die deutschen Kredite dürften überdies noch teurer werden, wenn die Niedrigzinsphase beendet ist.

- **Uneinheitliches Zinsniveau**

International üblich ist eine zentrale Vergabe der Studienkredite auf nationaler Ebene durch den Staat. Dies sichert die Mobilität der Studierenden und trägt überdies durch Mengenvorteile und internen Risikoausgleich zu einer Kostendämpfung und damit zu einem niedrigen Zinsniveau bei. In Deutschland ist das unterschiedliche Niveau der Zinsen schon deshalb nicht vertretbar, weil in zulassungsbeschränkten Studiengängen der Studienort nicht frei wählbar ist.

- **Niedrige Rückzahlungsschwelle**

Einkommensabhängige Rückzahlungsklauseln orientieren sich international am Durchschnittseinkommen oder am durchschnittlichen Ersteinkommen von Akademikern und liegen im Schnitt umgerechnet bei 22.000 Euro pro Jahr. Die deutlich niedrigere Rückzahlungsschwelle in Deutschland könnte dazu führen,

# Ausgewählte Länderbeispiele zu Studiengebühren und Studienkrediten

Übersicht 8

	Baden-Württemberg	Bayern	Hamburg	Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen	Saarland
<b>Einführung der Gebühren ab</b>	SS 2007	SS 2007	SS 2007	WS 2006/2007 für Erstsemester; SS 2007 für alle Studierenden	WS 2006/2007 für Erstsemester; SS 2007 für alle Studierenden	WS 2007/2008 <sup>1</sup>
<b>Gebührenhöhe pro Semester<sup>2</sup></b>	500 Euro	300–500 Euro (Unis) 100–500 Euro (FHs)	500 Euro	Bis zu 500 Euro je nach Entscheidung der Hochschulen	500 Euro	Für 1. und 2. Semester je 300 Euro, für weitere Semester je 500 Euro
<b>Darlehensgeber</b>	Landes-eigene L-Bank oder Kredit-institute	LfA Förderbank Bayern in Kooperation mit KfW	Vereinbarungen mit Kredit-instituten in Planung	NRW-Bank	Niedersachsenbank in Kooperation mit KfW	Rahmenvereinbarung mit einem Kredit-institut
<b>Maximale Laufzeit</b>	Regelstudienzeit plus 4 Semester	10 Semester	Regelstudienzeit plus 4 Semester	Regelstudienzeit plus 4 Semester	Regelstudienzeit plus 4 Semester	Noch offen
<b>Maximale Darlehenshöhe</b>	5.000 Euro	In Höhe der Gebühren	In Höhe der Gebühren	In Höhe der Gebühren	5.000 Euro plus kreditierte Zinsen	In Höhe der Gebühren
<b>Zinsen</b>	Variabel, derzeit 5,7 Prozent p. a.	Euribor <sup>3</sup> + Zuschlag; derzeit ca. 5–6 Prozent	Derzeit 4,9 Prozent	Soll unter 6 Prozent liegen	Zwischen derzeit 5,8 Prozent bis maximal 7,5 Prozent	Noch offen
<b>Schuldenerlass</b>	Bei BAföG-Empfängern ab 15.000 Euro	Sozialverträgliche Regelungen sind in Planung	keiner	Bei BAföG-Empfängern ab 10.000 Euro + Studienbeiträge	Bei BAföG-Empfängern 10.000 Euro; bei übrigen Kappungsgrenze bei 15.000 Euro	Bei BAföG-Empfängern ab 15.000 Euro
<b>Rückzahlungszeitpunkt</b>	Frühestens zwei Jahre nach Studienabschluss	18–24 Monate nach Studienabschluss	18–24 Monate nach Studienabschluss	Frühestens zwei Jahre nach Studienabschluss	Frühestens zwei Jahre nach Studienabschluss	Frühestens zwei Jahre nach Studienabschluss
<b>Ein-kommens-abhängige Rückzahlung</b>	Ab 1.060 Euro Monatseinkommen für Ledige ohne Kinder	Ab nichtpfändbarem Einkommen nach Zivilprozessordnung	Rückzahlungsregel wie bei BAföG + 100 Euro Bei 1.060 Euro netto für Alleinstehende	Rückzahlungsregelung wie bei BAföG: ab 960 Euro für Ledige	BAföG-Rückzahlungsgrenze von 960 Euro + 100 Euro	BAföG-Rückzahlungsgrenze von 960 Euro + 100 Euro

<b>Monatliche Rückzahlungsraten</b>	Zwischen 50, 100 oder 150 Euro	„Moderate“ Raten	Mindestens 20 Euro pro Monat <sup>1</sup>	Ab 50 Euro frei verhandelbar	Zwischen 20 und 100 Euro	Noch offen
-------------------------------------	--------------------------------	------------------	---	------------------------------	--------------------------	------------

<sup>1</sup> Besonderheit: Vorfinanzierung zur Verbesserung der Lehre durch das Land, damit Studierende mit Beginn ihrer Beitragspflicht schon verbesserte Studienbedingungen vorfinden; <sup>2</sup> In fast allen Ländern gelten die folgenden Befreiungsgründe: Urlaubs- und Praxismester, Praktisches Jahr für Mediziner, Doktoranden, Studierende mit kleinen Kindern. Weitere Ausnahmen in einzelnen Ländern: ausländische Studierende, besondere Studienleistungen, besondere Härtefälle; <sup>3</sup> Euro Interbank Offered Rate: Zinssatz, den europäische Banken beim Handel mit Einlagen mit festgelegter Laufzeit voneinander verlangen; <sup>4</sup> Flexible Änderungen der Tilgungsraten sind ebenso möglich wie Sondertilgungen.

Quelle: Wissenschaftsministerien (Stand: 28. Mai 2006)

dass sich die Risiko- und Verschuldungsaversion von Studieninteressenten stärker als befürchtet auf die Studienaufnahme auswirken.

### • **Ausfallgarantie durch die Hochschulen**

Eine Übernahme des Ausfallrisikos durch die Hochschulen ist international aus gutem Grund nicht üblich: Zum einen werden die Einnahmen für die Hochschulen deutlich geschmälert. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die Hochschulen sogenannte schlechte Risiken unter den Studierenden, also diejenigen aus sozial schwachen Verhältnissen mit Aussichten auf einen eher durchschnittlichen Studienabschluss gar nicht erst aufnehmen. Aus diesem Grund liegt das Ausfallrisiko fast überall beim Staat.

Die möglichen Abschreckungswirkungen dieser Kreditmerkmale wiegen umso schwerer, als in Deutschland die Studienbeteiligung aus sozial schwachen Haushalten ohnehin geringer ausfällt als selbst in Ländern mit Studiengebühren (Usher/Cervenak, 2005, 40 und 63).

Neben der problematischen Gestaltung der Studienkredite fällt im internationalen Vergleich ins Auge, dass Stipendien und besondere Förderprogramme zur Steigerung der Bildungsbeteiligung sozial Schwacher bislang noch fehlen. In den USA, in Großbritannien und Australien steht demgegenüber eine Palette von Instrumenten zur Verfügung, um Abschreckungseffekte zu mindern und das Studium von bildungsfernen Schichten zu fördern (Übersicht 9).

Sollten die gegenwärtigen Studienkreditkonzepte unverändert bleiben, besteht die Gefahr, dass die jetzt schon geringe Studienbeteiligung in Deutschland noch weiter zurückgeht. Dies wiegt umso schwerer, als die ohnehin unter Nachfrageschwund leidenden Ingenieurwissenschaften noch mehr Studienbewerber verlieren würden, da die technischen Disziplinen überdurchschnittlich häufig von Schulabsolventen aus unteren sozialen Schichten gewählt werden.

### **Gebühren aus Weiterbildungsangeboten**

Das Angebot berufsrelevanter Weiterbildung wird oft genannt, wenn es um eine Steigerung der privaten Einnahmen der Hochschulen geht. Zwar engagieren

# Studienförderprogramme gegen Abschreckungseffekte

Übersicht 9

## USA

- Coachingprogramme für Begabte während der High-School-Zeit
- Mentorenprogramme während des Studiums
- Schulen und Hochschulen erhalten Mittel von Bundesregierung
- Oft Eigenanteil der Hochschule erforderlich
- Zusätzliche Finanzhilfen für Schulen und Hochschulen in sozialen Brennpunkten
- Staatliche Stipendien: 15 Prozent der Gesamtförderung
- Eigene Förderprogramme der Hochschulen: 19 Prozent der Gesamtförderung
- Spitzenhochschulen bieten kostenfreies Studium

## Australien

- Programme zur Förderung der Studienaufnahme
- Mentoren- und Coachingangebote während des Studiums
- Durchführung des staatlichen Stipendienprogramms „Commonwealth Learning Scholarships“ für sozial Benachteiligte, Behinderte und ethnische Minderheiten

## Großbritannien

- Paving the way: Betreuung bildungsferner Begabter bereits im Schulalter
- Staatliche Zuweisung an Schulen für erfolgreiche Absolventen aus bildungsfernen Schichten
- Office for fair Access: Hochschulen müssen Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsbeteiligung nachweisen
- 20 Prozent der Gebühren sollen in entsprechende Programme investiert werden

Eigene Zusammenstellung

sich viele Professoren im Rahmen einer Nebentätigkeit in der Weiterbildung. Das institutionelle Engagement der Hochschulen ist dagegen mit einem Anteil von 3 Prozent am gesamten Weiterbildungsvolumen (BMBF, 2006, 298) und einem geschätzten Anteil von 10 Prozent an der Weiterbildung (Stifterverband, 2003, 10) für Hochqualifizierte eher marginal. Entsprechend nutzen nur rund 20 Prozent der Hochschulabsolventen die Angebote der Hochschulen. An erster Stelle steht für sie das Weiterbildungsangebot der Betriebe (BMBF, 2006, 301).

Ein Grund für diese geringe Aktivität sind die bestehenden Regulierungen im Hochschulhaushalt und bei der Hochschullehrerbesoldung. Unklar ist immer noch, ob Hochschulen die Einnahmen aus der Weiterbildung nicht nur behalten, sondern auch eigenständig investieren dürfen. Für die Hochschullehrer kann die eigene Hochschule wenig Anreize aufbauen: Hochschullehrer dürfen Weiterbildung nicht als Nebentätigkeit an der eigenen Hochschule anbieten und auch keine vergüteten Lehraufträge im eigenen Fach an der eigenen Hochschule übernehmen. Die Anrechenbarkeit auf das Lehrdeputat ist zwar gegeben, wird aber aufgrund des hohen Arbeitsaufkommens in der Erstausbildung kaum praktiziert. Beim Thema Weiterbildung wird somit exemplarisch sichtbar, wie wichtig eine

Flexibilisierung in der Vergütung und im Einsatz des Stundendeputats für die Profilbildung der Hochschulen in Deutschland ist.

Da die bestehenden Regulierungen den Aufbau von Profilbildung und Handlungsanreizen nicht erlauben, kann es nicht verwundern, dass das derzeitige Angebot auch inhaltlich wenig auf die Bedürfnisse Berufstätiger zugeschnitten ist. Dieses Problem ist aber insofern schwerwiegend, als es die Akzeptanz des Bachelors als berufsbefähigenden Abschluss infrage stellt: Es wird wenig attraktiv sein, die Hochschule mit dem Bachelor zu verlassen, wenn kein ausreichendes Angebot an berufsbegleitenden Masterstudiengängen zur Verfügung steht. Bislang werden erst 14 Prozent der Masterstudiengänge berufsbegleitend oder im Fernstudium angeboten. Dass der Bachelor eine Option auf den späteren Master darstellt und damit eine Struktur für lebenslanges Lernen aufgebaut wird, kann beim gegenwärtigen Stand des Angebots nicht bestätigt werden. Die strukturellen Probleme der Weiterbildung gefährden somit das Gelingen der Bologna-Reform. Wie in der Hochschullehre generell, so ist auch in der Weiterbildung eine dynamische Kombination von Handlungsfreiräumen und Handlungsanreizen dringend erforderlich.

### **Private Drittmittel**

Drittmittel sind nach der Definition des Wissenschaftsrats Mittel, die zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt (Grundausrüstung) von öffentlichen und privaten Stellen eingeworben werden. Staatliche Mittel bilden mit rund 66 Prozent den weitaus größten Anteil am gesamten Drittmittelaufkommen (Tabelle 4).

Größter Drittmittelgeber für die deutschen Hochschulen ist die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die von Bund und Ländern gemeinsam finanziert wird (siehe Übersicht 7). Private Drittmittel stammen aus Forschungsaufträgen der Wirtschaft und aus Zuwendungen von Stiftungen, Schenkungen und Sponsoren.

Seit 1993 ist der Anteil der Drittmittel an den Gesamtausgaben der Hochschulen stetig gewachsen. Allerdings hat sich dabei das Übergewicht der staatlichen Zuflüsse kaum verringert. Private Drittmittel hatten im Jahr 2003 einen Anteil von 33,7 Prozent an allen Drittmitteln. Im Jahr 1993 lag dieser Anteil bei 33,0 Prozent und hat sich damit kaum verändert. Einen Grund für diese geringe Entwicklungsdynamik sehen Unternehmen und Hochschulforscher in den immer noch unflexiblen Rahmenbedingungen für umsetzungsnahe Forschungsvorhaben (Schmoch, 2002, 35). Wirksam sind überdies kulturelle Faktoren: So suchen Unternehmen oft kurzfristig nach einem Problemlöser, statt weitsichtig in den

## Drittmittelinnahmen und Ausgaben der Hochschulen

Tabelle 4

	1998*		2003	
	in Millionen Euro	Anteil an Drittmitteln insgesamt in Prozent	in Millionen Euro	Anteil an Drittmitteln insgesamt in Prozent
Deutsche Forschungsgemeinschaft	829	33,5	1.069	31,2
Bund	534	21,5	807	23,5
Sonstiger öffentlicher Bereich	140	5,6	201	5,8
Internationale Organisationen	158	6,4	201	5,8
Stiftungen (Lehrstühle und Professuren)	118	4,7	242	7,0
Wirtschaft (Drittmittelaufträge und Spenden)	705	28,3	917	26,7
<b>Drittmittel insgesamt</b>	<b>2.485</b>	<b>100,0</b>	<b>3.437</b>	<b>100,0</b>
Ausgaben insgesamt	26.511		30.644	
Anteil der Drittmittel an allen Ausgaben in Prozent	9,4		11,2	

\* Für frühere Jahrgänge liegt keine Erhebung der Drittmittel nach Drittmittelquellen vor.  
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2000 und 2005b

Aufbau eines nachhaltig wirksamen Innovationsnetzwerks zu investieren. Akademische Einrichtungen tendieren dagegen dazu, die kommerzielle Umsetzung ihres Wissens als „Abfallprodukt“ ihrer Forschungstätigkeit zu betrachten, statt sie als strategisches Ziel zu verfolgen (Braun, 2001, 13).

Mangelnde Strategie ist ebenfalls ein wichtiger Grund für die noch unterentwickelten Fund-Raising-Aktivitäten. Die wenigen Hochschulen, denen es gelungen ist, private Mittel in Form von Spenden und Sponsoring-Zuwendungen zu akquirieren, zeichnen sich durch eine zentrale Koordinierung der Mittelwerbung auf der Ebene der Hochschulleitung aus (Giebisch/Langer, 2005, 18).

Zwischenfazit: Sollen private Ressourcen die materielle Basis für mehr Autonomie bilden, so müssen die Hochschulen die Akquisition privater Mittel in Zukunft stärker in ihrer Gesamtstrategie verankern. Sowohl für Gebühren zahlende Studierende als auch für Projektauftraggeber und Spendenwillige ist es erforderlich, dass die Hochschule ein unverwechselbares Leistungsprofil vorweisen kann. Dieses kann sie jedoch nur hervorbringen, wenn sie über entsprechende Gestaltungsspielräume verfügt. Insofern ist Autonomie zugleich Voraussetzung und Ziel des Reformprozesses.

# 4

## Autonomie als Voraussetzung der Bologna-Reform

Wie kaum ein anderes Reformwerk wird die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge die Struktur der deutschen Hochschullandschaft verändern. Das Verhältnis von Fachhochschulen und Universitäten wird sich neu definieren, da beide Hochschultypen nunmehr in vielen Fächern die gleichen Studiengänge anbieten können. Quer zu den Hochschultypen wird sich eine Differenzierung nach Forschungs- und Praxisbezug herausbilden. Gleichzeitig bietet der Bologna-Prozess (Übersicht 10) die Chance, lange ausstehende Reformvorhaben wie die Internationalisierung der Hochschulausbildung, die Verkürzung der Studienzeiten, die Integration des Berufsbezugs und den Ausbau der Weiterbildung anzugehen.

Der Chance, lang ausstehende Reformen anzugehen, stehen allerdings die ebenfalls lang bestehenden Strukturprobleme des Hochschulsystems entgegen. Damit die Reform gelingt, muss ein Autonomiekonzept verwirklicht werden, welches Handlungsfreiräume und Handlungsanreize für die Hochschulen kombiniert. In diesem Sinne ist ein adäquater Wettbewerbsrahmen Voraussetzung der Reform. Gleichzeitig ist der Bologna-Prozess der Prüfstein für den Stand des Ausbaus eines solchen Wettbewerbsrahmens.

### **Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt**

Vonseiten der Privatwirtschaft wird die Umstellung auf das gestufte Studiensystem überwiegend positiv aufgenommen (Bergs/Konegen-Grenier, 2005, 38; Rehburg, 2006, 12). Unter der Voraussetzung, dass die Reform gelingt, sind die Unternehmen bereit, die Bachelorabsolventen auf dem Beschäftigungs- und Gehaltslevel von Akademikern einzustellen. Allerdings haben Unternehmen einen differenzierten Mitarbeiterbedarf: Sie benötigen sowohl den Bachelor als auch den Master. Für den Bachelor sehen sie generalistisch-handlungsbezogene Einsatzfelder vor. Für alle Aufgaben, die in besonderem Maße wissenschaftsnah und analytisch ausgerichtet sind, favorisiert man den Master bereits bei der Einstellung. Was den weiteren Karriereverlauf betrifft, so sind die Unternehmen mit hoher Übereinstimmung der Auffassung, dass der formale Abschluss nicht entscheidend ist. Zentrale Karrierevoraussetzungen sind vielmehr Engagement, Eigeninitiative und Leistungsbereitschaft (Bergs/Konegen-Grenier, 2005, 27 ff.)

Von den Prüfungsjahrgängen 2002 und 2003 wagten drei Viertel der Fachhochschulbachelor und ein Drittel der Universitätsbachelor den direkten Sprung ins Berufsleben. Rund zwei Drittel von ihnen sind in Betrieben mit weniger als



Zusammen mit 32 anderen europäischen Staaten verpflichtete sich Deutschland im Jahr 1999 in Bologna zur Einführung eines gestuften Studiensystems. Ziel der Konferenz war die Schaffung eines europäischen Hochschulraums, durch den die Mobilität und Berufsfähigkeit der europäischen Bürger sowie die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Hochschulsystems gestärkt werden sollte. Im Zuge der Folgekonferenzen haben mittlerweile 45 europäische Länder die in der Bologna-Deklaration festgelegten Ziele unterzeichnet. Seit dem Jahr 1998 als Erprobungsstudiengänge möglich, wurden die Bachelor- und Masterstudiengänge 2002 im Hochschulrahmengesetz in das Regelangebot überführt. Im Jahr 2003 haben die Wissenschaftsminister der Länder die bildungspolitische Grundsatzentscheidung für eine möglichst flächendeckende Umsetzung bis zum Jahr 2010 verabschiedet.

### **Merkmale der gestuften Studiengänge**

Innerhalb des gestuften Studiensystems kann auf einen drei bis vier Jahre umfassenden Bachelorstudiengang der ein bis zwei Jahre dauernde Masterstudiengang aufgebaut werden. Beide Abschlüsse sollen berufsqualifizierend sein. Damit ist die Möglichkeit gegeben, bereits nach dem Bachelorabschluss in den Arbeitsmarkt zu gehen. Das Masterstudium kann somit nicht nur direkt nach dem Bachelorexamen, sondern auch nach einer längeren Praxisphase angeschlossen werden. Die Masterabschlüsse werden nach den von der Kultusministerkonferenz festgelegten Profiltypen „stärker anwendungsorientiert“ und „stärker forschungsorientiert“ differenziert. Grundsätzlich möglich sind interdisziplinäre Kombinationen wie beispielsweise die Ergänzung eines technischen Bachelorstudiums durch einen betriebswirtschaftlichen Masterabschluss. Universitäten und Fachhochschulen können Bachelor- und Masterstudiengänge gleichermaßen anbieten und sind berechtigt, die entsprechenden Abschlüsse zu verleihen. Sofern dies die Akkreditierungsagentur feststellt, eröffnen auch Masterstudiengänge an Fachhochschulen den Zugang zum höheren Dienst.

### **Modularisierung, ECTS-System und Diploma Supplement**

Auf der Bologna-Konferenz wurde ebenfalls die Modularisierung des Studiums in Lernziele und thematische Einheiten, denen entsprechende Lehrveranstaltungen und Zeiteinheiten des Selbststudiums zugeordnet sind, beschlossen. Alle Prüfungen werden studienbegleitend abgehalten. Das European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) soll die internationale Mobilität erleichtern, indem alle Leistungsnachweise in ein auf europäische Standards verpflichtetes Leistungspunktesystem eingeordnet werden. Während sich bisher die Messung nach Semesterwochenstunden am Arbeitsaufwand der Hochschullehrer orientiert, basiert das Leistungspunktesystem auf dem studentischen Arbeitsaufwand, der zur Erreichung eines Lernziels vorgesehen ist. In einem Studienjahr werden in der Regel 60 ECTS-Punkte verliehen, die 1.500 bis 1.800 studentischen Arbeitsstunden entsprechen. Für einen Bachelorabschluss sind nach Vorgabe der Kultusministerkonferenz 180 bis 240 ECTS-Punkte, für einen Masterabschluss 60 bis 120 ECTS-Punkte nachzuweisen. In Verbindung mit der Modularisierung wird das Leistungspunktesystem zu einem Instrument, das auch zeitliche Flexibilität erlaubt und somit eine berufs begleitende Organisation des Studiums erleichtert. Die Bologna-Erklärung sieht die Anwendung des ECTS-Systems im Kontext des lebenslangen Lernens ausdrücklich vor.

### **Akkreditierung**

Qualität und Studierbarkeit werden durch unabhängige, regionale oder fachlich spezialisierte Akkreditierungsagenturen überprüft, die sich ihrerseits vom nationalen Akkreditierungsrat anerkennen lassen müssen. Dem auf Beschluss der Kultusministerkonferenz eingerichteten, unabhängigen Akkreditierungsrat gehören insgesamt 17 Vertreter der Länder, Hochschulen, Studierenden und der Berufspraxis an. Das zweistufige, im Schnitt 13.000 Euro teure Akkreditierungs-

verfahren umfasst die Selbstbewertung des Studiengangs durch die Hochschule und eine darauf aufbauende, vor Ort stattfindende, externe Begutachtung durch Vertreter der Wissenschaft und der Berufspraxis. Die Begutachtung richtet sich nach den ländergemeinsamen Strukturvorgaben der Kultusministerkonferenz. Geprüft wird, ob die Konzeption des Studiengangs eine schlüssige Erreichbarkeit der gesetzten Studienziele zulässt. Modularisierung und Leistungspunktesystem nach ECTS sind neben dem Nachweis einer angemessenen sachlichen und personellen Ausstattung des Studiengangs verbindliche organisatorische Standards. Inhaltlich müssen internationale Anteile sowie der Bezug zu möglichen Berufsfeldern nachgewiesen werden.

### Stand der Bologna-Reform

Inzwischen stellen die Bachelor- und Masterstudiengänge 27 Prozent des gesamten Studienangebots in Deutschland dar. Im Studienjahr 2004 befanden sich 6,1 Prozent der Studierenden in einem Bachelor- und 1,8 Prozent der Studierenden in einem Masterstudium. Damit studieren inzwischen knapp 8 Prozent in einem der neuen Studiengänge. Noch höher fällt der Prozentsatz bei den Studienanfängern aus (siehe Tabelle 5).

## Studierende und Absolventen in Bachelor- und Masterstudiengängen im Studienjahr 2004

Tabelle 5

	absolut	in Prozent
Studierende insgesamt	1.963.108	100,0
– davon Bachelorstudierende	11.841	6,1
– davon Masterstudierende	35.687	1,8
Studienanfänger insgesamt	358.704	100,0
– davon Bachelorstudienanfänger	44.397	12,4
– davon Masterstudienanfänger	5.871	1,6
Absolventen insgesamt	230.940	100,0
– davon Bachelorabsolventen	5.921	2,6
– davon Masterabsolventen	5.570	2,4

Quelle: Statistisches Bundesamt

Quelle: Hochschulrektorenkonferenz

100 Mitarbeitern tätig. Überwiegend nehmen sie als wissenschaftlich qualifizierte Angestellte Positionen ein, die traditionelle Einstiegsbereiche von Hochschulabsolventen sind. Das Ausmaß der Berufszufriedenheit unterscheidet sich nicht wesentlich von dem der Diplomabsolventen des gleichen Jahrgangs (Briedis/Minks, 2005, 12 ff.).

### Kritik an der Bologna-Reform

Trotz der insgesamt positiven Signale des Arbeitsmarktes und trotz Unterstützung der Reform durch die Hochschulrektorenkonferenz äußerten sich aus dem Hochschulbereich immer wieder kritische Stimmen zum Bologna-Prozess. Im Kern bezweifeln die Kritiker, dass innerhalb eines sechssemestrigen Studiums

ein dem traditionellen Hochschuldiplom vergleichbares Ausbildungsniveau erreicht werden kann. Befürchtet wird, dass die unterstellte Niveauabsenkung zu einer Verdrängung der Absolventen des Berufsbildungssystems führt (Steedman/Wagner, 2005, 311). Durch die Abschaffung der Diplomstudiengänge würden die Landesregierungen unwiderruflich Humankapital zerstören. Die „Bonsai-Abschlüsse“ würden zu Qualitätsproblemen in ungeahnten Größenordnungen führen (Scholz, 2004, 44).

Auf sehr große Skepsis treffen die gestuften Studiengänge bei den Vertretern der Fachrichtungen mit staatlichen Abschlüssen: Gestufte Lehramtsstudiengänge werden bislang nur als Modellversuche durchgeführt. Der Medizinische Fakultätentag spricht dem Bachelor die Berufsqualifizierung in der Medizin ab. Die Juristen sehen in dem Bachelor ebenfalls keinen berufsbefähigenden Abschluss, da in juristischen Berufen das Erste Staatsexamen, besser noch Erstes und Zweites Staatsexamen eine Eingangsvoraussetzung seien. Diese Auffassung wurde in einem Gerichtsurteil des Hamburger Verwaltungsgerichts vom 30. August 2005 bestätigt. Unterstützung erhielten diese Auffassungen auch durch die Politik: Der Koalitionsvertrag enthält die Vereinbarung, juristische und medizinische Studiengänge vom Bologna-Prozess auszunehmen.

Andere Vertreter des Hochschulbereichs wie der Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultätentag und die Deutsche Physikalische Gesellschaft erklären sich mit dem Prinzip gestufter Studiengänge zwar grundsätzlich einverstanden, sprechen dem Bachelor aber eine mit dem Diplom vergleichbare Qualifikation ab. Der Regelabschluss solle der Master sein. Diese Position wurde besonders nachdrücklich von Vertretern der ingenieurwissenschaftlichen Fächer im Rahmen der TU 9-Initiative geäußert (Übersicht 11).

### **Voraussetzungen für das Gelingen der Reform**

Soll der Bachelorabschluss zum akademischen Regelabschluss werden, so muss die Skepsis der Kritiker ernst genommen werden. Hinweise, unter welchen Bedingungen die Reform gelingen kann, liefern neben den Publikationen der Hochschulforschung die Befragungen der Absolventen und Unternehmen sowie die Erfahrungsberichte der vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft als besonders gelungen prämierten Studiengänge. Zu beachten sind auf der Grundlage dieser Quellen die folgenden Eckpunkte:

- **Neustrukturierung der Studiengänge**

Eine straffere Organisation des Studiums ist nur möglich, wenn zuvor übergeordnete Studienziele klar definiert werden. Um auswählen zu können, welche

In der Initiative „TU 9 – German Institutes of Technology“ haben sich sieben Technische Hochschulen sowie die Universitäten Hannover und Stuttgart zusammengeschlossen. Sie bezweifeln, dass mit dem Bachelorabschluss die Kernkompetenz universitärer Ingenieurausbildung vermittelt werden kann. Danach soll der TU-Absolvent in der Lage sein, „die Grenzen seiner Fachdisziplin in Wissenschaft und Praxis zu übersteigen und zu verschieben“ (Informationsdienst Wissenschaft, 2004, 1). Daher plädieren sie für den Masterabschluss als universitären Regelabschluss für die Ingenieur- und Naturwissenschaften.

Der Bachelorabschluss soll demgegenüber die Funktion einer Drehscheibe haben, die entweder in die mit Training on the Job (systematische Einarbeitung) verbundene Berufstätigkeit führt oder zum Weiterstudium im selben oder anderen Fach an derselben oder an einer anderen Universität qualifiziert.

Eine Profildifferenzierung zwischen Fachhochschulen und Universitäten soll nach dem Willen der TU 9 beibehalten werden. Die Universitäten vermittelten Methodenwissen durch die Ausbildung am wissenschaftlichen Gegenstand, während die Fachhochschulen modernes, praxisorientiertes Verfügungswissen anböten.

Kritisiert wird durch die TU 9 auch die Akkreditierungspraxis. Diese orientiere sich an Mindeststandards. Zu fordern sei dagegen eine Orientierung an internationalen Qualitätsstandards. Geprüft werden müsse in Zukunft weniger der Input, sondern die tatsächlich erreichte Qualifikation der Absolventen. Nicht einzelne Studiengänge, sondern die Gesamteinstitution müsse an internationalen Benchmarks gemessen werden.

Die TU 9-Initiative kritisiert außerdem die Kapazitätsvorgaben des nordrhein-westfälischen Wissenschaftsministeriums. Danach sollen 80 Prozent der Lehrkapazitäten für die Bachelor- und 20 Prozent für die Masterstudiengänge eingesetzt werden. Die Hochschulen befürchten einen Mangel an vergleichbar mit dem Diplomingenieur ausgebildeten Master.

Quelle: Feuck, 2004, 1

Inhalte und Methoden unbedingt erforderlich sind und welche in eine spätere Masterstudienphase verlagert werden können, muss klar sein, welche Studienziele der Bachelor erreichen soll. Die vom Stifterverband prämierten Studiengänge haben diese Aufgabe vorbildlich bewältigt, so beispielsweise im Studiengang „Biowissenschaften“ an der Universität Münster, dessen Entwicklungsarbeit mit einer Zieldefinition der Biologenqualifikation aus der Perspektive der Wissenschaft, der Arbeitswelt und der Gesellschaft begann. Für den Aufbau eines Studiengangs kann somit nicht mehr entscheidend sein, möglichst viele der von den Hochschullehrern angebotenen Fachgebiete zu berücksichtigen, sondern aus den vorhandenen Lehrkapazitäten nach Maßgabe des Studienziels auszuwählen.

Eine zweite Bedingung für eine straffere Studienorganisation ist die Neuordnung der Inhalte. Indem die verschiedenen Sachgebiete eines Studienfachs in der Aufbereitung eines Sachthemas aufeinander bezogen werden, kann nicht nur Zeit gespart werden, sondern es entsteht die Chance, Inhalte auch anschaulicher zu vermitteln. So wird beispielsweise im prämierten Bachelorstudiengang „Mechanical Engineering“ mehr Mathematik vermittelt als im alten Diplom-

studiengang, jedoch integriert in das Fachgebiet Maschinenbau. Neuordnung der Inhalte heißt auch, sich auf die Grundlagen eines Fachs zu besinnen. So steht am Beginn des ebenfalls prämierten Bachelorstudiengangs Biowissenschaften an der Universität Münster eine zweisemestrige Einführungsvorlesung, die durch Tutoren, Studierende aus höheren Semestern, begleitet wird. Diese Rückbesinnung auf die Grundlagen stellte für die verantwortlichen Professoren „eine ungeheure Herausforderung“ dar (Moerschbacher, 2005, 17). Denn sie erfordert, gedanklich gegenüber der in der Forschung stattfindenden Ausdifferenzierung und Atomisierung der Fachgebiete die umgekehrte Perspektive einzunehmen und die Sub- und Nebenthemen in die Hauptstrukturen eines Fachs zurückzugliedern.

Eine gute Möglichkeit, um Sachgebiete in ihrer wechselseitigen Bedingtheit erfahrbar zu machen, sind berufspraxisbezogene Projekte. Den Berufs- und Praxisbezug in die Bachelorausbildung zu integrieren heißt nicht etwa, additiv semesterbegleitende Praktika anzubieten. Vielmehr muss der Bezug zur Berufspraxis hergestellt werden, indem anhand von Problemstellungen aus der Praxis die Anwendung von Wissen und Methoden erprobt wird. Genau diese Anforderung wird bislang nach Auskunft der Absolventen an den Hochschulen kaum erfüllt.

Es liegt auf der Hand, dass eine solche Transferkompetenz nicht durch passive Lernformen erworben werden kann. Gleiches gilt auch für die vom Beschäftigungssystem geforderten sozialen und kommunikativen Kompetenzen. Aktivierende Lernformen wie Projektarbeit mit Themen aus der Berufspraxis oder aus der Forschung sind darüber hinaus für den gesamten Kompetenzaufbau von zentraler Bedeutung. Die Professoren des prämierten Darmstädter Bachelorstudiengangs verstehen sich daher als „Consultants“, die ihre Studierenden beim forschenden Lernen begleiten. Weitergehende statistische Analysen der Absolventenbefragung zeigen, dass Defizite, die in der Selbsteinschätzung der Bachelorabsolventen im Vergleich zu derjenigen der Diplomabsolventen bestehen, durch Formen aktiven und praxisorientierten Lernens verringert werden können. Dies betrifft die fachliche Tiefe und den theoretischen Hintergrund des Studiums sowie die für eine wissenschaftliche Ausbildung zentrale Fähigkeit, vorhandenes Wissen auf völlig neue Probleme anzuwenden (Briedis/Minks, 2005, 21).

- **Handlungsanreize**

Es liegt auf der Hand, dass die skizzierten Anforderungen an die Gestaltung der Bachelorstudiengänge eine komplette Neustrukturierung des herkömmlichen Studienangebots erfordern. Tatsächlich hat aber jeder dritte Studienganganbieter auf eine inhaltliche Neubearbeitung des Stoffs verzichtet. Da es sich bei dieser

Angabe um eine Selbstauskunft handelt, dürfte der tatsächliche Prozentsatz simpler Umetikettierungen von Diplomstudiengängen höher liegen. Um die hohen Anforderungen an eine vom gesamten Fachbereich getragene curriculare Entwicklungsarbeit erfüllen zu können, ist ein explizites Engagement in der Hochschullehre erforderlich. Genau an diesem Punkt trifft die Bologna-Reform auf die strukturelle Schwäche des deutschen Hochschulsystems. Sie ist somit gefährdet, wenn es nicht gelingt, die Lehrenden zu entsprechendem Engagement zu verpflichten. Einer Nachfrageorientierung in der Finanzierungsstruktur kommt daher entscheidende Bedeutung zu. Gleichzeitig benötigen veränderte externe Finanzierungswege aber entsprechende hochschulinterne Managementsysteme. Studiengebühren können nur zur Verbesserung der Lehrqualität beitragen, wenn das Hochschulmanagement sie wirksam einzusetzen versteht. Insofern ist auch die Neustrukturierung der internen Entscheidungsorganisation eine Bedingung für das Gelingen der Bologna-Reform. Allerdings müssen monetäre Anreize auch in ausreichendem Maße existieren, um ein ernst zu nehmendes Gegengewicht zum Streben nach Forschungsreputation zu bilden. Eine Ergänzung der staatlichen Mittel durch private Beiträge in Studium und Weiterbildung ist daher dringend erforderlich, um ein qualitativ hoch stehendes Angebot an Bachelor- und Masterstudiengängen entstehen zu lassen.

- **Gestaltungsfreiheit für das Hochschulmanagement**

Eine Neustrukturierung und qualitative Verbesserung des Lehrangebots kann nicht optimal verwirklicht werden, wenn der Personaleinsatz durch eine bundesweit normierende Kapazitätsverordnung vorgegeben wird. Um Ressourcen wirkungsvoll bündeln zu können, muss die Gestaltungsfreiheit allerdings noch weitergehen: Hochschulen sollten die Möglichkeit haben, sich auf ein Engagement in der Lehre zu konzentrieren. Dazu muss es auf Professorebene möglich sein, Deputatsstunden schwerpunktmäßig oder auch ausschließlich der Lehre zu widmen. Auch auf der Ebene der Gesamteinstitution sollte eine Profilbildung in Richtung Forschung oder Lehre möglich sein. Was nicht heißt, dass forschungsorientierte Universitäten sich nicht auch in der Bachelorausbildung engagieren sollten. Das Beschäftigungssystem hat einen differenzierten Mitarbeiterbedarf und benötigt ein entsprechend differenziertes Ausbildungsangebot. Überdies ist es vorstellbar, dass FuE-Abteilungen der Unternehmen und forschungsorientierte Hochschulen in der Weiterbildung der Bachelor zum forschungsorientierten Master kooperieren. Was die Masterausbildung betrifft, so sollten Hochschulen grundsätzlich selbst entscheiden, wie viele Ressourcen sie in diesem Bereich einsetzen wollen. Eine Quotenvorgabe der Ministerien widerspricht dagegen dem

Gedanken der Hochschulautonomie. In den weiterbildenden und gebührenpflichtigen Masterstudiengängen sollten die Hochschulen ohnehin nicht darauf angewiesen sein, um staatliche Mittel verhandeln zu müssen.

- **Qualitätssicherung**

Nur 24,5 Prozent der neuen Studiengänge sind bislang akkreditiert. Während Hochschulen und Agenturen auf Kapazitätsprobleme verweisen, liegt die Verantwortung nach Ansicht hochschulpolitischer Beobachter bei den Hochschulen, die es nicht oder erst nach langwierigen internen Auseinandersetzungen schaffen, akkreditierungsfähige Studiengänge zu konzipieren (Lange, 2005, 23).

Die endgültige staatliche Genehmigung bleibt bislang meist noch den Wissenschaftsministerien vorbehalten (Mause, 2002, 414). Somit zeigt sich auch im Bereich der Qualitätssicherung die lähmende Problemverkettung von fehlenden Handlungsanreizen und übermäßiger staatlicher Regulierung.

Außerdem darf nicht übersehen werden, dass die Akkreditierung allein noch keine hochwertige Bachelor- und Masterausbildung garantieren kann. Geprüft werden in den Akkreditierungsverfahren Konzept und institutionelle Rahmenbedingungen. Damit entsteht auch für die Studieninteressenten keine wirklich belastbare Informationsbasis für die Wahl der Hochschule. Dass die spätere Durchführung den Zielvorgaben der Konzepte folgt, lässt sich erst durch hochschulinterne Qualitätssicherungsverfahren und hochschulexterne Evaluierungen sicherstellen. Genau an dieser Stelle besteht nach Auffassung des Wissenschaftsrats noch ein erheblicher Nachholbedarf in den Hochschulen, und zwar vor allem bei den internen Prozessen der Qualitätsentwicklung (Wissenschaftsrat, 2006, 71). Es wäre Aufgabe des Staates, Rahmenvorgaben für die interne und externe Qualitätssicherung verbindlich vorzuschreiben. Gäbe es gut dokumentierte hochschulinterne Qualitätssicherungsprozesse, die, gestützt auf ein wissenschafts-adäquates Controlling, belastbare Qualitätsinformationen liefern, so könnte die zeit- und kostenaufwendige Akkreditierung von Einzelstudiengängen durch die Akkreditierung der Gesamteinstitution ersetzt werden.

# 5

## Zusammenfassung

Versteht man Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, so müssen die Rahmenbedingungen für Forschung und Lehre einen Wettbewerb ermöglichen und in Gang halten, der die bestmöglichen Leistungen an den Tag bringt. Mit anderen Worten: Elite und Exzellenz können nicht zentral angeordnet werden, sondern müssen sich dezentral im Ringen um die besten Konzepte und Anwendungen herausbilden.

Für die Weiterentwicklung der deutschen Hochschullandschaft ergeben sich daraus zwei Prämissen:

- Es muss sowohl auf der politischen als auch auf der institutionellen Ebene eine aktivierende Kombination von Handlungsfreiräumen und Handlungsanreizen gefunden werden.
- Besondere Dynamik ist im Bereich der Hochschulausbildung erforderlich, da die rechtliche, ökonomische und organisatorische Verfasstheit der deutschen Universitäten gegenwärtig die individuellen Forscherinteressen auf Kosten der Lehre begünstigt.

Insbesondere für das Gelingen der Bologna-Reform ist es von zentraler Bedeutung, ob Veränderungen im Hochschulsystem auf Basis dieser beiden Prämissen stattfinden werden. Die Bologna-Reform trifft insofern auf die strukturelle Schwäche der deutschen Hochschulausbildung, da eine Problemverketzung von übermäßiger staatlicher Regulierung bei gleichzeitig fehlenden Handlungsanreizen die Entwicklung eines qualitativ hochwertigen und an den Interessen der Nutzer orientierten Studienangebots infrage stellt.

Um dringend erforderliche Handlungsfreiräume zu schaffen, muss der Hochschule die vollständige institutionelle Autonomie gewährt werden. Dazu ist es im Einzelnen erforderlich,

- die staatsanstaatliche Komponente aus der Rechtsform zu entfernen,
- eine vollständige Budget- und Vermögenshoheit herzustellen,
- die normierende Kapazitätsverordnung aufzulösen und
- die hochschuleigene Auswahl der Studierenden möglich zu machen.

Den Aufbau institutioneller Autonomie zu gewähren bedeutet darüber hinaus, den Aufbau neuer Führungs- und Entscheidungsstrukturen zu ermöglichen sowie den Weg für flexible Personalkonzepte freizugeben. Um dies zu realisieren, sollte den Hochschulen die Freiheit gegeben werden:



- die Kompetenzen der Kollegialorgane auf Beratungs- und Kontrollfunktionen zu begrenzen und dabei die Entscheidungskompetenzen auf die Leitungsorgane zu konzentrieren,
- die interne Aufgabenkoordination durch Zielvereinbarungen zu unterstützen,
- mithilfe der Juniorprofessur eine frühere Verantwortungsübernahme zu ermöglichen,
- eigenständige Berufungen durchzuführen,
- die bundes- und landesrechtlich fixierten Besoldungsstrukturen sowie den Beamtenstatus durch das Angestelltenverhältnis und ein frei verhandelbares Vergütungssystem zu ersetzen und dabei
- den Zeiteinsatz in Forschung und Lehre unabhängig vom herkömmlichen Deputat frei zu bestimmen.

Handlungsfreiräume erfordern jedoch Handlungsanreize, die zum einen der einseitigen Realisierung von Individualinteressen entgegenwirken und zum anderen den Wettbewerb um Exzellenz und Qualität in Gang bringen. Dazu ist es erforderlich, die Steuerung der Hochschulfinanzierung auf Landes- und Bundesebene ergebnisorientiert und anreizwirksam zu gestalten. Zu realisieren sind Finanzierungskomponenten, die

- **auf Landesebene** eine dreifache Kombination von auf Zielvereinbarungen basierter Grundfinanzierung, indikatorgestützter sowie leistungsorientierter Zusatzfinanzierung und einer im Ideenwettbewerb zu vergebenden Sonderfinanzierung ermöglichen,
- **auf der Ebene einer Bund-Länder-Koordination** eine nachfragerorientierte Vergabe von Studiengutscheinen auf der Basis eines gemeinsamen Mittelpools erlauben und
- **auf Bundesebene** eine deutliche Intensivierung der wettbewerblichen Mittelvergabe durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft sowie bundeseigene Förderinitiativen zulassen.

Das Bindeglied zwischen Handlungsfreiräumen und Handlungsanreizen sind neue Ressourcen. Mehr private Mittel bilden die konstitutive Basis für eine wirkliche Autonomie, indem sie Handlungsfreiräume schaffen. Dadurch stellen sie selbst einen Handlungsanreiz dar.

Mehr private Mittel können akquiriert werden durch

- Studiengebühren, die mit einem bundesweit geltenden Darlehens- und Stipendiensystem sowie mit weiteren Maßnahmen zur Sicherung der Bildungsbeteiligung verknüpft sind,
- Weiterbildungsgebühren, insbesondere für die berufsbegleitenden Masterstudiengänge,

- Drittmittelaufträge in der Forschung,
- Firmengründungen und -beteiligungen sowie Patent- und Lizenzerlöse,
- Fundraising für Stiftungsprofessuren, Schenkungen und Alumnibeiträge.

Damit die Hochschule in der Lage ist, diese privaten Quellen zu nutzen, muss sie in ihrem Forschungsangebot – insbesondere der angewandten Forschung – und in der Lehre die Interessen der Geld gebenden Nutzer beziehungsweise Förderer berücksichtigen. Dies erfordert die Entwicklung eines entsprechenden Leistungsprofils, welches wiederum Handlungsautonomie voraussetzt, um die vorhandenen personellen und materiellen Ressourcen den eigenständig definierten Zielen entsprechend einsetzen zu können.

Deutlich wird an dieser Stelle die besondere Herausforderung des gegenwärtigen Reformprozesses. Sie liegt in der nicht auflösbaren Interdependenz der Reformfelder. Vordringliche Aufgabe der Politik ist es daher, Autonomie zu ermöglichen und durch die wettbewerbliche Vergabe staatlicher Mittel den Profilbildungsprozess der Hochschulen zu intensivieren.

## Literatur

**Allmendinger, Jutta / Eickmeier, Andrea**, 2003, Brain Drain: Ursachen für die Auswanderung akademischer Leistungseliten in die USA, in: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hrsg.), Beiträge zur Hochschulforschung, 25. Jg., Heft 2, München, S. 26–32

**Bergs, Christian / Konegen-Grenier, Christiane**, 2005, Die Akzeptanz von Bachelorabsolventen in der deutschen Wirtschaft: Eine Befragung von 50 Unternehmen, in: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. (Hrsg.), Positionen April 2005, Karriere mit dem Bachelor – Berufswege und Berufschancen, Essen, S. 24–41

**Blume, Lorenz / Fromm, Oliver**, 2001, Regionalökonomische Bedeutung von Hochschulen: Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Gesamthochschule Universität Kassel, Wiesbaden

**Braun, Michael**, 2001, Fortschritt in der Wissenschaft schafft Wachstum in der Wirtschaft!, in: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg.), Wissenschaftsmanagement spezial, Public Private Partnership in Forschung, Wissens- und Innovationsmanagement, 3. Jg., Heft 2, Essen, S. 12–13

**Briedis, Kolja / Minks, Karl-Heinz**, 2005, Der Bachelor als Sprungbrett? Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der ersten bundesweiten Befragung von Absolventen mit Bachelorabschluss, in: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. (Hrsg.), Positionen April 2005, Karriere mit dem Bachelor – Berufswege und Berufschancen, Essen, S. 6–24

**Buch, Florian / Handel, Kai / Hener, Yorck / Ziegele, Frank**, 2006, Stellungnahme zu den Eckpunkten für die Novellierung des Sächsischen Hochschulgesetzes vom 10. Mai 2005, CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier Nr. 72, Gütersloh

**BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.)**, 2006, Berichtssystem Weiterbildung IX – Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Bonn/Berlin

**BWFH – Behörde für Wissenschaft und Forschung Hamburg**, 2001, Möglichkeiten und Grenzen der rechtlichen Organisation von Hochschulen, URL: <http://www.rrz.uni-hamburg.de/TVPR/extdoc/orgagutachten.pdf> [Stand: 2005-12-14]

**Casper, Gerhard**, 2001, Kennzeichen und Erfolgsfaktoren von Spitzenuniversitäten, in: Melzer, Arnulf / Casper, Gerhard (Hrsg.), Wie gestaltetet man Spitzenuniversitäten? – Antworten auf internationale Herausforderungen, Veröffentlichungen der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Band 56, Köln, S. 26–35

**Deutsche Bundesbank**, 2003, Zur Entwicklung und Bedeutung der Bildungsausgaben in Deutschland, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Oktober, S. 57–70

**Dittmann, Armin**, 2004, Bildung und Wissenschaft in der bundesstaatlichen Kompetenzordnung: Bestandsaufnahme und Analyse der Entwicklung von Verfassungsrecht und Staatspraxis unter dem Grundgesetz, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft, Stuttgart

**Enste, Dominik / Stettes, Oliver**, 2005, Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen: Zur Ökonomik von Vouchers, IW-Analysen, Nr. 14, Köln

- Feuck, Jörg**, 2004, Klare Antworten zum universitären Master und Bachelor, in: idw – Informationsdienst Wissenschaft, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. (Hrsg.), URL: <http://idw-online.de/pages/de/news89366htm> [Stand: 2004-09-11]
- Giebisch, Petra / Langer, Markus**, 2005, Erste Eindrücke zum Stand des Hochschulfundraising in Deutschland, CHE Centrum für Hochschulentwicklung zusammen mit Deutscher Fundraising Verband e.V. und DIE ZEIT, Arbeitspapier Nr. 68, Gütersloh
- Handel, Kai**, 2005, Die Umsetzung der Professorenbesoldungsreform in den Bundesländern, CHE Centrum für Hochschulentwicklung zusammen mit der Fachhochschule Osnabrück/University of Applied Sciences, Arbeitspapier Nr. 65, Gütersloh
- Henkel, Martin**, 1997, Academic Values and the University as Corporate Enterprise, in: Higher Education Quarterly, Vol. 51, No. 2, S. 134–143
- Hochschulkarriere**, 2006, Wiki-Portal für Promotion, Habilitation und Juniorprofessur, URL: <http://www.hochschulkarriere.de/index/php/Hauptseite> [Stand: 2006-05-11]
- Humboldt-Universität zu Berlin**, 2006, Karriere mit Zukunft: Die Humboldt-Universität führt den „Tenure Track“ für ihre Juniorprofessuren ein, Pressemitteilung Nr. 79, URL: <http://www.hu-berlin.de/deutsch/frame.php?url=www.hu-berlin.de/rs/show.php4?keyNT=7.htm> [Stand: 2006-12-05]
- Informationsdienst Wissenschaft**, 2004, Klare Antworten zum universitären Master und Bachelor, Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft TU/TH in Deutschland, URL: <http://idw-online.de/pages/de/news89366> [Stand: 2006-12-05]
- Jaeger, Michael / Leszczensky, Michael / Orr, Dominic / Schwarzenberger, Astrid**, 2005, Leistungsbezogene Mittelvergabe und Qualitätssicherung als Elemente der hochschulinternen Steuerung, HIS – Hochschul-Informationssystem GmbH (Hrsg.), Kurzinformation A 13, Hannover
- Kieser, Alfred**, 2000, Alternative Organisationsmodelle autonomer Universitäten, in: Titscher, Stefan / Winckler, Georg et al. (Hrsg.), Universitäten im Wettbewerb, München/Mehring, S. 234–282
- Kluth, Winfried**, 2001, Nachfrageorientierte Steuerung der Studienangebote, Rechtsgutachten für das CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh
- König, Karsten / Schmidt, Susanne / Kley, Tobias**, 2003, Vertragliche Hochschulsteuerung, in: HoF – Institut für Hochschulforschung Wittenberg (Hrsg.), Zielvereinbarungen und Verträge zur externen Hochschulsteuerung in Deutschland, 2., aktualisierte Auflage Oktober 2004, URL: <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/uebersicht.htm> [Stand: 2006-14-03]
- Konegen-Grenier, Christiane**, 2006, Hochschule und nachfrageorientierte Finanzierung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, IW-Studien, Köln, S. 143–188
- Koppel, Oliver**, 2006, Innovationspolitische Empfehlungen, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Wachstumsfaktor Innovation: Eine Analyse aus betriebs-, regional- und volkswirtschaftlicher Sicht, IW-Studien, Köln, S. 141–155

**Krüger**, Hartmut, 1996, Hochschule in der bundesstaatlichen Verfassungsordnung, in: Handbuch des Wissenschaftsrechts, Berlin u. a. O., S. 157–189

**Lange**, Josef, 2005, Akkreditierung und Evaluation – Zwei Ziele, ein Verfahren?, Vortrag anlässlich eines Expertengesprächs der Hochschulrektorenkonferenz, Wissenschaftszentrum Bonn, 19./20. April 2004, veröffentlicht in: Beiträge zur Hochschulpolitik, Heft 3, Bonn, S. 15–27

**Mause**, Karsten, 2002, Zertifizierung als Instrument der Qualitätssicherung im Hochschulwesen, in: Wirtschaftsdienst, 82. Jg., Nr. 7, S. 411–417

**Mayer**, Karl Ulrich, 2003, Das Hochschulwesen, in: Cortina, Kai S. / Baumert, Jürgen / Leschinsky, Achim / Mayer, Karl-Ulrich / Trommer, Luitgard (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg, S. 581–625

**Moerschbacher**, Bruno, 2005, „Bachelor Biowissenschaften“ – Der transdisziplinäre Studiengang an der Universität Münster, in: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg.), Positionen August 2005, Bachelor und Master in den Naturwissenschaften – Neue Qualifikationen für den Arbeitsmarkt, Essen, S. 12–18

**Müller-Böling**, Detlef, 2002, Stellungnahme zum niedersächsischen Hochschulgesetz, Symposium Stiftungshochschulen – Wege zur Entstaatlichung der Hochschulen, URL: [http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C689391\\_L20.pdf](http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C689391_L20.pdf) [Stand: 2006-30-01]

**Müller-Böling**, Detlef, 2004, Innovative Leitungsmodelle für Hochschulen, in: Fritsch, Michael (Hrsg.), Marktdynamik und Innovation, Gedächtnisschrift für Hans-Jürgen Ewers, Berlin, S. 443–455

**OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, Bildung auf einen Blick, OECD-Indikatoren 2005, Paris

**Palandt**, Klaus, 2003, Das niedersächsische Stiftungsmodell: Idee und Bewertung aus politischer Sicht, Vortrag anlässlich der Tagung des Vereins zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts e. V., 27. bis 29. März 2003, Weimar, URL: <http://www.uni-weimar.de/KA/WissRecht/2003/weimar2003> [Stand: 2005-14-05]

**Pies**, Ingo, 2000, Bildungsreform aus ökonomischer Sicht: Wider die Politikblockaden der Wissensgesellschaft, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 26, Heft 3, S. 207–227

**Rechnungshof Baden-Württemberg**, 2005, Denkschrift 2005, URL: [http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/976/Denkschrift\\_2005.pdf](http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/976/Denkschrift_2005.pdf) [Stand: 2006-01-26]

**Rehburg**, Meike, 2006, Hochschulreform und Arbeitsmarkt: Die aktuelle Debatte zur Hochschulreform und die Akzeptanz von konsekutiven Studienabschlüssen auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung, Universität Kassel, Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn

**Rosner**, Ulf / **Weimann**, Joachim, 2003, Die ökonomischen Effekte der Hochschulausgaben des Landes Sachsen-Anhalt, Teil I, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, URL: <http://www.uni-magdeburg.de/vw13/vw13unieffekte.html> [Stand: 2005-07-12]

- Sandberg**, Berit, 2003, Hochschulsteuerung mit Performance Controlling, in: Leszczensky, Michael (Hrsg.), Internes und externes Hochschulcontrolling, Vortrag anlässlich der HIS-Tagung, 30. September bis 1. Oktober 2003 in Hannover, veröffentlicht in: Kurz-Information HIS, Hochschul-Informationssystem, Band 1, A 8/2003, S. 17–25
- Schmoch**, Ulrich, 2002, Die Innovationslandschaft, in: Popp, Manfred / Stahlberg, Christina (Hrsg.), Wissenschaft und Wirtschaft im Wandel – brauchen wir neue Partnerschaften?, Vorträge des Symposiums der Karl Heinz Beckurts-Stiftung „Wissenschaft und Wirtschaft im Wandel – brauchen wir neue Partnerschaften?“, 14. September 2001 in Berlin, Stuttgart, S. 29–39
- Schmitt**, Tassilo / **Arnhold**, Nina / **Rüde**, Magnus, 2004, Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier Nr. 53, Gütersloh
- Scholz**, Christian, 2004, Bachelors mit düsterer Zukunft, in: Personalwirtschaft, Heft 10, S. 44–45
- Schröder**, Thomas, 2003, Leistungsorientierte Ressourcensteuerung und Anreizstrukturen im deutschen Hochschulsystem: Ein nationaler Vergleich, Berlin
- Sonnabend**, Michael, 2006, Potenziale von Stiftungshochschulen besser nutzen, in: idw – Informationsdienst Wissenschaft, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. (Hrsg.), URL: <http://idw-online.de/pages/de/news152298> [Stand: 2006-24-03]
- Statistisches Bundesamt**, 2000, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 4.5, Finanzen der Hochschulen, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2005a, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 4.3.2, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen – Berichtszeitraum 2003, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2005b, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 4.5, Finanzen der Hochschulen, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2005c, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 4.4, Personal an Hochschulen 2004, Wiesbaden
- Steedman**, Hilary / **Wagner**, Karin, 2005, Hochschulpolitik aktuell, in: Forschung & Lehre, 12. Jg., Nr. 6, S. 311–312
- Stettes**, Oliver, 2006, Bildungsökonomische Grundlagen: Investitionen in Humankapital, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, IW-Studien, Köln, S. 31–60
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e.V.** (Hrsg.), 2003, Hochschulen im Weiterbildungsmarkt, Positionen Oktober 2003, Essen
- Thierfelder**, Roland, 2005, Erhebliche Kapazitätsprobleme: Über die Zugangsvoraussetzungen in der gestuften Studienstruktur, in: Forschung & Lehre, 12. Jg., Nr. 12, S. 658–662
- Usher**, Alex / **Cervenán**, Amy, 2005, Global Higher Education Rankings: Affordability and Accessibility in Comparative Perspective, Educational Policy Institute, Washington D. C./Toronto, URL: <http://www.educationalpolicy.org/publications.html> [Stand: 2005-13-12]

**Weiler**, Hans N., 2004, Hochschulen in den USA – Modell für Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Nr. b 25, S. 26–34

**Witte**, Johanna / **Rüde**, Magnus, 2005, Spieglein, Spieglein an der Wand: Befunde aus einem Vergleich angelsächsischer Bachelor-Modelle, in: Müller-Böling, Detlef (Hrsg.), Hochschule weiter entfesseln – den Umbruch gestalten, Gütersloh, S. 18–40

**Wissenschaftsrat** (Hrsg.), 2001, Personalstruktur und Qualifizierung: Empfehlungen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Köln

**Wissenschaftsrat** (Hrsg.), 2005, Empfehlungen zum 35. Rahmenplan für den Hochschulbau 2006–2009, Band 1: Allgemeiner Teil, Köln

**Wissenschaftsrat** (Hrsg.), 2006, Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem, Drucksache 7067-06, Berlin

**Ziegele**, Frank, 2002, Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland, in: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hrsg.), Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 3, München, S. 106–121

**Ziegele**, Frank, 2005, Die Umsetzung von Neuen Steuerungsmodellen (NSM) im Hochschulrecht, in: Fisch, Rudolf / Koch, Stefan (Hrsg.), Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft – Schule – Hochschule – Forschung, Bonn, S. 107–123

## **Kurzdarstellung**

Eine zentrale Voraussetzung für einen qualitätsfördernden Wettbewerb in Forschung und Lehre ist eine größere Autonomie der Hochschulen. Dazu ist es im Einzelnen erforderlich, die staatsanaltliche Komponente aus der Rechtsform zu entfernen, vollständige Budget- und Vermögenshoheit herzustellen, die normierende Kapazitätsverordnung aufzulösen und die hochschuleigene Auswahl der Studierenden möglich zu machen. Damit die Hochschullehrer sich nicht an ihren Partikularinteressen orientieren, müssen Handlungsfreiräume durch Handlungsanreize ausbalanciert werden. Dazu ist es erforderlich, die Steuerung der Hochschulfinanzierung auf Landes- und Bundesebene ergebnisorientiert und anreizwirksam zu gestalten. Materielle Basis für eine wirkliche Hochschulautonomie sind private Ressourcen wie Studiengebühren, Drittmittel der Wirtschaft und Spenden. Damit private Quellen erschlossen werden können, muss die Hochschule ein entsprechendes Leistungsprofil entwickeln. Dies setzt wiederum autonome Handlungsspielräume und neue Managementkonzepte voraus. Deutlich wird somit die Interdependenz der Reformfelder. Darin liegt die besondere Herausforderung des gegenwärtigen Reformprozesses.

## **Abstract**

One of the main prerequisites for establishing competition and thus improving the quality of research and learning is greater autonomy for tertiary education. Specifically, the legal form of universities requires to be changed to remove their status as state institutions, the rules regulating capacity need to be abolished, and universities must be given the right to select their own students. To prevent university lecturers from concentrating too narrowly on their own interests, their academic freedom must be counterbalanced by the appropriate incentives. To achieve this, the control of university funding at both the state and the federal levels should be reoriented towards achieving results and offering effective incentives. If universities are to be genuinely autonomous, their funding must come from private sources such as tuition fees, sponsorship from industry and commerce, and donations. In order to be able to tap such private resources, however, universities must develop an achievement record, for which in turn they need a free hand to develop new management concepts and adopt new strategies. It thus becomes clear that different areas of reform are in fact interdependent. Herein lies the particular challenge presented by current reform processes.



## **Die Autorin**

**Christiane Konegen-Grenier**, geboren 1956 in Mülheim an der Ruhr; Studium der Geschichte, Germanistik, Pädagogik und Philosophie in Köln und Bordeaux; seit 1986 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referentin für „Hochschulen und Beschäftigungssystem“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.