

Christiane Konegen-Grenier

Regulierung der Hochschulautonomie

Die IW-Positionen präsentieren Forschungsergebnisse der Wissenschaftsbereiche „Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik“ sowie „Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik“ des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW). In dieser Schriftenreihe werden Fragen behandelt, die im Mittelpunkt sowohl des bildungs- und arbeitsmarktpolitischen als auch des wirtschafts- und sozialpolitischen Geschehens stehen. Die Beiträge stellen die ordnungspolitischen Positionen des IW auf wissenschaftlicher Grundlage dar. Knapp und präzise formuliert, dienen sie der Information und Meinungsbildung, als Hintergrundmaterial für Planungen und Entscheidungen sowie als Quellen für Vorträge und Diskussionen.

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Christiane Konegen-Grenier

Regulierung der Hochschulautonomie

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

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

ISBN 978-3-602-24144-6 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45944-5 (E-Book|PDF)

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 „Akademische Bildung“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Ulrich Dinser

© 2010 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Elemente eines staatlichen Regulierungsrahmens	5
3	Hochschulpolitische Funktionen der Autonomie	11
4	Handlungsfelder für eine autonomiefördernde Hochschulgesetzgebung	14
4.1	Verhältnis von Staat und Hochschulen	15
4.2	Steuerung im Bereich Finanzen	18
4.3	Steuerung im Bereich Personal	27
4.4	Profilbildungskompetenz	30
5	Leitlinien und Handlungsempfehlungen zur Hochschulautonomie	41
5.1	Hochschulpolitische Leitlinien	41
5.2	Handlungsempfehlungen	42
	Literatur	47
	Kurzdarstellung / Abstract	54

1

Einleitung

Mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes im Jahr 1998 erhielten die Landesgesetzgeber größere Spielräume zur Gestaltung der organisatorischen Rahmenbedingungen der Hochschulen. Während sich die konkreten gesetzgeberischen Prozesse vor allem nach der Föderalismusreform I seit September 2006 unterschiedlich entwickeln, wirken der Leitgedanke eines wettbewerblichen Hochschulsystems und die Philosophie des New Public Managements länderübergreifend als inhaltliche Antriebskräfte der Veränderungen. Weitere Reformimpulse sind der Bologna-Prozess und die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung.

Für die Hochschulen ist die gesetzliche Gestaltung ihres Handlungsrahmens von entscheidender Bedeutung für ihre künftigen Entwicklungsmöglichkeiten. Die mit der vierten Novelle des Hochschulrahmengesetzes vorgenommenen Veränderungen bedeuten nach Beobachtung von Hochschulrechtlern noch keinen „vollständigen Paradigmenwechsel von der Gelehrtenrepublik zur Unternehmensorganisation“, gelten aber doch als Schritt in Richtung effizienzfördernder Entscheidungsstrukturen. Diese je nach Standort positiv oder negativ apostrophierte „Ökonomisierung des Hochschulrechts“ geht Traditionalisten zu weit, Befürwortern aber nicht weit genug (Sandberger, 2005, 26).

Kritisch äußern sich beispielsweise die Leiter der Universitäten Darmstadt, Dresden, Göttingen, Heidelberg und München (TU) zum Entwicklungsstand der Hochschulautonomie. Als Haupthindernis erweise sich neben der chronischen Unterfinanzierung die „allen Lippenbekenntnissen zum Trotz immer noch vorhandene Detailsteuerung auf und unterhalb der Gesetzesebene“ (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 6). Fundamentale Handlungsparameter könnten daher nicht selbst bestimmt werden. Trotz aller Fortschritte nehmen sich Autonomie und Handlungsfähigkeit nach Beobachtung von Hochschulforschern noch immer relativ bescheiden aus. Das in den Universitäten „gefühlte“ Ausmaß an zugewiesener Entscheidungsautonomie bleibe weit hinter den Versprechungen der Hochschulpolitik zurück (Weiler, 2008, 4; Fabel/Demougin, 2006, 175). Auch eine neuere Befragung von 40 zum Teil mit neuen Rechtsformen ausgestatteten Universitäten kommt zu dem Ergebnis, dass noch weiterer Deregulierungsbedarf besteht (vbw, 2010, 121). Eine vergleichende Studie zu 32 europäischen Ländern konstatiert für Deutschland Fortschritte im Bereich der Finanzautonomie, sieht aber in anderen Aspekten der Autonomie wie der Organisations- und Personal-

hoheit und der Entscheidungsfreiheit über Studienangebote keinen Fortschritt seit 1995. Insgesamt findet sich Deutschland hinsichtlich dieser Autonomieelemente im oberen Mittelfeld der europäischen Länder wieder (CHEPS et al., 2010, 74 f.).

Zentrales Anliegen der vorliegenden Studie ist es daher, die wichtigsten hochschulgesetzlichen Voraussetzungen für eine tatsächliche institutionelle Autonomie zu definieren und zielführende Initiativen herauszustellen. Dabei liegt der Akzent auf dem politischen Gehalt der jeweiligen gesetzlichen Vorgabe. Es wird nicht der Anspruch erhoben, die Vorschläge für die in den Hochschulgesetzen zu berücksichtigenden Inhalte in fachjuristisch gültigen Formulierungen zu unterbreiten. Leitbild ist die Vorstellung von einer autonomen Hochschule, die in einem staatlich gestalteten Wettbewerbsrahmen die notwendigen Freiräume, Ressourcen und Anreize für bestmögliche Leistungen in Forschung und Lehre findet. Dieses Leitbild hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) in den vergangenen Jahren in verschiedenen Publikationen beschrieben und begründet (Konegen-Grenier, 2003; 2006a; 2006b).

Die sich selbst steuernde Hochschule ist einzubetten in einen staatlichen Regulierungsrahmen, dessen wesentliche Eckpunkte in einem ersten Schritt skizziert werden. Das Leitbild der institutionellen Autonomie wird in einem zweiten Schritt anhand von sechs zentralen hochschulpolitischen Funktionen verdeutlicht. Anschließend werden in vier Handlungsfeldern die für diese Autonomie erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen erläutert. Die einzelnen Maßnahmen werden in Kapitel 5 zu zehn Handlungsempfehlungen zusammengefasst.

2

Elemente eines staatlichen Regulierungsrahmens

Der etymologische Gehalt des Wortes Autonomie, die griechische *autonomía* (autos – selbst, nomos – Gesetz), bezeichnet die Berechtigung, sich selbst Gesetze zu geben. Die soziologische Hochschulforschung sieht folgerichtig in Autonomie „in einem klassischen, auch vom Wort her nahegelegten Verständnis die Unabhängigkeit in der Selbstregulierung“ (Stichweh, 2004, 6). Institutionelle Autonomie bedarf allerdings eines politisch gestalteten Handlungsrahmens, damit nicht individuelle Präferenzen der Hochschulmitglieder den Einsatz der Ressourcen steuern. So führte beispielsweise die Gewährung institutioneller Autonomie in Spanien zu einer überzogenen, an individuellen Forschungsschwerpunkten orientierten Spezialisierung der Studienangebote (OECD, 2008a, Vol. 3, 130).

Ziel muss es vielmehr sein, die legitimen Ansprüche der Gesellschaft auf bestmögliche Forschung und Ausbildung zu erfüllen. Diese Ansprüche sind in den Landeshochschulgesetzen durch die Aufgabenbeschreibung der Hochschulen festgehalten. In den Kernaufgaben ähneln sich die Hochschulgesetze der Bundesländer. Exemplarisch sei auf das nordrhein-westfälische Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) verwiesen (§ 3 Abs. 1 HFG). Danach zählen zu den Kernaufgaben der Hochschulen:

- die Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse,
- die Pflege und Entwicklung der Wissenschaften durch Forschung, Lehre und Studium,
- die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses,
- die Förderung des Wissenstransfers, vor allem durch wissenschaftliche Weiterbildung und Technologietransfer sowie
- die Vorbereitung auf berufliche Tätigkeiten im In- und Ausland, welche die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfordern.

Für das Zusammenwirken von Staat und Hochschule stellt sich die Grundsatzfrage, wie die Erfüllung dieser Aufgaben bestmöglich gewährleistet werden kann. Hier kommt die Regulierung ins Spiel, die als juristischer Begriff „die gesellschaftliche Steuerung durch den Staat auf rechtlicher Grundlage“ meint (Klaus, 2007, 66). Für die Gestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Hochschulen setzt hierzulande das Grundgesetz (GG) einen rechtlichen Rahmen. Eckpfeiler sind die mit Artikel 12 Abs. 1 GG garantierte freie Berufswahl, aus der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Anspruch auf einen Studienplatz erwächst (BVerfGE 33, 303 [331]), sowie die mit Artikel 5 Abs. 3 GG garantierte Wissenschaftsfreiheit („Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“). Das Bundesverfassungsgericht leitete im sogenannten Hochschulurteil vom 29. Mai 1973 aus diesem Artikel die Pflicht der öffentlichen Hand ab, „... funktionsfähige Institutionen für einen freien Wissenschaftsbetrieb zur Verfügung zu stellen“ (Karpen, 1999, § 5, Ziff. 56).

Institutionell umzusetzen sind demnach sowohl die Selbstbestimmung der Wissenschaftler als auch die besondere Schutzfunktion des Staates. Der Selbstbestimmung der Wissenschaftler in akademischen Angelegenheiten wird ein institutioneller Raum gegeben, indem die Staatsanstalt Hochschule gleichzeitig als eine Körperschaft öffentlichen Rechts existiert. Die Schutzfunktion des Staates wurde (und wird teilweise) durch direkt lenkende Eingriffe der Wissenschafts- und Finanzministerien in die als staatliche Anstalt nachgeordnete Behörde Hochschule realisiert. Die Haushalte der Hochschulen sind folgerichtig

in die Haushaltspläne der Wissenschaftsministerien integriert. Sie werden vom Finanzministerium wiederum in den Landeshaushaltsplan eingebracht und vom Landesparlament als Bestandteil des Haushaltsgesetzes verabschiedet (Schröder, 2003, 115 f.). Für die Hochschulfinanzierung gilt somit der im Grundgesetz festgelegte Parlamentsvorbehalt (Artikel 110 Abs. 2 Satz 1 GG), durch den die staatliche Haushaltswirtschaft demokratisch legitimiert wird.

Im Zuge des New Public Managements hat sich mittlerweile ein grundsätzlicher Wandel von einer Ex-ante-Steuerung durch detaillierte Verwaltungsvorgaben hin zu einer Ex-post-Steuerung durch Ergebnisprüfung vollzogen. Die Problemnähe, die Informationsvorsprünge sowie die Eigenverantwortung der Entscheidungsträger in den Hochschulen gelten als Basis für effizienteres und effektiveres Handeln im Vergleich zum steuernden Direkteingriff der Ministerien (Ziegele, 2005, 108). Dies heißt jedoch nicht, dass die Bedeutung der staatlichen Steuerung schwindet. Der Grundsatz, dass der Staat für die Erfüllung der gesetzlich fixierten Aufgabe Sorge zu tragen hat, wird in vielen europäischen Ländern als notwendiges Korrelat einer institutionellen Autonomie gesehen (CHEPS et al., 2010, 20). Es stellt sich nunmehr die Herausforderung, einen Handlungsrahmen zu gestalten, der übergeordnete rechtliche Regulierung, politisch begründete öffentliche Ziele und anreizsetzende Finanzierungsstrukturen in einen Wirkungszusammenhang bringt, der den Hochschulen einen optimalen autonomen Handlungsspielraum garantiert (Ploeg/Veugelers, 2008, 113).

Als Elemente eines solchen Regulierungsrahmens haben sich im Bereich der Hochschulen Zielvereinbarungen, Hochschulpakete, leistungsabhängige Mittelvergabe und Qualitätssicherungssysteme herausgebildet. Mittlerweile haben alle Bundesländer Zielvereinbarungen eingeführt, in zwölf der 16 Bundesländer sind sie gesetzlich vorgeschrieben (Lanzendorf/Pasternack, 2008, 53 ff.). Damit wird auch in Deutschland eine Entwicklung nachvollzogen, die in vielen europäischen Ländern schon vor längerer Zeit begonnen worden ist (CHEPS et al., 2010, 3 ff.). Allerdings ist sowohl die Funktionalität der einzelnen Elemente wie auch die Effektivität ihres Zusammenwirkens noch nicht ausreichend geklärt (Arbeitskreis der deutschen Universitätskanzler(innen), 2009, 34; Schmuck, 2010, 361). Im Einzelnen zeigen sich die folgenden Problemfelder:

Die Länder gestalten Zielvereinbarungen auf unterschiedliche Weise (Wissenschaftsrat, 2006, 24). Ein Konsens über ein optimales Verfahren ist noch nicht gefunden. Darüber hinaus werden die Zielvereinbarungen von den Hochschulen in etlichen Fällen als zu detailliert und damit als Eingriff in die Autonomie verstanden. Ausgerechnet neue Steuerungselemente wie Zielvereinbarungen und die leistungsabhängige Mittelzuweisung haben sich in den vergangenen Jah-

ren als Re-Regulierung der Finanzautonomie erwiesen (Kluth, 2003, 48; vbw, 2009, 131). Beklagt wird außerdem das fehlende partnerschaftliche Element des Aushandlungsprozesses. Vielerorts wird der Zielvereinbarungsprozess als Ersatz für die inzwischen zurückgenommene Fachaufsicht verstanden (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 6; Schmuck, 2010, 352).

Parallel zu den Zielvereinbarungen steuern die Länder die Erfüllung staatlicher Ziele in Forschung und Lehre durch eine leistungsbezogene Mittelvergabe. Allerdings ist der Anteil der leistungsbezogenen Mittel mit rund 1 Prozent der staatlichen Haushaltsmittel sehr gering (Jaeger, 2008, 41). Ein Problem liegt derzeit darin, dass die Landesmittel für die Hochschulen nicht erhöht und demnach Leistungssteigerungen nicht belohnt werden können (Lanzendorf/Pasternack, 2008, 57). Das gilt auch für die Zielvereinbarungen. Es hat sich dennoch gezeigt, dass von Verfahren der leistungsorientierten Mittelvergabe wettbewerbsfördernde Effekte ausgehen. Allerdings werden diese Effekte weniger auf die monetären Wirkungen, die bei dem kleinen Anteil der leistungsbezogenen Mittel ohnehin nicht stark ausfallen können, zurückgeführt. Vielmehr wird die Intensivierung des Wettbewerbs der Offenlegung der Leistungen und der damit verbundenen Kommunikation über Ziele zugeschrieben (Jaeger, 2008, 45). Gleichzeitig aber erweisen sich innerhalb der Hochschulen forschungsbezogene Anreize wie die Einwerbung von Drittmitteln als deutlich wirksamer (König, 2007, 41 ff.).

Flankierend zu Zielvereinbarungen und leistungsbezogener Mittelvergabe sollen Hochschulpakete den Ländern finanzielle Planungssicherheit für einen mittelfristigen Zeitraum geben. Während der bundesweite Hochschulpakt zur Aufnahme zusätzlicher Studierender aus den doppelten Abiturientenjahrgängen bislang überwiegend erfolgreich umgesetzt wurde (Berthold et al., 2009, 100), besteht bei den Hochschulpakten auf Länderebene weniger Zufriedenheit. Planungszeiträume gelten als zu kurz und finanzielle Vereinbarungen als nicht verlässlich. Außerdem wird kritisiert, dass die Landesregierungen das eigentlich als vertrauensbildend gedachte Instrumentarium der Hochschulpakete als Vehikel zur Vereinbarung von Etatkürzungen nutzen (Arbeitskreis der deutschen Universitätskanzler(innen), 2009, 16). In einer Umfrage des Aktionsrats Bildung bei 40 Universitäten wurde im Bereich der mehrjährigen Finanzausgaben der größte Regulierungsbedarf gesehen (vbw, 2010, 121).

Die aktuelle Praxis der Qualitätssicherung, die als Instrument der Ergebnisüberprüfung im Kontext der Ex-post-Steuerung unverzichtbar ist, wird in vielerlei Hinsicht kritisiert. Die Programmakkreditierung der einzelnen Studiengänge gilt als wenig aussagekräftig, da im Wesentlichen Input-Faktoren wie Ausstattung

und Lehrpläne geprüft werden. Mittelfristig sollten hochschulinterne Qualitätssicherungsverfahren es ermöglichen, die aufwendige Einzelakkreditierung von Studiengängen durch eine Gesamtakkreditierung der Hochschule zu ersetzen (Wissenschaftsrat, 2006, 73). Bislang hat als einzige Hochschule die Johannes-Gutenberg-Universität Mainz nach dreijähriger Vorbereitungszeit diesen Weg gewählt. Eine weitere Entwicklungsmöglichkeit bieten die im europäischen Ausland erfolgreich eingesetzten Quality Audits, in deren Rahmen keine Zulassungsentscheidung, sondern eine externe Prüfung mit anschließenden Verbesserungsaufträgen stattfindet (vbw, 2009, 111 f.)

Gegenwärtig betreiben viele Hochschulen aber eher eine punktuelle Qualitätssicherung als ein umfassendes institutionelles Qualitätssicherungssystem. Eine noch kaum gelöste Aufgabe ist überdies die Verbindung von Qualitätssicherungsverfahren in der Lehre mit den bereits mancherorts etablierten Peer-Review-Evaluierungen in der Forschung (vbw, 2009, 92 f.). Als weiteres Problem zeichnet sich eine Überbürokratisierung durch unverbunden nebeneinander existierende Berichterstattungspflichten ab. So sind sowohl bei den Zielvereinbarungen als auch im Rahmen der leistungsbezogenen Mittelvergabe und der Qualitätssicherung Leistungsnachweise zu erbringen. Diese Art unkoordinierter Rechenschaftslegung wird auch in anderen europäischen Ländern zunehmend als Einschränkung der Autonomie betrachtet (CHEPS et al., 2010, 19).

Trotz bestehender Detaileingriffe vor allem im Bereich der Finanzierung und einer sich abzeichnenden Tendenz zur Überregulierung in der Qualitätssicherung besteht nach wie vor ein Steuerungsvakuum in der Hochschullehre. Dies verdeutlicht nicht zuletzt der Befund, dass sich die Drittmittelakquise in der Forschung als größerer Anreiz erweist als die Instrumente der leistungsbezogenen Mittelvergabe und der Zielvereinbarungen. Für den Bereich der Forschung existieren aufgrund der leistungsbezogenen Mittelvergabe der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der projektbezogenen Förderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der EU-Kommission sowie der Auftragsforschung der Wirtschaft wettbewerbsorientierte Handlungsanreize. Diese Wettbewerbsorientierung ist in der Forschungsfinanzierung mit der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung noch weiter ausgebaut worden, sodass gegenwärtig gut 40 Prozent der privaten und öffentlichen Forschungsmittel wettbewerbsorientiert vergeben werden.

Dagegen wird der Lehre nach Beobachtung des Wissenschaftsrats zurzeit zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet (Wissenschaftsrat, 2008, 26 ff.). Im Vergleich zum Streben nach Reputation in der Forschung fehlten entsprechende Anreize in der Lehre. Wird bei dieser Interessenkonstellation nicht durch ein verändertes

Arrangement der Handlungsanreize gegengesteuert, so besteht die Gefahr, dass sich die Aktivitäten noch mehr in Richtung Forschung verlagern, wenn regulierende Vorgaben wie die Kapazitätsverordnung oder die Regellehrverpflichtung gelockert werden.

Ein solches Neu-Arrangement der Handlungsanreize ist von den Spitzenverbänden der Wirtschaft mit dem Modell für eine investitionsorientierte Hochschulfinanzierung vorgestellt worden (BDA et al., 2008). Um zu verdeutlichen, welcher regulierende Rahmen notwendig ist, damit die institutionelle Autonomie die hier vorzustellenden hochschulpolitischen Funktionen erfüllen kann, sollen einige Eckpunkte des Modells skizziert werden.

Um Handlungsanreize zu schaffen, die zum einen der ausschließlichen Realisierung von Individualinteressen entgegenwirken und zum anderen den Wettbewerb um Exzellenz und Qualität in Gang bringen, ist es erforderlich, die Steuerung der Hochschulfinanzierung auf Landes- und Bundesebene ergebnisorientiert und anreizwirksam zu gestalten. Bund und Länder sollten dazu einen Finanzierungspool einrichten, aus dem Studiengutscheine ausgegeben werden. Würden auch Studiengebühren in allen Bundesländern eingeführt, so könnten künftig gut 50 Prozent der Ausgaben für die Hochschulausbildung nachfrage- und wettbewerbsorientiert vergeben werden. Gleichzeitig muss die Vielzahl der sich teilweise gegenseitig neutralisierenden Instrumente der Studienförderung zu einem Modell neu zusammengeführt werden, in welchem gezielt Abschreckungseffekte von Studiengebühren vermieden werden können. Eine so flankierte nachfragegesteuerte Finanzierung böte für eine autonome Hochschule einen erheblichen Anreiz, ihr Leitbild und ihre Ressourcen stärker auf die Ausbildung von Studierenden auszurichten.

Der staatliche Steuerungsrahmen sollte das beschriebene System der nachfrageorientierten Finanzierung durch Zielvereinbarungen ergänzen, die sich auf grobe Richtgrößen für die Leistungen in Forschung und Lehre beschränken. Mittelfristig angelegte Hochschulpakete sollten als weiteres Element des staatlichen Steuerungsrahmens sowohl verbindliche Finanzierungszusagen als auch eine gegenseitige Verpflichtung auf die vereinbarten Ziele und die anzuwendenden Prüf- und Messmethoden umfassen. Ein drittes Steuerungselement ist die leistungsabhängige Zuweisung öffentlicher Mittel. Diese sollte sich an den Richtgrößen der Zielvereinbarungen orientieren, ohne dabei zu kleinteilige Indikatoren der Leistungsmessung vorzuschreiben. Der Erfolg der gesamten Steuerungssystematik muss in Ergebnisberichten öffentlich nachprüfbar sein. Dieses Berichtswesen sollte aus einem hochschulinternen Qualitätsmanagement hervorgehen und auf die staatlichen Leistungsindikatoren Bezug nehmen.

3

Hochschulpolitische Funktionen der Autonomie

Die nach wie vor bestehenden Mängel des übergeordneten Regulierungsrahmens mögen auch ein Grund dafür sein, dass der Gesetzgeber den Hochschulen bislang nur eingeschränkte institutionelle Autonomie gestattet. Damit wird allerdings der Wirkungsgrad der Hochschulen als Katalysatoren und Gestalter einer globalisierten, sich rapide beschleunigenden wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung empfindlich gedämpft. In den folgenden sechs Bereichen sollte sich künftig die mit institutioneller Autonomie verbundene Dynamik entfalten können:

1. Autonomie ist Voraussetzung für Wettbewerb

Die qualitäts- und effizienzfördernde Dynamik des Wettbewerbs kann nur produktiv genutzt werden, wenn die Akteure – in diesem Fall die Hochschulen – über die entsprechenden Entscheidungs- und Handlungsfreiräume verfügen, um sich auf die anstehenden Herausforderungen einstellen zu können. Maßgebliche Wissenschaftsorganisationen wie Hochschulrektorenkonferenz und Wissenschaftsrat vertreten die Ansicht, dass der Wettbewerb um bestmögliche Qualität in Forschung und Lehre als gestaltendes Prinzip der Hochschulsteuerung anzusehen ist (HRK, 2004, 8; Wissenschaftsrat, 2006, 11).

2. Komplexe Systeme erfordern autonome Akteure

Ein Argument, die autonomen Handlungsspielräume der Hochschulen zu erhöhen, ist die organisationstheoretisch fundierte Erkenntnis, dass der dynamische Veränderungsdruck von Wirtschaft und Wissenschaft immer komplexere gesellschaftliche Systeme hervorbringt, die über eine zentrale Bürokratie nicht mehr zu steuern sind. Besonders Hochschulen als Motoren neuer Entwicklungen müssen eigenständig und kreativ auf neue inhaltliche und organisatorische Herausforderungen eingehen können. Produktiv umzugehen ist beispielsweise mit der Tatsache, dass Forschungsvorhaben und Berufsprofile sich immer weniger an den traditionellen disziplinären Einheiten orientieren. Disziplinäre Grenzen verschwinden, neue wissenschaftliche Disziplinen bilden sich heraus, Interdisziplinarität gewinnt an Bedeutung. Wissenschaftlicher Fortschritt kommt dort am schnellsten voran, wo an den Schnittstellen der Wissenschaftsbereiche die unterschiedlichen Kompetenzen und Qualifikationen zusammengeführt werden (Müller-Böling, 2006, 199). Die Handlungsfähigkeit der Hochschule als

Gesamtinstitution muss so beschaffen sein, dass sie diese Prozesse vorantreiben und fördern kann (HRK, 2004, 6).

3. Autonomie erhöht die Organisationsflexibilität

Die Hochschulrektorenkonferenz sieht die Hochschulen als „wesentliche Triebkräfte für die Entstehung und Entwicklung der Wissensgesellschaft“ (HRK, 2004, 5). Wissen ist zum Produktionsfaktor geworden: Die klassischen betriebswirtschaftlichen Faktoren der Produktion, nämlich Arbeit, Betriebsmittel und Werkstoffe, verlieren gegenüber einer vierten Gruppe von Produktionsmitteln, nämlich der Information, dem Wissen und der Expertise, an Bedeutung (Wilke, 2000, 26). Aber nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in der Gesellschaft insgesamt wird die Vermittlung und Aneignung hochqualifizierten Wissens zu einem Merkmal weiter Lebenskreise. Die Hochschulen müssen sich diesen Herausforderungen stellen, indem sie als Orte der Wissensproduktion den rasanten Fortschritt in Forschung und Lehre organisieren und indem sie als Lehr- und Lernorte einen wachsenden Anteil der Bevölkerung an dieser Wissensentwicklung teilhaben lassen. Um diese vielfältigen Verflechtungen mit Wirtschaft und Gesellschaft zu managen, benötigen sie Selbststeuerungskräfte (Müller-Böling, 2006, 198).

4. Profilbildung erfordert Autonomie

Autonome Handlungsfreiräume sind überdies erforderlich, um auf die anstehenden Diversifizierungserfordernisse reagieren zu können. Für die Hochschulen gilt, dass sie aufgrund der wachsenden gesellschaftlichen und ökonomischen Relevanz von Wissenschaft auf eine Vielzahl von Anspruchsgruppen eingehen müssen. Eine einzelne Hochschule wird künftig nicht alle Aufgaben in Forschung, Technologietransfer, Lehre und Weiterbildung in gleicher Intensität wahrnehmen können. Der Wissenschaftsrat empfiehlt daher, den Hochschulen größere Gestaltungsspielräume zur Realisierung differenzierter Leistungsprofile sowohl innerhalb der einzelnen Hochschule als auch zwischen den Hochschulen zu gewähren. Dadurch könnten künftig auch neue, innovative Hochschultypen entstehen, welche die gegebene Zweiteilung der Hochschullandschaft zwischen Fachhochschulen und Universitäten überwinden (Wissenschaftsrat, 2006, 11 ff.). Eine wichtige Triebkraft dieses Differenzierungsprozesses ist die Exzellenzinitiative der Bundes und der Länder. Es ist sinnvoll, spezifische Stärken auch spezifisch zu nutzen. Dieser diversifizierte Kräfteinsatz und damit auch das spezifische Profil der jeweiligen Hochschule sind auf administrativer Ebene kaum planbar, sondern müssen im Wettbewerb der autonomen Hochschulen entwickelt werden.

5. Autonomie sichert eine nachhaltige Finanzierung

Autonomie ist überdies erforderlich, um die materielle Basis der Hochschulen zu sichern. Es ist absehbar, dass öffentliche Ressourcen nicht ausreichen werden, um die sowohl qualitativ als auch quantitativ gestiegenen Erwartungen und Ansprüche an Ausbildung und Forschung finanzieren zu können. Eine Diversifizierung der Einnahmequellen und damit eine Emanzipation von Steuergeldern als einer hauptsächlichen oder nahezu ausschließlichen finanziellen Basis kann als Kernelement einer stabilen institutionellen Autonomie gesehen werden (Stichweh, 2004, 10; Schreiterer, 2008, 235). Die staatliche US-amerikanische Spitzenhochschule Berkeley hat diese Situation klar erkannt und setzt ausdrücklich auf Public Private Partnerships und Fundraising, um ihrem Leitbild einer öffentlichen Hochschule, die Chancengerechtigkeit und Wohlstand fördern will, gerecht zu werden (Birgeneau, 2007, 465 ff.). Eine Hochschule benötigt administrative Beweglichkeit, eine eigenständige Entscheidungsorganisation und nicht zuletzt das Verfügungsrecht über die eigenen Ressourcen. Sie braucht dies nicht nur, um auf die Erwartungen externer Partner und Geldgeber eingehen zu können, sondern auch um eigene wissenschaftsbasierte unternehmerische Initiativen wie die Gründung von Spin-offs oder die Vermarktung von Weiterbildungsangeboten angehen zu können. Darüber hinaus ist auch der Aufbau eines eigenen Vermögens – sei es als Stiftungs- oder Körperschaftsvermögen – als ein Weg zur nachhaltigen Sicherung der Autonomie erforderlich.

6. Autonomie erhöht die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit

Empirische Untersuchungen deuten überdies darauf hin, dass zwischen der Höhe der Hochschulausgaben und dem Grad institutioneller Autonomie einerseits und der Leistungsfähigkeit in der Forschung andererseits ein Zusammenhang besteht. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Hochschulausgaben den Grad der Leistungsfähigkeit umso stärker beeinflussen, je ausgeprägter die institutionelle Autonomie ist. Autonomie erhöht somit den Wirkungsgrad staatlicher Gelder. Als Indikator für Leistungsfähigkeit in der Forschung diente in den empirischen Untersuchungen zur Autonomie das Shanghai-Ranking, ein weltweites Ranking von 500 Hochschulen, das neben anderen Kriterien auch Publikationen in referierten Journalen, Zitationshäufigkeit und Forschungspreise berücksichtigt. Als Komponenten der Autonomie gelten: Budgethoheit, Bauherreneigenschaft, Berufsrecht und eigenständige Festsetzung von Gehältern. Die Informationen zur Autonomie wurden durch eine gesonderte Befragung der im Shanghai-Ranking beurteilten Universitäten gewonnen (Aghion et al., 2007). Einen positiven Zusammenhang zwischen institutioneller Autonomie und Leistungsfähigkeit in

Forschung und Lehre konstatiert auch eine jüngere, von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie. Als zentrale Voraussetzung für die leistungssteigernden Wirkungen der Autonomie gilt dabei eine ausreichende finanzielle Grundausstattung kombiniert mit wirksamen Anreizstrukturen (CHEPS et al., 2010, 99).

4 Handlungsfelder für eine autonomie-fördernde Hochschulgesetzgebung

Damit die Dynamik eines neuen, stärker nachfrageorientierten Regulierungsrahmens optimal genutzt werden kann und die Hochschulen sich zu autonomen Institutionen entwickeln können, besteht für den Gesetzgeber Handlungsbedarf in den folgenden vier Bereichen:

- Verhältnis von Staat und Hochschulen,
- Steuerung im Bereich Finanzen,
- Steuerung im Bereich Personal und
- Profilbildungskompetenz.

In diesen vier Bereichen werden in den nachfolgenden Abschnitten auf der Basis der aktuellen Literatur zur Hochschulreform Vorschläge für die zu gestaltenden gesetzlichen Rahmenvorgaben entwickelt. Dabei werden innerhalb der vier Handlungsfelder die folgenden Einzelaspekte in ihrer Relevanz für autonomes Handeln erläutert (Übersicht 1):

Handlungsfelder für eine institutionelle Autonomie		Übersicht 1
Verhältnis von Staat und Hochschulen <ul style="list-style-type: none"> • Zielvereinbarungen • Rechtsform • Grundordnung und Binnengliederung 	Steuerung im Bereich Finanzen <ul style="list-style-type: none"> • Globalhaushalt • Vermögensbildung und wirtschaftliche Betätigung • Regelungen zum Rechnungswesen • Studiengebühren 	
Steuerung im Bereich Personal <ul style="list-style-type: none"> • Diensterreignenschaft • Berufungen • Stellenplan • Vergütung 	Profilbildungskompetenz <ul style="list-style-type: none"> • Entscheidungsorganisation • Hochschulrat • Kapazitätsmanagement • Hochschulzulassung 	
Eigene Zusammenstellung		

4.1 Verhältnis von Staat und Hochschulen

Verzichtet der Staat auf direkte Eingriffe bei der Erfüllung der gesetzlich festgelegten Aufgaben, so brauchen die Hochschulen ein neues Regelwerk zur Selbstregulierung. Dazu zählt eine veränderte Rechtsform, welche die Freiheit lässt, ein eigenes, auf die selbst gewählte Strategie abgestimmtes Regelwerk (Grundordnung) zur Steuerung der internen Organisation (Binnengliederung) und der internen Prozesse zu entwickeln. Gleichzeitig benötigt der Staat ein Instrumentarium (Zielvereinbarungen), um die Erfüllung der gesetzlichen Hochschulaufgaben zu gewährleisten.

Zielvereinbarungen

Die folgenden Anforderungen sollten im Zielvereinbarungsprozess erfüllt werden: Zielvereinbarungen sollten spezifisch mit der einzelnen Hochschule geschlossen werden. Dies entspricht dem Gedanken der Profilbildung. Das schließt nicht aus, dass gleichzeitig landesweite Rahmenvereinbarungen bestehen. Zielvereinbarungen sollten zwischen gleichberechtigten Partnern getroffen werden. Es käme einer Wiederbelebung staatlicher Detailsteuerung gleich, würden die zu vereinbarenden Inhalte einseitig vom Ministerium vorgegeben. Die Hochschule sollte bei den Zielvereinbarungen ein Initiativrecht haben und mit einem eigenen Entwicklungsplan in die Verhandlungen gehen. Die Zielvereinbarungen sollten in einem gemeinsamen Verfahren von Land und Hochschule erarbeitet werden (Buch et al., 2006, 52). Durch die verbindliche Übernahme staatlicher Aufgaben in Forschung und Lehre im Rahmen von Zielvereinbarungen sollte eine Fachaufsicht über Einzeleingriffe in diesen Bereichen überflüssig werden (Arbeitskreis der deutschen Universitätskanzler(innen), 2009, 19). Ein Nebeneinander von alten und neuen Steuerungsinstrumenten sollte vermieden werden (Schmuck, 2010, 359). Im Hochschulgesetz sollte entsprechend der Regelung im Hamburger Hochschulgesetz (§ 6) festgeschrieben werden, dass Zielvereinbarungen eine fachaufsichtliche Intervention ersetzen. Um die Verbindlichkeit dieses Steuerungsinstruments zu erhöhen, sollten die Zielvereinbarungen durch Beschluss der Landesparlamente legitimiert werden.

Rechtsform

Um die Grenzen und Möglichkeiten der Landeshochschulgesetzgeber einschätzen zu können, ist es nötig, die für die Hochschulen relevanten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen miteinzubeziehen. Diese Rahmenbedingungen haben infolge des sogenannten Brandenburgerurteils des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2004 entscheidende Veränderungen erfahren. Mit der staats-

anstaatlichen Komponente in der Rechtsform der Hochschulen begründete der Gesetzgeber lange Zeit eine extensive Rechts- und Fachaufsicht in allen nicht-akademischen Belangen. Dazu zählten vor allem die Bereiche Personal, Finanzierung und Budgetierung sowie die Normierung der Studienkapazitäten, die Hochschulzulassung und die Gestaltung von Studiengängen. Außerdem folgte aus dem Status der staatsanstaatlichen Einrichtung die unmittelbare Geltung des öffentlichen Dienst-, Arbeits-, Tarif- und Haushaltsrechts (Sandberger, 2005, 23).

In etlichen Landeshochschulgesetzen besteht noch eine Dualität von Körperschaftsverfassung und Staatsanstalt. Einerseits stärkt die Körperschaftsverfassung die Individualrechte der Hochschullehrer, andererseits räumt die staatsanstaatliche Verfassung den Ministerien weite Eingriffsrechte ein. Dadurch kann sich eine institutionelle Autonomie im Sinne einer sich selbst steuernden Einrichtung nicht entwickeln. Die Abschaffung der staatsanstaatlichen Komponente ist daher ein erster wichtiger Schritt, der in den Landeshochschulgesetzen verankert sein sollte.

Ein erster gesetzgeberischer Ansatz, die Leitungseffizienz und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen zu stärken, war die vierte Novellierung des Hochschulrahmengesetzes im Jahr 1998. Sie eröffnete den Hochschulen die Möglichkeit der Wahl einer alternativen Rechtsform. Als Optionen nennt die amtliche Begründung der Novelle die Stiftung des öffentlichen und privaten Rechts sowie den Verein, die Aktiengesellschaft und die GmbH (Sandberger, 2005, 20). Seitdem sind in einigen Bundesländern neue Rechtsformen eingeführt worden – teils in für eine oder wenige Hochschulen geltenden Modellversuchen, teils flächendeckend für alle Hochschulen des Landes. Als erstes Land hatte Niedersachsen ein Stiftungshochschulmodell erprobt und im Jahr 2003 fünf weitere Hochschulen in eine Stiftung überführt. Je eine weitere Stiftungshochschule entstand neu in Brandenburg (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder) und wieder in Hessen (Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main). Das jeweilige Stiftungsmodell wird in den Bundesländern unterschiedlich gestaltet (Hener et al., 2008, 23 ff.). Als Alternative zum Stiftungsmodell ermöglichte Hessen den Übergang der Technischen Universität (TU) Darmstadt in eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts, indem es die Hochschule von der staatsanstaatlichen Komponente der Rechtsform befreite. Diesen Weg nahm Nordrhein-Westfalen in sein Hochschulfreiheitsgesetz auf und erweiterte die Körperschaft zur vollrechtsfähigen Institution. Darüber hinaus wurde den Hochschulen die freie Wahl auch anderer Rechtsformen zugestanden.

Hinsichtlich der Wahl der Rechtsform wird unter Hochschulrechtlern die Auffassung vertreten, dass die jeweilige Rechtsform noch keine bestimmte Ausprägung der Handlungsspielräume präjudiziert, sondern der Umfang der Auto-

nomie durch die konkrete rechtliche Ausgestaltung bestimmt wird (Sandberger, 2005, 26). Eine vergleichende Analyse neuerer Rechtsformen kommt zu dem Schluss, dass bei den Stiftungsmodellen einerseits und den Modellen vollrechtsfähiger Körperschaften andererseits ähnliche Freiheitsgrade in den Feldern Finanzierung, Personal und Organisation erzielt werden. Ein Mehrwert wird bei den Stiftungsmodellen in der Änderung der staatlichen Aufsicht gesehen: Während bei den reformierten Körperschaftsmodellen zwar ebenso wie bei den Stiftungsmodellen die Fachaufsicht entfällt, bleibt bei Ersteren die Rechtsaufsicht des Staates bestehen. Bei den Stiftungsmodellen erfolgt hingegen eine Übertragung der Rechtsaufsicht auf die Stiftung. Damit wird ein neues Verhältnis von Staat und Hochschule geschaffen (Hener et al., 2008, 58).

Die Vorgabe einer bestimmten Rechtsform ist demnach nicht als entscheidender Schritt in Richtung einer größeren institutionellen Autonomie zu sehen. Vielmehr sollte der Gesetzgeber den Hochschulen die freie Wahl der Rechtsform zugestehen. Dabei sollte ausdrücklich auch die Option auf das Stiftungsmodell eingeschlossen sein. Das rechtliche Verhältnis von Staat und Hochschule ist traditionell gekennzeichnet durch die staatliche Rechtsaufsicht in der Selbstverwaltung und die ministerielle Fachaufsicht in der Verwaltung (Kluth, 2003, 46). Entfällt die staatsanaltliche Komponente in der Rechtsform, so sollte auch ein Rückzug des Ministeriums auf die Rechtsaufsicht statt auf die Fachaufsicht vorgenommen werden.

Grundordnung und Binnengliederung

Die Gliederung der Hochschule in organisatorische Untereinheiten wie Fakultäten, Fachbereiche, Institute oder wissenschaftliche Zentren setzt auf organisatorischer Ebene das inhaltliche Profil um. Soll die inhaltliche Profilbildung autonom erfolgen, so muss auch die letzte Entscheidung über die internen Organisationsstrukturen in der Kompetenz der Hochschulen liegen. Die Hochschule sollte beispielsweise die Möglichkeit haben, an den Grenzen traditioneller Disziplinen orientierte Fakultätsstrukturen zugunsten eigenständig gesetzter Forschungs- und Lehrschwerpunkte aufzulösen. Dabei sollte sie auch in der Lage sein, die Verknüpfung von Forschung und Lehre neu zu steuern, beispielsweise durch die Etablierung von Studienbereichsleitungen mit eigener Verantwortlichkeit für die Lehre oder durch die Einrichtung von Professional Schools, die berufsbezogene, wissenschaftliche Ausbildung auf Graduiertenniveau bieten (Wissenschaftsrat, 2006, 76 ff.).

Im Vierten Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes wurde auf Vorgaben für Organisation und Leitung der Hochschulen verzichtet, um den Län-

dern die Möglichkeit einzuräumen, ihrerseits den Hochschulen mehr Freiräume zur selbstverantwortlichen Steuerung und Profilbildung zu überlassen. Die zum Teil sehr detaillierten Vorgaben der Landesgesetze zur inneren Organisation der Hochschulen stellen diese ursprüngliche Absicht infrage. Die Vorgaben zur inneren Organisation der Hochschulen sollten nicht zu eng gefasst sein. Grundsätzlich gehört es zum Leitbild der autonomen Hochschule, über ihre institutionellen Strukturen selbst entscheiden zu können. Darüber hinaus wird in der organisationssoziologischen Forschung die Auffassung vertreten, dass es keinen „one best way“ der Organisation von Wissenschaft geben kann (Krücken, 2007, 10). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine jüngere bildungsökonomische Studie zu den Strategien einer empiriebasierten Reform der europäischen Universitäten (Ploeg/Veugelers, 2008, 113).

Ein zentraler Baustein der Hochschulautonomie ist die Kompetenz, über die eigene Grundordnung entscheiden zu können. Die Grundordnung einer Hochschule regelt die Entscheidungsorganisation und mithin die Rechte und Pflichten der Leitungs- und Kollegialorgane. So machte beispielsweise die Goethe-Universität Frankfurt am Main im Jahr 2008 von ihrem neuen Recht zur Grundordnungsgestaltung Gebrauch, indem sie in Abweichung vom geltenden hessischen Hochschulgesetz eine Stärkung der Entscheidungskompetenzen des Senats beschloss. Mit der Herstellung verbindlicher Beschlüsse über die Entscheidungsorganisation erhält die Hochschule die Möglichkeit, eigene Rechtsquellen zu erstellen (Hener/Buch, 2008, 23). Sofern auf detaillierte Gesetzesvorgaben nicht verzichtet wird, sollte die Hochschule zumindest das Recht haben, in ihrer Grundordnung Abweichungen zu formulieren. Voraussetzung ist allerdings, dass sie dabei rechtlich unaufgebbare Eckpunkte einhält, wie die doppelte Legitimation bei der Besetzung von Leitungsfunktionen, die Trennung zwischen Entscheidungs- und Beratungsfunktionen sowie die Ansiedlung der Personal- und Budgetverantwortung bei der Hochschulleitung (siehe dazu auch Abschnitt 4.4).

Die Grundordnung einer autonomen Hochschule sollte nicht der Zustimmungspflicht des Ministeriums unterliegen. Sie kann von Hochschulrat und Hochschulleitung unter Mitwirkung des Senats beschlossen werden. Gleichzeitig darf Flexibilität aber nicht Beliebigkeit bedeuten. Die gesetzlichen Vorgaben sollten daher kenntlich machen, dass die oben genannten rechtlich unaufgebbaren Eckpunkte trotz Abweichungsklauseln einzuhalten sind.

4.2 Steuerung im Bereich Finanzen

Die materielle Voraussetzung für eine autonome Profilbildung ist die flexible Verfügung über die finanziellen Ressourcen und die Möglichkeit, diese Ressour-

cen eigenständig zu erweitern. Mit einem Anteil staatlicher Mittel von 85 Prozent an allen Hochschulausgaben (OECD, 2008b, 253) sind die deutschen Hochschulen in hohem Maße abhängig von der Finanzierung durch Steuermittel und den damit verbundenen Auflagen der Bewirtschaftung öffentlicher Gelder.

Grundsätzlich gelten für die staatliche Finanzierung die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Haushaltsgrundsätze-Gesetzes und der Bundeshaushaltsordnung. Daneben sind die Landeshaushaltsordnungen relevant, welche die Einzelheiten des Haushaltsverfahrens – Anmeldungen zum Haushalt, Aufstellung des Haushaltsplans, Haushaltsvollzug, Verteilung der Mittel, Haushaltskontrolle – regeln. Die Verfahren der Finanzierung und Budgetierung sind demzufolge in Deutschland je nach Bundesland unterschiedlich geregelt.

Die Verwendung der Hochschulmittel richtet sich in der klassischen kameralistischen Haushaltsführung nach den folgenden Prinzipien (Schröder, 2003, 117):

- Prinzip der Jährlichkeit: Die Mittel dürfen nur in einem festgelegten Bewilligungszeitraum verwendet werden. Nicht verwendete Mittel fallen nach Ablauf der Frist wieder an das Finanzministerium zurück.
- Prinzip der sachlichen Spezialität: Der alleinige Verwendungszweck einer bestimmten Summe wird in einem Haushaltstitel festgelegt. Wenn diese Mittel verbraucht sind, dürfen keine Mittel aus anderen Haushaltstiteln zur Deckung herangezogen werden.
- Prinzip der Bruttoveranschlagung: Einnahmen und Ausgaben dürfen nicht saldiert werden, sondern müssen getrennt veranschlagt werden.
- Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: Mit einem möglichst geringen Einsatz der Mittel soll das gewünschte Ergebnis erreicht werden.

Als häufig kritisierte Schwäche des kameralistischen Verfahrens gilt die zeitliche und sachliche Festlegung der Mittel, wodurch die Entscheidungsspielräume der Hochschulen beengt werden und die Realisierung langfristiger strategischer Ziele verhindert wird. Negativ bewertet werden außerdem die ausschließliche Inputorientierung anhand von Sach-, Personal- und Investitionsmitteln und das Fehlen einer Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag. Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger gelten bei der kameralistischen Buchführung als unzureichend erfasst. Moniert wird, dass ein Werteverzehr durch den Verbrauch von Ressourcen und Vermögen nicht abgebildet werden kann (Schröder, 2003, 118).

Globalhaushalt

Im Verlauf der vergangenen beiden Jahrzehnte bestimmten die Stichworte Flexibilisierung der Mittelverwendung, Finanzautonomie und Globalisierung der Hochschulhaushalte die hochschulpolitische Diskussion. Angestrebt wurde eine

möglichst weitgehende zeitliche Übertragbarkeit und gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel bis hin zu einer Zuweisung der Finanzmittel in einer globalen Summe an die einzelne Hochschule.

Erste Schritte auf dem Weg zu einer größeren Haushaltsautonomie werden sichtbar, allerdings je nach Bundesland und Hochschulart in sehr unterschiedlichem Maße, wie ein Vergleich von 14 Bundesländern zeigt (Behrens et al., 2006). Die Deckungsfähigkeit in und zwischen den Haupt- und Titelgruppen liegt bei den Universitäten zwischen 40 und 100 Prozent, bei den Fachhochschulen zwischen 73 und 100 Prozent. Noch unterschiedlicher fallen die Ergebnisse hinsichtlich der Übertragbarkeit von Mitteln in das nächste Haushaltsjahr aus: Hier liegen die Werte bei den Universitäten zwischen 21 und 100, bei den Fachhochschulen zwischen 0 und 100 Prozent. Allerdings sagen diese Zahlen noch nichts über die tatsächliche Nutzung dieser Flexibilisierungsmöglichkeiten aus. Grenzen werden durch feststehende Personalbudgets gesetzt (Behrens et al., 2006, 5). In einer jüngeren Befragung von 281 Hochschulen geben von staatlichen Hochschulen lediglich 15 Prozent an, sie hätten die uneingeschränkte Finanzhoheit (Ernst & Young, 2009, 9).

Ein Hemmschuh für die Entwicklung einer größeren Finanzautonomie ist die Einbeziehung des jeweiligen Landesfinanzministers in die Haushaltsentscheidungen der Hochschulen. So besteht beispielsweise bei der Übertragbarkeit der Mittel in das nächste Haushaltsjahr nach einer Analyse der Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) der Vorbehalt, dass die Entscheidung, ob und in welcher Höhe noch zur Verfügung stehende Mittel tatsächlich ins Folgejahr übertragen werden können, in der Regel gesondert vom Finanzministerium zu treffen ist (Behrens et al., 2006, 18).

In der Weiterentwicklung der gegenwärtigen Praxis sollten Globalhaushalte so gestaltet sein, dass sie unbegrenzte gegenseitige Deckungsfähigkeit aufweisen. Grundsätzlich sollten alle nicht verwendeten Mittel in die Folgejahre übertragen werden können. Aus überschüssigen Mitteln sollten unbegrenzte Rücklagen gebildet werden können. Die unbeschränkte Übertragbarkeit der Mittel und die Rücklagenbildung sollten nicht auf einen bestimmten Zweck bezogen sein müssen. Darüber hinaus sollte die vom schleswig-holsteinischen Landesrechnungshof angemahnte gesetzliche Ermächtigung zur Bewirtschaftung der Rücklagen vorhanden sein (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2008, 162).

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den deutschen Hochschulen und den erfolgreichen Schweizer Universitäten St. Gallen und der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich liegt in deren größeren Freiheitsgraden bei der Mittelverwendung (Spoun, 2007, 195). Die genannten Flexibilisierungen und

die Unabhängigkeit von Entscheidungen des Finanzministeriums können vor allem durch eine Herauslösung des Hochschulhaushalts aus dem Landeshaushalt erreicht werden, da dadurch die Regulierung durch die Landeshaushaltsordnung entfällt. Zumindest die eingeworbenen Drittmittel und weitere selbst erwirtschaftete Mittel sollten außerhalb des Landeshaushalts bewirtschaftet werden können. Die Feststellung des Hochschulstats sollte durch ein Hochschulorgan – beispielsweise durch den Hochschulrat – erfolgen können (Stifterverband, 2002, 6). Unabdingbares Korrelat dieser Freiheiten ist die Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament, die sowohl durch einen jährlichen Wirtschaftsbericht als auch durch die Überprüfung der Zielvereinbarungen im Rahmen der Qualitätssicherung erfolgen muss.

Einen Ausweg aus der Problematik der Flexibilisierung kameralistischer Hochschulhaushalte bietet die Veränderung der Rechtsform. Die niedersächsische Variante der Landesbetriebe und die verschiedenen Modelle der Stiftungshochschulen erlauben den Hochschulen mehr Beweglichkeit in der Bewirtschaftung der Mittel (Buch et al., 2006, 44). Hochschulen sollten Planungssicherheit erhalten. Dazu sollten mehrjährige Globalbudgets im Rahmen mittelfristiger Zielvereinbarungen vergeben werden. Im Gesetz zur ETH Zürich ist ein vierjähriger Finanzierungszeitraum, im österreichischen Hochschulgesetz ein dreijähriges Hochschulbudget verankert (Buch et al., 2006, 46). Gegenwärtig gibt es trotz Hochschulpakten sowie Innovations- und Zukunftsverträgen in verschiedenen Bundesländern nach Beobachtung des Stifterverbands noch viel Unsicherheit über die Haltbarkeit solcher Verträge. Es bestehe daher in den Hochschulen wenig Motivation für eine mittelfristige Finanzplanung (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 120). Zur Planungssicherheit zählt auch, dass unterjährige Finanzeingriffe vonseiten des Landes unterbleiben. In diesem Kontext erweist sich das Modell der Stiftungshochschule als ein positiver Ansatz, indem in dieser Rechtsform solche Zugriffe nicht mehr möglich sind (Hener et al., 2008, 48).

Vermögensbildung und wirtschaftliche Betätigung

Eigenes Vermögen zu bilden war für die Hochschulen innerhalb ihres Körperschaftsvermögens immer schon möglich. Sammlungen, private Schenkungen, eigene Stiftungen oder historische Gebäude und eigene Grundstücke bilden bei traditionsreichen Universitäten einen Vermögensstock, der beispielsweise bei den baden-württembergischen Universitäten im Jahr 2004 insgesamt 37 Millionen Euro an Barvermögen und 21 Millionen Euro an Liegenschaftsbesitz ausmachte (Landtag von Baden-Württemberg, 2004, 2). Künftig sollten die Hochschulen die Möglichkeit haben, Rücklagen, selbst erwirtschaftete Mittel und eingeworbene

Drittmittel ihrem Vermögen zuzuführen. Diese Option muss allerdings flexibler gestaltet werden, indem die bislang starren Bewirtschaftungsvorgaben durch die Bindung an die Landeshaushaltsordnung und das Prüfungsrecht des Rechnungshofs entfallen. Eine Überprüfung des Körperschaftshaushalts könnte alternativ der Hochschulrat übernehmen (Bartholmé, 2009, 10).

Eine Diversifizierung der Finanzierungsquellen und eine damit einhergehende größere Unabhängigkeit von Steuergeldern ist eine wichtige Voraussetzung für die Herausbildung eines autonomen Profils. Die Erschließung zusätzlicher Mittel bietet sich auf den folgenden drei Feldern an (Übersicht 2):

Erschließung zusätzlicher Mittel		
		Übersicht 2
Öffentliche Aufgaben des Forschungs- und Wissenstransfers	Einwerbung von Spenden und Sponsoringmitteln	Wirtschaftliche Aktivitäten
<ul style="list-style-type: none"> • Patentverwertung • Unternehmensgründungen • Unternehmensbeteiligungen • Studiengebühren • Weiterbildung 	<ul style="list-style-type: none"> • Alumnivereinigungen • Friend- und Fundraising • Sponsoring 	<ul style="list-style-type: none"> • Liquiditätsmanagement • Vermietung und Verkauf von Immobilien • Gründung von Dienstleistungsunternehmen • Veranstaltungsmanagement • Hochschulverlage
<small>Quelle: Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 137</small>		

Hängt die wirtschaftliche Betätigung einer Hochschule nicht unmittelbar mit ihren Aufgaben in Forschung und Lehre zusammen, so bedarf sie einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung. Notwendig ist daher eine gesetzliche Formulierung, welche die Hochschulen über die Einwerbung von Drittmitteln hinaus dazu ermächtigt, durch die Erschließung externer Finanzquellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben beizutragen (Fehling, 2005, 47; Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 138). Mit einer solchen Ermächtigung würde die Erschließung externer Finanzquellen der Erfüllung staatlicher Aufgaben dienen. Dies hätte positive Konsequenzen für die steuerliche Bewertung der Einnahmen, die in diesem Fall als gemeinnützig gelten würden. Sofern der Hochschulhaushalt noch innerhalb der Landeshaushaltsordnung bewirtschaftet werden muss, sollten zumindest die selbst erwirtschafteten Mittel und die eingeworbenen Drittmittel von dieser Bewirtschaftungsregel ausgenommen werden. Drittmittel sollten beispielsweise von den Drittmittlempfängern selbst bewirtschaftet werden können.

Die Generierung von Erträgen durch die Bewirtschaftung der Immobilien wird erleichtert, wenn die Liegenschaften in das Vermögen der Hochschule fallen. Nicht zuletzt bietet das Eigentum an Liegenschaften einen Grundstock für

den Aufbau eines Stiftungsvermögens, wie dies beispielsweise bei der Goethe-Universität Frankfurt am Main der Fall ist.

Die Hochschulen sollten überdies am Kapitalmarkt Kredite zur Finanzierung von Bauten aufnehmen können. Diese Kredithöhe sollte nicht zu hohen Beschränkungen unterliegen. Zumindest sollte ein Kredit in der Höhe selbst erwirtschafteter und selbst eingeworbener Mittel liegen können. Kritisiert wird beispielsweise, dass bei den niedersächsischen Hochschulen eine Summe von derzeit 5 Millionen Euro nicht überschritten werden darf (Hener et al., 2008, 49).

Die Hochschule sollte nicht dem Kontenclearing des Landes unterzogen werden. Dabei werden etwaige Kontenguthaben der Landesbetriebe von der Landeshauptkasse eingezogen (Niedersächsischer Landesrechnungshof, 2006, 221). Nur ohne Einbindung in ein solches Verfahren können durch ein erfolgreiches Liquiditätsmanagement zusätzliche Erträge generiert werden (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 128). Bislang ist dies nach Beobachtung des Stifterverbands nur bei den niedersächsischen Stiftungshochschulen der Fall. Diese haben sich damit Möglichkeiten des Liquiditätsmanagements eröffnen können.

Die Hochschulen sollten sich eigenständig an Unternehmen beteiligen oder selbst welche gründen können, ohne dazu der Genehmigung des jeweiligen Ministeriums zu bedürfen. Die unternehmerische Aktivität ist nicht nur eine Chance, zusätzliche Erträge zu erzielen, sondern stellt auch ein Engagement im Technologietransfer dar. Die Genehmigungsfreiheit sollte sich nicht nur auf Mittel des Körperschaftsvermögens beziehen. Auch die Gründung und Anerkennung sonstiger eigener Einrichtungen, wie von Forschungsinstituten, die der Hochschule angegliedert sind (An-Institute als rechtlich selbstständige Einrichtungen an Hochschulen), sollte in der alleinigen Verantwortung der Hochschule liegen. Dabei sollte keine Bindung an die Landeshaushaltsordnung erfolgen.

Die Hochschulen sollten über die für sie relevanten Investitionen selbst bestimmen können. Dazu zählen auch die Baumaßnahmen. Gegenwärtig entscheiden überall dort, wo Bauherreneigenschaft und Bauverantwortung nicht bei den Hochschulen liegen, in der Regel die dem Finanzministerium unterstellten Bauämter über die Baumaßnahmen der Hochschule (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 121). Die Bauherreneigenschaft sollte deshalb bei den Hochschulen angesiedelt werden (Arbeitskreis der deutschen Universitätskanzler(innen), 2009, 29).

Regelungen zum Rechnungswesen

Der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung, die den spezifischen Erfordernissen einer Wissenschaftseinrichtung entspricht, ist Voraussetzung für einen

eigenständigen und flexiblen Umgang mit den finanziellen Ressourcen. Schon Ende der 1970er Jahre wurde in der vom Wissenschaftsrat angestoßenen Debatte die Entwicklung einer hochschulspezifischen Kostenrechnung vorgeschlagen, die auch Elemente des in der Privatwirtschaft üblichen Controllings wissenschafts-adäquat nutzen sollte (Behrens, 1996, 122). Voraussetzung ist allerdings der Verzicht auf das kameralistische System der Haushaltsführung. Die Hochschulen sollten die Möglichkeit haben, die Ausgestaltung ihrer Kosten- und Leistungsrechnung an den spezifischen Erfordernissen zu orientieren, die sich durch ihre profildbildende Ausrichtung in Forschung und Lehre ergeben. Vermieden werden sollte eine einseitige Vorgabe durch das Land, was von den betroffenen Hochschulen als eine weitere staatliche Steuerung verstanden wird (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 120). Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung ist auch im Hinblick auf den Wettbewerb um europäische Fördermittel dringend geboten: Seit dem 1. Januar 2010 müssen Projekte auf Kostenbasis abgerechnet werden oder es wird ein reduzierter Fördersatz gezahlt.

Für das Finanzmanagement einer deregulierten Hochschule empfiehlt der Arbeitskreis der Reformhochschulen die folgenden Schwerpunkte (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 122):

- Rechnungswesen,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Risikomanagement,
- Beteiligungsmanagement,
- Liquiditäts- und Vermögensmanagement sowie
- mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung.

Zur Absicherung der wirtschaftlichen Tätigkeit sollte die Einrichtung eines professionellen Risikomanagements gesetzlich vorgeschrieben sein, wobei die Ausgestaltung im Detail den Hochschulen überlassen sein sollte. Das Rechnungswesen sowie die Kosten- und Leistungsrechnung bedürfen nach Einschätzung von Hochschulrechtlern der gesetzlichen Absicherung, da andernfalls ihre Gestaltung der Finanzverwaltung im Rahmen der Haushaltsgesetze überlassen bleibt. Dadurch entstünden Eingriffsmöglichkeiten, die dem Ziel verstärkter Finanzautonomie zuwiderliefen (Sandberger, 2005, 24).

Studiengebühren

Zu einer wichtigen Einnahmequelle der Hochschulen zählen Studiengebühren. Im Jahr 2008 konnten die Hochschulen auf diese Weise 1,2 Milliarden Euro zusätzlich erwirtschaften (Statistisches Bundesamt, 2010, 26). Gebühren für das Erststudium werden gegenwärtig in fünf Bundesländern erhoben

(Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen). Weitere sechs Bundesländer (Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) erheben Gebühren für Langzeitstudierende, Rheinland-Pfalz, Sachsen und das Saarland nehmen Gebühren für ein Zweitstudium. Niedersachsen erhebt neben den allgemeinen Studiengebühren höhere Gebühren für Langzeitstudierende. In allen Bundesländern werden entweder feste Beträge für die Studiengebühren oder Korridore zwischen einem Mindest- und einem Höchstbetrag vorgegeben. Im Zuge einer autonomen Profilbildung sollten die Hochschulen selbst bestimmen können, ob und in welcher Höhe sie Gebühren für ihre Leistungen verlangen wollen. Die Gebührenhoheit sollte ohne Genehmigungsvorbehalt der Ministerien bei den Hochschulen liegen (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 151).

Ein wesentlicher Grund für die noch bestehende geringe Akzeptanz von Studiengebühren bei den Studierenden ist neben der mangelnden Information über die Verwendung die fehlende spürbare Verbesserung der Lehrbedingungen (Voeth, 2010, 4). Damit hier Abhilfe geschaffen werden kann, ist es notwendig, noch bestehende Restriktionen in der Verwendung abzubauen. Dazu zählen vor allem die von den Wissenschaftsministerien vorgegebenen Beschränkungen bei der Einstellung von Hochschullehrern: Hamburg schließt Juniorprofessuren aus, in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg müssen die Professoren überwiegend in der Lehre tätig sein, wobei Baden-Württemberg maximal 250 Dauerstellen erlaubt (Universität Hamburg, 2008, 10; Landtag von Baden-Württemberg, 2009, 2; Deutsches Studentenwerk/Stifterverband, 2008, 18).

Es ist nicht nachvollziehbar, dass einerseits die Verbindung von Forschung und Lehre als „generelles Merkmal der Universität“ (Wissenschaftsrat, 2006, 64) gesehen wird, andererseits aber Hochschullehrer nicht ohne Einschränkungen eingestellt werden dürfen, weil sonst die Forschung mitsubventioniert werden könnte. Die Gebühren sollten der Verbesserung der Studiensituation dienen. Der Arbeitskreis der deutschen Universitätskanzler und -kanzlerinnen (2009, 31) empfiehlt daher, alles das aus Studiengebühren finanzieren zu lassen, was der Verbesserung der Lehre dient und von den Studierenden anerkannt wird, also mithin auch Investitionen zur Aufgabenerfüllung wie die Einstellung zusätzlicher Professorinnen und Professoren.

Die Hochschule sollte auch die Möglichkeit haben, die Einnahmen aus Studiengebühren ebenso wie sonstige Erträge oder angeworbene Drittmittel langfristig anzulegen, beispielsweise in einer Stiftung. Langfristig fließende Stiftungserträge würden es erleichtern, auch dauerhaft eine Perspektive für hervorragend qualifiziertes Lehrpersonal bieten zu können. Gegenwärtig scheint die

Einstellung zusätzlicher Professoren mithilfe von Studiengebühren nicht nur an einer nicht gewollten Subventionierung der Forschung zu scheitern. Ein weiteres Problem scheint zu sein, dass Hochschulen wegen häufiger Veränderungen in der Gebührengesetzgebung davor zurückschrecken, langfristige Verpflichtungen einzugehen (duz, 2009, 9). An den nordrhein-westfälischen Hochschulen wurden bereits Stiftungen aus Studiengebühren eingerichtet, um aus deren Erträgen unter anderem innovative Lehrprogramme zu finanzieren. Darüber hinaus erhöht sich nach Beobachtung von Stiftungsexperten die Wahrscheinlichkeit, dass weiteres privates Kapital zufließt, wenn schon ein Kapitalgrundstock vorhanden ist (Stolte, 2008, 53).

Die Absicherung der Sozialverträglichkeit von Gebühren ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Diese sollte nicht wie gegenwärtig den Hochschulen aufgezungen werden, indem sie Teile der Gebühren in einen Ausfallfonds einzahlen müssen. In letzter Instanz sind es die Studierenden, die auf diesem Wege für die Sozialverträglichkeit sorgen müssen. Da die Studierenden aber keine Verantwortung für diese staatlichen Belange tragen, darf ihnen auch keine derartige Abgabe auferlegt werden. Entscheidend ist vielmehr, dass die Angebote zur Studienfinanzierung zielgruppenspezifisch ausgerichtet werden, indem nicht rückzahlbare Finanzierungsanteile des BAföG schwerpunktmäßig Studierenden aus sozial schwachen Familien zugutekommen, während Studierende aus einkommensstärkeren Elternhäusern in erster Linie auf ein bundesweites, durch eine staatliche Ausfallgarantie gesichertes Darlehen zurückgreifen sollten (BDA et al., 2008).

Die zusätzlichen, durch Studiengebühren eingerichteten Professorenstellen sollten nicht kapazitätswirksam werden, das heißt, das Einstellen von Personal sollte nicht zur Aufnahme von zusätzlichen Studienanfängern verpflichten. In diesem Fall könnte die Verbesserung der Betreuungsrelationen nicht verwirklicht werden. Eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin aus dem Jahr 2005 eröffnet den Hochschulen die Möglichkeit, für die neuen Bachelor- und Masterstudiengänge einen höheren Betreuungsaufwand auch kapazitätsrechtlich geltend zu machen. Dadurch ließe sich rechtfertigen, dass zusätzlich eingestellte Hochschullehrer nicht zusätzliche Studierende bedeuten müssen (Epping/Lenz, 2008, 146). Somit besteht auch aus kapazitätsrechtlicher Perspektive ein Ansatzpunkt, Studiengebühren für die Schaffung neuer Hochschullehrerstellen einzusetzen.

Weder zusätzlich eingeworbene oder selbst erwirtschaftete Einnahmen noch Studiengebühren dürfen zu einer Verminderung des staatlichen Zuschusses führen. Andernfalls ist künftig eine Demotivation der Hochschulen zu befürchten, die staatlichen Mittel durch eigene Anstrengungen zu ergänzen. Auch wenn die

rechtliche Verbindlichkeit einer solchen Regelung umstritten ist, sollte in den Hochschulgesetzen nach dem Vorbild des Gesetzes für die ETH Zürich festgeschrieben werden, dass eigene Einnahmen nicht zu einer Reduzierung der Grundmittel führen (Buch et al., 2006, 49).

4.3 Steuerung im Bereich Personal

Dem Leitbild der sich selbst steuernden, also autonomen Institution können die Hochschulen nur entsprechen, wenn ihnen der Gesetzgeber ausreichend Spielraum lässt, um eigene Führungs- und Personalkonzepte aufzubauen. Ebenso wie in den Fragen der Rechtsform sollten die Hochschulen auch hinsichtlich ihrer personellen Ressourcen eigene Gestaltungsoptionen haben. Zu den zentralen operativen Entscheidungsbefugnissen im Personalbereich der Hochschule zählen die Berufung und die Personalrekrutierung sowie die Entscheidung über Stellenpläne und Vergütung.

Dienstherreneigenschaft

Um in diesen Bereichen eigene Entscheidungen treffen zu können, muss die Hochschulleitung die Dienstherreneigenschaft beziehungsweise die Arbeitgeberfunktion haben. Die Hochschulleitung selbst sollte in Analogie zum Bürgermeisteramt keinen Dienstvorgesetzten haben. Die bislang erreichten Veränderungen bei der Personalführung werden vonseiten besonders reformorientierter Hochschulleitungen als nicht hinreichend charakterisiert. Hochschulen als Arbeitgeber und Tarifpartner für alle Mitarbeiter seien ebenso noch weitestgehend Zukunftsmusik wie wirksame Konzepte für eine leistungs- und erfolgsabhängige Vergütung (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 6).

Berufungen

Besonders hinsichtlich der Berufung von Hochschullehrern werden die gegenwärtigen Verknüpfungen der Entscheidungsprozesse zwischen Hochschulen und Ministerien als zu langwierig, intransparent und demotivierend angesehen (Schmitt et al., 2004, 59). Für die Aussage, die Vielzahl der Prozessschritte bewirke eine besondere Intensität der Qualitätssicherung, existieren keine empirischen Belege (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 106). Die Hochschulen sollten vielmehr ermächtigt werden, die Verfahren zur eigenständigen Berufung in ihrer jeweiligen Grundordnung selbst festzulegen und dabei eigene Formen der Qualitätssicherung zu wählen. Dazu sollte auch die Möglichkeit zählen, für das Profil der Hochschule attraktive Kandidaten unabhängig von einem bestehenden Berufungsverfahren anzusprechen. Eine Orientierung kann das im

Rahmen des TUD-Gesetzes an der TU Darmstadt etablierte Verfahren bieten. Die Ruferteilung erfolgt hier nach Vorverhandlungen unter Beteiligung des Senats durch den Präsidenten der Hochschule. Die Mitwirkung des Ministeriums entfällt.

Ein weiterer Aspekt einer stärker autonom gestalteten Personalrekrutierung ist der Umgang mit der im Jahr 2002 eingeführten Personalkategorie der Juniorprofessur. Die Unsicherheit über die Beschäftigungschancen nach einer sechs-jährigen Juniorprofessur führt häufig immer noch zu Doppelqualifizierungen durch zusätzlich absolvierte Habilitationen. Diese Zeit- und Ressourcenverluste im weitesten Sinne könnten vermieden werden, wenn die Hochschulen die Möglichkeit hätten, eigenständige, langfristige Personalentwicklungsplanungen im Sinne eines Tenure-Track-Verfahrens zu etablieren. Das würde bedeuten, dass die Hochschule ein ihren Qualitätsvorstellungen entsprechendes Prüfverfahren entwickeln könnte, mit welchem sie über die ausschreibungsfreie und hausinterne Übernahme eines Juniorprofessors auf eine W2- oder W3-Stelle entscheidet.

Bislang wurde von der in allen Landeshochschulgesetzen bestehenden Möglichkeit einer Berufung in den Angestelltenstatus kaum Gebrauch gemacht. Einige Bundesländer sehen bei Erstberufungen grundsätzlich befristete Anstellungen vor. Dies sollte aber keine verbindliche Vorgabe der Länder sein, die als solche die Autonomie der Hochschulen einschränken würde. Eine wichtige gesetzliche Maßnahme ist in diesem Kontext die Lockerung der sogenannten Dauerberufungszusagen. Die Personal- und Sachmittel inklusive der Räume und Labore eines Lehrstuhls waren in der Vergangenheit für die Zeit der Zugehörigkeit eines Wissenschaftlers rechtsverbindlich fixiert. Mittlerweile wird in vielen Hochschulgesetzen eine mit regelmäßiger Überprüfung verbundene Befristung der Ausstattung festgeschrieben. Nach Einschätzung von Hochschuladministratoren wurde mit der Einführung dieser Befristung „endgültig die materielle Grundlage der Ordinarienuniversität beseitigt“ (Breitbach/Güttner, 2008, 53).

Stellenplan

Die vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Koordinierungskompetenz der hochschulischen Leitungsebenen in der Organisation von Forschung und Lehre sollte auch die Entscheidung über die Gewichtung der Anteile von Forschung und Lehre beinhalten. Auch der Wissenschaftsrat spricht sich dafür aus, dass die Hochschulen die Möglichkeit haben sollten, Professoren entweder stärker in der Forschung oder in der Lehre einzusetzen. Dies würde eine Herausbildung von spezifischen Hochschulprofilen erleichtern: Hochschulen könnten sich im Wettbewerb beispielsweise stärker als Forschungsuniversität oder aber als Professional School positionieren (Wissenschaftsrat, 2006, 77). Voraussetzung für

eine Profilbildung in diesem Sinne ist die Aufhebung der Regellehrverpflichtung. Erste Ansätze zu einer stärkeren Flexibilisierung der Aufgabenzuschreibung in Forschung und Lehre sind Fakultätsdeputate und Jahresarbeitszeitmodelle, wie sie beispielsweise an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg erprobt werden. Fakultätsdeputate ermöglichen es, innerhalb einer Fakultät Forschungskapazitäten gezielt zu bündeln, indem zeitlich befristet mehr Lehrverpflichtungen von anderen Wissenschaftlern übernommen werden. Langfristig wird ein Ausgleich der Lehrverpflichtungen unter den Wissenschaftlern angestrebt (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 112).

Eine Differenzierung der Stellenprofile nach Lehr- und Forschungsaufgaben erscheint vor allem deshalb legitim, weil eine kleine Anzahl von Hochschullehrern den größten Teil der Publikationen verantwortet. So ist ein großer Teil der Hochschullehrer über Jahre bei der Veröffentlichung von Zeitschriftenartikeln überhaupt nicht vertreten. Dabei erklärt sich eine geringe Publikationsaktivität nicht durch mehr Engagement in der Lehre, denn zwischen Forschungs- und Ausbildungsleistung besteht empirischen Untersuchungen zufolge kein direkter Zusammenhang (Mayer, 2008, 629).

Eine weitere Flexibilisierung beim Einsatz der Personalressourcen ist zu erreichen, indem unterhalb der Professorebene neue Stellenprofile nach dem Vorbild der angelsächsischen „Lecturer“ (Hochschuldozenten) beziehungsweise „Research Fellows“ (wissenschaftliche Mitarbeiter in der Forschung) für Aufgaben in Forschung und Lehre geschaffen werden (Wissenschaftsrat, 2006, 81 ff.). Die Föderalismusreform I hat den Ländern im Jahr 2006 den Weg geebnet, solcherart neue Stellenprofile im Hochschulbereich zu schaffen. Damit die Hochschule passend zu dem von ihr angestrebten Profil neue Personalkonzepte einrichten kann, sollte kein Stellenplan des Ministeriums existieren (vbw, 2009, 19). Im Zuge einer Stärkung der Autonomie der Hochschulen sollte der Gesetzgeber auf die Vorgabe eines Stellenplans zugunsten eines globalen Personalbudgets verzichten. Die Hochschulen sollten im Rahmen dieses Budgets selbst bestimmen können, welche Stellen sie in welchen Bereichen von Forschung, Lehre, Weiterbildung und Wissenstransfer mit welchem Aufgabenzuschnitt einrichten. Die Stellen- und Mittelverteilung sollte durch die Hochschulleitungen erfolgen. Gleichzeitig sollte die Verpflichtung zu einer zentralen Verwaltung des Personalbudgets entfallen. Somit könnten die weiteren Führungsebenen der Hochschulen wie Fachbereichs- und Fakultätsleitungen Personalbudgets erhalten, über deren weitere Ausgestaltung sie ihrerseits autonom entscheiden können. Erste Ansätze im Bereich des nicht verbeamteten Personals werden derzeit an der TU Darmstadt und der Georg-August-Universität Göttingen erprobt (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 111).

Vergütung

Um am internationalen Wettbewerb um die besten Wissenschaftler erfolgreich teilnehmen zu können, benötigen die Hochschulen größere Freiheiten bei der Festsetzung der Gehälter (vbw, 2009, 35). Die mit der Föderalismusreform I seit September 2006 möglichen Abweichungen von bisherigen Regelungen wie beispielsweise dem im Jahr 2002 verabschiedeten Gesetz zur Professorenbesoldungsreform sollten genutzt werden, um den Hochschulen mehr Flexibilität bei der Gehaltsfindung einzuräumen. Bisläng sind die Hochschulen nur in einer Minderheit der Bundesländer für die Vergabe von Leistungszuschlägen zuständig, ohne dass die Wissenschaftsministerien eingreifen, und können selbstständig über die Einzelheiten der Vergabekriterien befinden (Handel, 2005, 1). Ein weiterer Hemmschuh ist der Vergaberahmen, der festlegt, dass die Gesamtsumme der Leistungszuschläge ein bestimmtes landesweites Gesamtbudget nicht übersteigen darf. Dieser Vergaberahmen sollte aufgehoben werden. Gleichzeitig sollten die Hochschulen die Möglichkeit haben, aus Drittmitteln und selbst erwirtschafteten oder eingeworbenen Beträgen zusätzliche Gehaltsanteile zu zahlen.

Die Vergabe von Leistungszuschlägen sollte mit Zielvereinbarungen verknüpft werden. Dabei sollten Wissenschaftler als in der Regel intrinsisch motivierter Personenkreis die Möglichkeit haben, eigene Ziele als Beurteilungskriterien einzubringen (Handel, 2005, 25; Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 110). Der Prozess der Zielvereinbarung sollte demzufolge sowohl Top-down (von der Führungsebene vorgegeben) als auch Bottom-up (von den Mitarbeitern entwickelt) gestaltet werden.

4.4 Profilbildungskompetenz

Bei der Erarbeitung und Umsetzung eines spezifischen Hochschulprofils stehen die Hochschulen vor der Herausforderung, einerseits klare Handlungsziele festzulegen, andererseits aber die für die Entwicklung der Wissenschaften fundamentale Freiheit von Erkenntnis- und Lehrprozessen nicht zu gefährden. So muss die Entscheidungsorganisation eine starke Hochschulleitung mit einer produktiven Partizipation aller Hochschulmitglieder verbinden. Eine Gefährdung der autonomen Profilbildungskompetenz muss der Hochschulrat im Außenverhältnis gegenüber den staatlichen Instanzen und im Innenverhältnis gegenüber den Partikularinteressen der Hochschulmitglieder abwehren. Wenn sich die Hochschule eigenständig zwischen Forschungsengagement und Anwendungsorientierung positionieren will, braucht sie Entscheidungsspielräume in den Bereichen Kapazitätsmanagement und Hochschulzulassung.

Entscheidungsorganisation

Bei aller Gestaltungsfreiheit der Hochschulen sollte als ein Eckpunkt gesetzlich festgehalten werden, dass die Wahl der Hochschulleitung und die Wahlen der übrigen Führungsgremien auf Fachbereichs- oder Fakultätsebene nach dem Prinzip der doppelten Legitimation erfolgen (Müller-Böling, 2004, 444). So soll beispielsweise der Rektor von einem Gremium – entweder Senat oder Hochschulrat – gewählt und von einem zweiten – 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.

Ein weiterer, unaufgebarer Eckpunkt betrifft die Kompetenzverteilung zwischen Leitungsebenen und Kollegialorganen: Hier sollte die Trennung zwischen Aufsichts- und Beratungsfunktionen einerseits und Entscheidungsfunktionen andererseits berücksichtigt werden (Buch et al., 2006, 7). Strategische Kompetenzen sollten schwerpunktmäßig dem Hochschulrat zukommen, operative Entscheidungen bei der Hochschulleitung liegen und Mitwirkungsrechte in grundsätzlichen akademischen Fragen von Forschung und Lehre dem Senat zukommen. Über die konkrete Ausgestaltung dieser Zuordnungen sollte die autonome Hochschule selbst entscheiden können.

Damit operative Entscheidungen von strategischer Reichweite getroffen werden können, gilt als ein weiterer Eckpunkt, dass die Hochschulleitung die Personal- und Budgetverantwortung innehaben muss, wobei die mittelfristigen Planungsentscheidungen in diesem Bereich der Zustimmung des Hochschulrats bedürfen. Eine Expertenrunde aus Reformhochschulen wie der Stiftungsuniversität Göttingen oder der TU Darmstadt empfiehlt Entscheidungsbefugnisse der Hochschulleitung in den folgenden Bereichen, die unbeschadet einer autonomen Festlegung durch die einzelne Hochschule als Mindestumfang des Kompetenzbereichs der Hochschulleitung gelten sollten (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 58):

- strategische Leitung der dezentralen Einrichtungen,
- Struktur- und Entwicklungsplanung,
- Haushaltsverantwortung/Mittelverteilung,
- Fakultätsstruktur,
- Professuren/Berufungen,
- Studienprogramme,
- hochschulinterne Zielvereinbarungen,
- Kooperationen auf Universitätsebene intern/extern sowie
- Bau- und Immobilienmanagement.

Eine zentrale Herausforderung bei der Gestaltung von Führungskonzepten ist die Balance zwischen dem auch auf individueller Ebene zu wahren Prinzip der Freiheit von Forschung und Lehre einerseits und der zielorientierten Steuerung der Gesamteinstitution Hochschule andererseits. Durch dieses Spannungsverhältnis unterscheidet sich die Hochschule grundlegend von der Entscheidungsorganisation eines Unternehmens. Aufgrund des hohen Anspruchs an die wissenschaftliche Freiheit kann die Zielbildung nicht wie ein hierarchischer Prozess des Herunterbrechens übergeordneter Unternehmensziele ablaufen (Müller-Böling/Ziegele, 2007, 688). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2004 den Leitungsorganen der Hochschule eine Koordinierungskompetenz bei der Organisation von Forschung und Lehre zugesprochen. Allerdings unterstreichen die Richter die aus dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit abgeleitete Notwendigkeit, allen Führungsinstanzen die jeweiligen kollegialen Organe wie Senat, Fakultäts- beziehungsweise 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). Wie die Beteiligung der kollegialen Organe im Detail zu regeln ist, lässt das Bundesverfassungsgericht offen. Es unterstreicht, dass diese Regulierungen im Ermessen des jeweiligen Landesgesetzgebers liegen. Der Gesetzgeber „kann etwa direkte oder repräsentative Beteiligung an Entscheidungen, eine unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme, Entscheidungs-, Veto-, Mitwirkungs- oder Kontrollrechte regeln, je nachdem, welche organisatorischen Strukturen ihm für eine funktionsfähige Wissenschaftsverwaltung geeignet erscheinen“ (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Oktober 2004 – 1 BvR 911/00, 1 BvR 927/00 und 1 BvR 928/00, zitiert nach Battis, 2006, 504). Diese Regelungen sollten allerdings nicht auf gesetzlicher Ebene für alle Hochschulen des Landes festgelegt werden. Vielmehr sollten die Hochschulen im Rahmen der Gestaltung ihrer Grundordnung selbst entscheiden können, welche Strukturen ihrem gewählten Profil angemessen sind.

Das System der Zielvereinbarungen sollte für alle Prozesse der Leistungserbringung innerhalb der Hochschule strukturbildend sein: Die Hochschulleitung vereinbart mit den Fakultäten oder Fachbereichen quantitative und qualitative Ziele, für deren Erreichung sie ein Budget zur Verfügung stellt. Die jeweilige Fachbereichsleitung setzt das Prinzip der Zielvereinbarungen auf der Ebene der Institute oder der einzelnen Hochschullehrer fort. Dieses Prinzip der internen Zielvereinbarungen sollte in den Landeshochschulgesetzen festgeschrieben werden. Begleitend dazu ist allerdings in Analogie zur veränderten Machtposition der Hochschulleitung auch eine Stärkung der Dekane beziehungsweise der Fachbereichsleiter gegenüber den Fachräten als Kollegialorganen auf der Fach-

beziehungsweise Fakultätsebene notwendig. Ein Vergleich der Hochschulgesetze (Stand Mai 2007) zeigt, dass in diesem Bereich noch Handlungsbedarf besteht. In keinem Bundesland sind die Komponenten „Kompetenzerweiterung“, „doppelte Legitimation“, „keine einseitige Abwahlmöglichkeit durch den Fakultätsrat“, „hauptberufliche Amtsausübung“, „mögliche externe Besetzung“ und „ausreichendes Machtpotential“, die zusammengenommen die Stellung der Fachbereichsleitungen stärken können, als Kombination in den Hochschulgesetzen berücksichtigt (Hüther, 2008, 27).

Bei der Implementierung neuer Leitungs- und Entscheidungsstrukturen sowie der Koordinierung der Organisation von Forschung und Lehre durch die Leitungsebenen ist mitzubedenken, dass der Wandel von der individuellen zur institutionellen Autonomie nicht auf dem Anordnungswege erfolgen kann. Wissenschaft benötigt kreative Freiheitsgrade; ihre Produktivität kann nicht durch Anweisungen erhöht werden. Die Freiheit im Umgang mit den eigenen Lehr- und Forschungsgegenständen stellt nach Beobachtung von Hochschulforschern einen Handlungsanreiz dar, der mindestens genauso hoch, wenn nicht höher als monetäre Aspekte zu gewichten ist (Seidler, 2008, 5; Handel, 2005, 22).

Gerade vonseiten US-amerikanischer Hochschulvertreter wird daher immer wieder betont, wie wichtig ein System formeller und informeller „Checks and Balances“ zwischen Entscheidungsträgern und Hochschulangehörigen ist (Casper, 2003, 115; Schreiterer, 2008, 233). Zwangsläufig werden sich in der Entwicklungsplanung zum inhaltlichen Profil einer Hochschule Kompetenzüberschneidungen ergeben, die letztlich nur durch Kommunikation aufzulösen sind, wie beispielsweise bei Entscheidungen über Schwerpunktförderprogramme, die zwar Angelegenheit des Präsidiums sind, bei denen aber der Senat Mitsprache im Hinblick auf zu setzende Forschungsschwerpunkte beanspruchen kann (Breitbach, 2009, 351). Ein nicht durch Gesetze zu regulierender Faktor, auf den immer wieder verwiesen wird, ist daher der Aufbau einer Organisations- und Kommunikationskultur (Casper, 2003, 117; Spoun, 2007, 194; Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 101 f.). Die Kultur einer Organisation bietet gemäß der Organisationslehre eine der wichtigsten Möglichkeiten, neue Prozesse zu erproben, ohne sich gleich von den vorhandenen hierarchischen Strukturen trennen zu müssen (Breitbach, 2009, 350). Auf keinen Fall darf „die Genehmigungsbürokratie der Ministerien durch die Steuerungsbürokratie der Hochschulleitungen“ (Seidler, 2008, 8) ersetzt werden. International vergleichende Studien verweisen darauf, dass die Hochschulen sonst Gefahr laufen könnten, nach einer Deregulierung des Staatseinflusses einer Re-Regulierung durch zu rigide interne Entscheidungsstrukturen zu unterliegen (CHEPS et al., 2010, 24).

Hochschulrat

Ein in der deutschen Universitätsgeschichte tief verankertes Instrument zur Gestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Hochschule ist der Hochschulrat. Mit dem Begriff Hochschulrat wird ein Organ benannt, „das zwischen Hochschulen und Staat als Zwischeninstanz eingerichtet ist“ (Hener, 2001, 171). In der 1914 als Stiftungshochschule gegründeten Goethe-Universität Frankfurt am Main entschieden Vertreter der Stadt, der Hochschule und der privaten Stifter gemeinsam über die wirtschaftlichen Angelegenheiten der Hochschule. Als ausgleichendes Element zwischen einem zu stark steuernden Staat einerseits und kollegialen Partikularinteressen der Hochschulprofessoren andererseits wollte die britische Besatzungsmacht bereits 1947 Hochschulräte im deutschen Hochschulsystem einführen. Der weitgehend aus externen Mitgliedern aus Wirtschaft und Gesellschaft bestehende Hochschulrat sollte in Fragen der Berufung und der Finanzierung entscheiden können (Epping, 2008, 6).

Die Idee des Hochschulrats tauchte in verschiedenen Gesetzentwürfen immer wieder einmal auf, wurde jedoch nur in Westberlin im Jahr 1979 unter der Bezeichnung Kuratorium verwirklicht. Die niedersächsische Landesregierung hat die Idee des Hochschulrats im Jahr 1997 wieder aufgenommen und ein Modell entwickeln lassen, das inzwischen in vielen Varianten mit den unterschiedlichsten Entscheidungskompetenzen Eingang in die Landeshochschulgesetze aller Länder außer Bremen gefunden hat. Bei einer Gruppe von Bundesländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) sind lediglich beratende Funktionen vorgesehen. Dagegen verfügen die Hochschulräte in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, dem Saarland und Thüringen mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen über unterschiedlich weitgehende Kompetenzen. Diese betreffen die Bestellung und Wahl der Hochschulleitung, die Mitwirkung in der Haushaltsführung, den Erlass der Grundordnung und Fragen der Hochschulentwicklung. Zum letztgenannten Punkt zählen neben anderen die Entscheidung über die Entwicklungspläne der Hochschule, Beschlüsse über die hochschulische Profilbildung sowie Grundsatzentscheidungen in Bezug auf die Hochschulorganisation wie beispielsweise die Errichtung und Aufhebung von Fachbereichen. In den Details der Ausgestaltung gleichen sich keine zwei Hochschulgesetze in allen Punkten (Epping, 2008, 12).

Die Kernidee des Hochschulrats ist auch heute noch, der Hochschule Selbststeuerungsmechanismen zu gewähren, die es verhindern, dass die Ziele der Hochschule durch einen zu stark steuernden Staat einerseits und durch die Partikularinteressen einer körperschaftlichen Selbstverwaltung andererseits majorisiert

werden. Folgerichtig muss der Hochschulrat Aufgaben von beiden Seiten, also Aufgaben der Ministerien wie auch Aufgaben und Kompetenzen der Kollegialorgane, übernehmen. Außerdem können ihm zur Stärkung der Strategiefähigkeit der Hochschule weitere Aufgaben zuwachsen. Gegen die Delegation staatlicher Aufsichtsrechte an ein unabhängiges Gremium – in diesem Falle an den Hochschulrat – gibt es nach Auffassung von Verfassungsjuristen keine Bedenken im Hinblick auf die grundgesetzliche Verpflichtung des Schutzes der Wissenschaftsfreiheit (Battis, 2006, 501). Verwiesen wird auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2004, in welchem das „Managementmodell der ‚Räteuniversität‘ grundsätzlich für mit dem Grundgesetz vereinbar“ erklärt wird (Epping, 2008, 13).

Prinzipiell soll der Hochschulrat „autonomieverstärkend“ wirken, wie es der Stifterverband in seiner Bewertung der Landeshochschulgesetze im Jahr 2002 bereits formulierte (Stifterverband, 2002, 7). Ausgehend von diesem Leitbild ist grundsätzlich infrage zu stellen, dass der Gesetzgeber alle Befugnisse bis ins Kleinste regelt. Wie die Aufgabenverteilung zwischen den drei Akteuren – Ministerium, Hochschulrat und Kollegialorgane – im Detail aussehen soll, könnte vielmehr von jeder autonomen Hochschule bilateral mit dem jeweiligen Ministerium ausgehandelt werden, um eine dem jeweiligen Hochschulprofil adäquate Steuerungssystematik zu implementieren. Autonomie ist in diesem Sinne auch als Organisationsautonomie zu verstehen. Für einen solchen flexiblen gesetzlichen Rahmen sprechen sich mehrere hochschulpolitische Akteure aus (Wintermantel, 2007, 27; Müller-Böling, 2008, 106; Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 57). Zumindest müssten – wie gegenwärtig in Berlin, Baden-Württemberg und Bayern – Experimentierklauseln für die Abweichung von gesetzlich vorgegebenen Regelungen vorgesehen werden. Das jeweilige Landeshochschulgesetz sollte lediglich Eckpunkte der Kompetenzverteilung festlegen. Leitgedanke sollte dabei sein, dass der Hochschulrat unter Beteiligung von Hochschulleitung und Kollegialorganen über die grundlegende strategische Ausrichtung der Hochschule entscheidet. Die Umsetzung der strategischen Entscheidungen sollte dagegen in der Kompetenz der Hochschulleitung liegen.

Ein wesentlicher Eckpunkt bei der Gestaltung der strategischen Ausrichtung der Hochschule ist die Wahl der Hochschulleitung. Die traditionell übliche alleinige Wahl durch die Kollegialorgane führte zu Abhängigkeiten und damit zu einem eingeschränkten Handlungsradius (Müller-Böling, 2008, 101). An der Wahl der Hochschulleitung sollte daher der Hochschulrat nach dem Prinzip der doppelten Legitimation gemeinsam mit dem Senat beteiligt werden. Das Prinzip der doppelten Legitimation sieht vor, der jeweiligen zu wählenden Instanz sowohl Rückhalt

innerhalb der Gesamteinstitution als auch mehr Unabhängigkeit zu verschaffen. Dazu werden übergeordnete Instanzen – in diesem Fall der Hochschulrat – und auch die von den Entscheidungen der zu wählenden Leitungsebene direkt Betroffenen – in diesem Fall der Senat oder entsprechende Kollegialorgane – an der Wahl beteiligt. Dabei kann der einen Ebene das Vorschlags- und/oder das Bestätigungsrecht und der anderen das Wahlrecht zukommen (Müller-Böling, 2004, 444).

Zentrale Parameter für strategisches Handeln werden durch die Grundordnung einer Hochschule, die auch die Entscheidungsorganisation beinhaltet, festgelegt. Der Hochschulrat sollte daher an der Gestaltung der Grundordnung beteiligt werden. Gleiches gilt für die Gliederung der Hochschule in organisatorische Untereinheiten. Soll der Hochschulrat über die grundlegende strategische Ausrichtung der Hochschule entscheiden, so ist seine verbindliche Beteiligung an der Verabschiedung von Struktur- und Entwicklungsplänen erforderlich. Auch an der finanziellen Dimension der Struktur- und Entwicklungsplanung sollte der Hochschulrat mitwirken, indem seine Zustimmung zum jährlichen und mittelfristigen Haushalt erforderlich wird. In seiner Funktion als ein mit staatlichen Aufsichtsrechten versehenes Organ kann er ministerielle Genehmigungsvorbehalte überflüssig machen. Zusammengefasst betrachtet sollten die Kompetenzen des Hochschulrats demzufolge mindestens die folgenden vier Kernpunkte umfassen:

- Mitwirkung an der Wahl der Hochschulleitung,
- Mitwirkung an der Entscheidung über die Grundordnung und die Gliederung der Hochschule,
- Mitwirkung an der Entscheidung über Struktur- und Entwicklungspläne der Hochschule,
- Mitwirkung an der Entscheidung über die mittelfristige Finanzplanung und den Haushalt der Hochschule.

Wie die Mitwirkung an der Entscheidung über die jeweiligen Bereiche konkret ausgestaltet wird, ist der Hochschule zu überlassen. Festzuhalten ist, dass es sich um eine tatsächliche Mitwirkung, beispielsweise durch Beschlussfassung oder Zustimmung, handeln sollte. Eine Beschränkung auf eine Kenntnisnahme oder Stellungnahme würde die strategische Steuerungsfunktion des Hochschulrats nicht ausreichend verankern. Die Erfahrungen mit Hochschulräten in der Schweiz zeigen, dass es ohne subsidiäre, die Aufsichtsrolle stützende Eingriffsmöglichkeiten nicht geht (Bieri, 2007, 59).

Was die Bestellung der Hochschulratsmitglieder betrifft, so ist das Ministerium in jedem Fall zu beteiligen, um eine ununterbrochene Legitimationskette des Handelns und Entscheidens im staatlichen Auftrag zu gewährleisten (Epping, 2008, 21). Darüber hinaus besteht ein überwiegender Konsens, dass die Bestellung

durch ein gemeinschaftliches Vorgehen von Ministerium und Hochschule erfolgen soll (Combrink, 2007, 7). Damit erhöht sich die Akzeptanz auf beiden Seiten. Gleichzeitig wird dem Prinzip der doppelten Legitimation Rechnung getragen.

Eine potenzielle Gefahr könnte allerdings bei zu großer Machtfülle des Hochschulrats darin bestehen, dass die Hochschulen zu stark durch Externe gesteuert werden und sich damit von dem Ziel der institutionellen Autonomie wieder entfernen. Vor allem ist darauf zu achten, dass die Kompetenzen des Hochschulrats die operativen Entscheidungsbefugnisse der Hochschulleitung nicht überlagern. Eine handlungsfähige Hochschulleitung ist eine entscheidende Komponente einer autonomen Hochschule. Die Machtfülle des jeweiligen Hochschulpräsidenten gilt im US-amerikanischen Hochschulsystem als ein Eckpfeiler der institutionellen Autonomie (Schreiterer, 2008, 232).

Zu Recht umstritten ist vor diesem Hintergrund der Vorschlag, der Hochschulrat solle Dienstvorgesetzter der Hochschulleitung sein. Im Beamtenrecht wird der Dienstvorgesetzte als derjenige definiert, dessen Aufgabe es ist, zu kontrollieren, ob die Bediensteten ihre Pflichten erfüllen. Eine solche, im nordrhein-westfälischen Hochschulgesetz vorgesehene disziplinarische Zuordnung ist dazu angetan, den Status und die Autorität der Hochschulleitung innerhalb der Hochschule infrage zu stellen (Wintermantel, 2007, 29). Außerdem stört die disziplinarische Zuordnung als „hierarchisches Element“ die Machtbalance im Dreieck von Hochschulleitung, Hochschulrat und Senat (Mittelstraß, 2007, 33).

Als irreführend und falsch gilt nach Auffassung von Hochschulrechtlern die Bezeichnung „Aufsichtsrat“ für den Hochschulrat. Der im baden-württembergischen Hochschulgesetz als Aufsichtsrat geführte Hochschulrat habe deutlich weitgehendere Befugnisse als ein Aufsichtsrat nach Vorgaben des Aktiengesetzes (Battis, 2006, 501).

Ob der Hochschulrat überwiegend aus externen oder internen Mitgliedern bestehen soll, wird unterschiedlich gesehen und ist in den derzeitigen Hochschulgesetzen unterschiedlich gelöst (Combrink, 2007, 7; Lanzendorf/Pasternack, 2008, 57). Auch in diesem Punkt sollte die Entscheidung bei der Hochschule selbst liegen (Mittelstraß, 2007, 33). Zu beachten ist grundsätzlich eine Balance zwischen den Steuerungskompetenzen des Hochschulrats und den Mitwirkungsrechten der Kollegialorgane. Die Ernennung der Hochschulleitung durch einen überwiegend mit externen Mitgliedern besetzten Hochschulrat ohne Beteiligung der Kollegialorgane würde auf eine zu starke externe Steuerung hinauslaufen (Battis, 2006, 502).

Außerdem bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, ob Letztentscheidungen, welche die Organisation der Forschung berühren, wie beispielsweise die

Aufhebung von Fakultäten, durch einen überwiegend aus Externen zusammengesetzten Hochschulrat ohne Beteiligung der Kollegialorgane mit dem Prinzip der Wissenschaftsfreiheit zu vereinbaren sind. Verfassungsrechtler sehen hier eine „strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit“ (Epping, 2008, 29). Auch vonseiten der Hochschul- und Organisationsforschung wird gefordert, den partizipativen Gedanken der akademischen Selbstverwaltung beizubehalten und die Freiheit von Forschung und Lehre zu sichern. Die verschiedenartigen Konzepte von individueller und institutioneller Autonomie müssen demnach in ein angemessenes Verhältnis gebracht werden (Combrink, 2007, 4). Je mehr externe Mitglieder der Hochschulrat hat, desto stärker sollten die Mitwirkungsmöglichkeiten für die Kollegialorgane berücksichtigt werden.

Kapazitätsmanagement

Ein wesentliches Element zur Profilbildung in der Lehre ist die eigenständige Einrichtung von Studiengängen sowie die Festlegung der Eingangsvoraussetzungen und der Prüfungsanforderungen. Übergeordnete Eckwerte – beispielsweise die mittelfristige Anzahl von Absolventen im mathematisch-naturwissenschaftlichen Bereich – können Gegenstand der Zielvereinbarungen zwischen der einzelnen Hochschule und dem Land sein. Die konkrete Einrichtung eines Studiengangs sollte ohne Zustimmungserfordernis des Ministeriums vorgenommen werden können (Stifterverband, 2002, 24).

In hohem Maße strukturbestimmend für das Profil der Hochschule wirkt die Kapazitätsverordnung (KapVO). Sie determiniert ausgehend vom Umfang der vorhandenen Lehrkapazität die Zahl der aufzunehmenden Studienanfänger und die Betreuungsrelationen in den verschiedenen Studienfächern. In vielen Bundesländern wird die KapVO als Planungsinstrument für die quantitative Entwicklung des Ausbildungsangebots genutzt. Dabei ist in den vergangenen Jahren die Studienplatzkapazität häufig durch Deputatserhöhungen und Absenkungen des Ausbildungsaufwands aufgestockt worden, ohne eine Personalvermehrung vorzunehmen. Auch bei der aktuellen Umstellung auf die gestuften Studiengänge kommt die KapVO als Planungsinstrument zum Einsatz. Die Wissenschaftsministerien ermitteln, wie viele Masterstudienangebote vorgehalten werden können, wenn ein erhöhter Lehraufwand bei gleichbleibender Zahl der Studienanfängerplätze in den Bachelorstudiengängen realisiert werden soll (Leszczensky, 2007, 51 f.).

Sollen Hochschulen autonom über profilierende Schwerpunktsetzungen in Forschung und Lehre entscheiden können, so müssen Alternativen zur Kapazitätsverordnung gefunden werden. Eine im Zuge der autonomen Profilbildung wünschenswerte stärkere qualitative Differenzierung der Hochschullandschaft ist

mit den vereinheitlichenden Vorgaben der Kapazitätsverordnung nicht vereinbar (Leszczensky, 2007, 58). Wegen des grundrechtlich abgesicherten Anspruchs auf einen Studienplatz war die Entscheidung über den Ausbau der Kapazitäten bislang ein hoheitlicher Akt in der Kompetenz der Landesparlamente. Nach juristischer Expertenmeinung ist es aber möglich, den Staat aus seiner „Bereitstellungspflicht“ von Studienplätzen zu entlassen, wenn die Hochschulen ein bundesweites Mindestangebot gewährleisten können (Kluth, 2001, 9; Hailbronner, 2007, 108 f.). 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 Zielvereinbarungen entscheidend an Bedeutung.

Mittlerweile hat die Kultusministerkonferenz durch eine Veränderung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen im Jahr 2006 einen Weg zu einem flexibleren Umgang mit der Kapazitätsverordnung eröffnet. Geboten werden zwei Optionen zur Festlegung der Kapazitäten in denjenigen Studiengängen, die keiner bundesweiten Zulassungsbeschränkung unterliegen: Möglich ist die Flexibilisierung der Berechnungsparameter innerhalb der bestehenden Normvorgaben oder ein Aushandlungsmodell zwischen Land und Hochschule. Das Aushandlungsmodell verzichtet zwar gänzlich auf Formelberechnungen nach den Normvorgaben und stellt den Hochschulen für jeden Studiengang die Betreuungsrelation völlig frei. Jedoch wird in flankierenden Zielvereinbarungen festgehalten, dass auf die gesamte Hochschule berechnet keine Studienplätze verloren gehen dürfen. Das Aushandlungsmodell wird bislang nur in Hamburg genutzt (Deutscher Bundestag, 2007, 5 ff.).

Der Wegfall der alten Kapazitätsverordnung für die nicht bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge hat zu neuen gesetzlichen Vorgaben geführt. Für die örtlichen Zulassungsbeschränkungen an einzelnen Hochschulen müssen die Bundesländer, wenn sie das sogenannte Bandbreitenmodell anwenden wollen, eigene Hochschulzulassungsgesetze erlassen. Denn eine Zulassungsbeschränkung stellt einen Eingriff in ein Grundrecht dar und ist deshalb nur auf der Grundlage von Gesetzen verfassungskonform. Im zweiten Modell, dem Aushandlungsmodell, ist eine zusätzliche gesetzliche Regelung nicht notwendig. Die Kapazitätsvereinbarungen zwischen Hochschulen und dem jeweiligen Ministerium werden dem Landesparlament als Erläuterung zum Globalzuschuss für die jeweilige Hochschule vorgelegt und erhalten durch den Haushaltsbeschluss gesetzliche Verbindlichkeit. Das Aushandlungsmodell bietet demnach eine deutlich weniger regulierende Lösung. Überdies können die Hochschulen in diesem

Modell eigene Alternativen zu den vorgegebenen Berechnungsparametern der Kapazitätsverordnung entwickeln (Deutscher Bundestag, 2007, 5 ff.).

Als anzustrebende Weiterentwicklung des Aushandlungsmodells könnten Zielvereinbarungen statt über Studienanfängerzahlen über Absolventenzahlen oder über die Anzahl der Studierenden, welche die Prüfungsberechtigung innerhalb der Regelstudiendauer erwerben, abgeschlossen werden (Stifterverband/Heinz-Nixdorf-Stiftung, 2008, 86). Innerhalb dieses flexiblen Vereinbarungsmodells sollte die Hochschule selbst entscheiden können, wie viele Studienplätze sie auf der Masterebene anbieten will. Vorgaben zu maximalen Übergangsquoten zum Masterstudium, wie sie einige Landeshochschulgesetze festschreiben, widersprechen dem Leitbild einer autonom über ihre Ressourcen verfügenden Hochschule.

Hochschulzulassung

Für den ehemaligen Präsidenten der Universität Stanford, Gerhard Casper, ist die Auswahl der Studierenden durch die Hochschule der entscheidende Ansatzpunkt, um mehr Exzellenz sowohl in der Lehre als auch in der Forschung zu erreichen (Casper, 2003, 112). 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 Abgänger weiterführender Schulen mit ihrem Abschluss nicht das Recht auf ein Studium, sondern erfüllen lediglich die Voraussetzung dafür, sich an einer Hochschule zu bewerben (Witte/Rüde, 2005, 21).

Bislang können die Hochschulen nach Abzug der Sonderquoten unter anderem für ausländische Studienbewerber oder Zweitstudienbewerber 60 Prozent der Studienplätze mit Zulassungsbeschränkungen selbst vergeben. Die übrigen 40 Prozent werden je zur Hälfte nach Abiturnoten und Wartezeit vergeben (Leszczensky, 2007, 49). Allerdings schreiben die Landeshochschulgesetze die anzuwendenden Kriterien in mehr oder minder detaillierter Art vor. Enge, gesetzlich fixierte Vorgaben widersprechen der Absicht, die Hochschulen bei den Kriterien der Zulassung autonom handeln zu lassen (Koch, 2005, 378). Ohnehin wird nur wenig Spielraum eröffnet, da nur ein kleiner Teil der Erstsemester (4 Prozent im Studienjahr 2008) in bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen studiert. Darüber hinaus 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 Zahl der Studienplätze übersteigt. Von einem örtlichen Numerus clausus waren im Wintersemester 2008/2009 bundesweit 53 Prozent der insgesamt rund 7.900 grundständigen Studiengänge

betroffen (HRK, 2008, 18). Auch bei ihnen ist es in einigen Bundesländern den Hochschulen möglich, eigene Auswahlverfahren anzuwenden (Leszczensky, 2007, 49). Sollen sich die Hochschulen in einem Wettbewerb um Exzellenz stärker profilieren, so 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.

5

Leitlinien und Handlungsempfehlungen zur Hochschulautonomie

Deutschlands Hochschulen stehen vor der Herausforderung, die traditionell stark ausgeprägte personenbezogene Autonomie zu einer institutionellen Autonomie weiterzuentwickeln. Leitbild in diesem Sinne ist die autonome Hochschule, die ihre spezifischen Stärken in Forschung, Technologietransfer, Lehre und Weiterbildung zu einem konkurrenzfähigen Profil zusammenführt und ihre personellen und materiellen Ressourcen für eigenständig formulierte Ziele einsetzt. Dabei ist Autonomie nicht als Entstaatlichung im Sinne von Beliebigkeit bei der Bestimmung von Inhalten und Organisationsformen zu verstehen. Vielmehr geht es darum, dass staatliche Aufgaben in Forschung und Lehre von autonomen Einrichtungen im Auftrag des Staates übernommen werden. Institutionelle Autonomie ist daher so in einen staatlichen Regulierungsrahmen einzubetten, dass das legitime Interesse der Allgemeinheit an hochwertiger Forschung und Lehre Berücksichtigung findet. Im Folgenden werden zunächst fünf hochschulpolitische Leitlinien skizziert, die als Präambel das Grundverständnis darlegen, aus welchem dann zehn Handlungsempfehlungen entwickelt werden. Weitere Details enthält abschließend Übersicht 3.

5.1 Hochschulpolitische Leitlinien

1. Verhältnis von Autonomie und Regulierung

Autonomie und Regulierung sind nicht als Widerspruch zu denken: Wissenschaft braucht die Freiheit, selbst gewählte Fragen zu stellen, ist aber gleichzeitig der Förderung des Allgemeinwohls verpflichtet. Der Staat soll den Hochschulen die Freiheit zur Gestaltung eigener Profile lassen, muss aber gleichzeitig durch qualitätsfördernde Steuerung gewährleisten, dass Wissenschaft dem Gemeinwohl dient.

2. Zentrale Aufgaben der Hochschulen

Der Allgemeinheit geschuldete, zentrale Aufgaben sind die Vorbereitung auf wissenschaftsbasierte Berufe und der Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse und kultureller Errungenschaften in Gesellschaft und Wirtschaft. Dabei darf der Zugang zum Hochschulstudium nicht vom sozialen Hintergrund abhängen.

3. Qualitätsförderung durch Wettbewerb

Deregulierung auf der institutionellen Ebene muss begleitet werden von einer Regulierung auf der Systemebene. Hier hat der Staat durch die Setzung des rechtlichen Rahmens und die Steuerung der Finanzierungsströme entscheidende Möglichkeiten, wettbewerbliche Anreize zur Steigerung der Qualität in Forschung und Lehre zu schaffen. Die Qualitätssicherung erfolgt durch die Überprüfung der Ergebnisse. Staat und Hochschulen entwickeln die dazu erforderlichen Instrumente und Verfahren gemeinsam.

4. Nachfrageorientierte Finanzierung in der Lehre

Die Steuerung der Finanzierungsströme in der Lehre ist mit dem Ziel zu verbessern, Anreize für mehr Engagement und Qualität zu setzen: Wie in der Forschung schon erfolgreich an der Tagesordnung, soll auch in der Lehre mit bestmöglichen Leistungsangeboten um Ressourcen konkurriert werden. Ein Weg dahin sind Studiengutscheine und Studiengebühren, verbunden mit einem bundesweiten Stipendien- und Darlehenssystem.

5. Deregulierung auf der Umsetzungsebene

Um im Wettbewerb erfolgreich zu sein, müssen die Hochschulen ein eigenes Leistungsprofil definieren können. Dazu müssen sie über den Einsatz ihrer Ressourcen frei entscheiden können. An dieser Stelle muss die grundsätzliche Regulierung von Aufgabenstellung und Wettbewerbsrahmen mit einer Deregulierung der konkreten Umsetzungsebenen verbunden werden.

5.2 Handlungsempfehlungen

1. Zielvereinbarungen

Die staatlichen Regulierungen müssen so aufgebaut sein, dass sie die Hochschulen bei der bestmöglichen Erfüllung ihrer zentralen Aufgaben – Vorbereitung auf wissenschaftsbasierte Berufe sowie Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse und kultureller Errungenschaften in Gesellschaft und Wirtschaft – bei gleichzeitiger Wahrung der Freiheit wissenschaftlicher Erkenntnisprozesse unterstüt-

zen. Die Rolle des Staates beschränkt sich dabei auf die Definition von Mindestzielen in Ausbildung und Wissenstransfer. An diesem Definitionsprozess sind die Hochschulen im Rahmen von Zielvereinbarungen partnerschaftlich zu beteiligen.

2. Rechtsform und Grundordnung

Die Hochschulen sollen autonom darüber entscheiden können, wie sie die an sie gestellten Aufgaben erfüllen. Sie dürfen ihren Status als feingesteuerte Staatsanstalt aufgeben und ihre Rechtsform frei wählen. Indem sie Entscheidungs- und Organisationsstrukturen in ihrer Grundordnung eigenständig festlegen können, haben sie die Voraussetzung, ihr spezifisches Profil innerhalb der Bandbreite von grundlagenorientierter Forschung und Lehre einerseits und anwendungsbezogener Ausbildung und Wissenstransfer andererseits selbst zu bestimmen.

3. Globalhaushalt

Für die finanziellen Ressourcen bedeutet Autonomie eine Herauslösung aus den Landeshaushaltsordnungen und einen Schutz vor Zugriffen der Finanzministerien. Mehrjährige, im Rahmen von Zielvereinbarungen zugesagte Globalhaushalte bieten Planungssicherheit. Die Hochschule entscheidet selbst über den Ressourceneinsatz. Auch für Hochschulbauten ist sie als Bauherrin eigenverantwortlich.

4. Vermögensbildung und wirtschaftliche Betätigung

Ein nachhaltiges materielles Fundament für Autonomie ist der Aufbau eines hochschuleigenen Vermögens. Dazu sollen als Grundstock die Liegenschaften der Hochschule gehören. Auch aus den staatlichen Zuschüssen erwirtschaftete Rücklagen müssen in dieses Vermögen eingebracht werden können. Zusätzlich soll die Hochschule durch wirtschaftliche Betätigung in Weiterbildung und Wissenstransfer sowie durch die Gründung eigener Unternehmen ihr Vermögen mehren und im Rahmen selbst erwirtschafteter Mittel Investitionen tätigen können. Ein professionelles Risikomanagement ist unerlässlich.

5. Studiengebühren

Eine wichtige Einnahmequelle, welche die materielle Autonomie der Hochschulen stärkt, sind Studiengebühren. Die Hochschule sollte eigenständig entscheiden können, in welcher Höhe sie Studiengebühren erheben will. Auch diese Mittel sollten langfristig investierbar und in das Vermögen der Hochschule überführbar sein. Das ist die Voraussetzung, um Vorhaben wie die Schaffung neuer, dauerhafter Professorenstellen zu finanzieren.

6. Berufung und Vergütung

Die autonome Hochschule muss ihr Profil durch ein eigenständiges Personalmanagement stärken können. Die Hochschulleitung ist als Dienstherr berechtigt, eigenständige Berufungen durchzuführen. Sie entscheidet über Vergütungen, somit auch über leistungsbezogene Zulagen, sowie über Höhe und zeitliche Begrenzung von Lehrstuhlausstattungen.

7. Stellenplan

Nicht mehr das Ministerium, sondern die Hochschulleitung entscheidet über die Stellenpläne. In ihre Kompetenz fällt die Zuweisung von Stellen und Mitteln. Diese Vergabeentscheidungen können auch an die Fakultäten delegiert werden. Der Umfang der Lehrverpflichtung kann für jede Stelle flexibel festgelegt werden.

8. Entscheidungsorganisation

Bei der Gestaltung der Entscheidungsorganisation beschränkt sich der Staat auf seinen grundrechtlich verankerten Regulierungsauftrag, indem er Leitlinien definiert, welche die Balance von zentralen Entscheidungskompetenzen und wissenschaftlich notwendigen Freiräumen gewährleisten. Dazu zählen vor allem das Prinzip der doppelten Legitimation bei der Wahl der Leitungsebenen, die Trennung von Leitungs- und Aufsichtskompetenzen sowie die Verknüpfung von Zuständigkeit und Verantwortung.

9. Hochschulrat

Der Hochschulrat soll autonomiestärkend wirken. Er hat dafür zu sorgen, dass die Ziele der gesamten Hochschule weder durch staatliche Eingriffe noch durch die Interessen einzelner Gruppen bestimmt werden. Dazu muss er bei zentralen Entscheidungen über Struktur und Zukunft der Hochschule Mitwirkungsrechte haben. Dies betrifft insbesondere die Wahl der Hochschulleitung, die Grundordnung, den Jahreshaushalt sowie die mittelfristige Entwicklungs- und Finanzplanung.

10. Kapazitätsmanagement und Hochschulzulassung

Für eine autonome Profilbildung in der Hochschullehre müssen die Hochschulen ihre personellen Ressourcen ohne Einengung durch festgelegte Stellenpläne und vorgegebene Stundendeputate frei einsetzen können. Dazu ist es wiederum unerlässlich, die den Ressourceneinsatz in hohem Maße vorstrukturierende Kapazitätsverordnung durch ein flexibles Modell der Aushandlung von Ausbildungskapazitäten zu ersetzen. Zur Profilbildung gehört außerdem die

Möglichkeit, sich diejenigen Studierenden auszusuchen, die zum Leistungsprofil der Hochschule passen.

Handlungsfelder für eine autonomiefördernde Hochschulgesetzgebung

Übersicht 3

Verhältnis von Staat und Hochschule

Zielvereinbarungen	<ul style="list-style-type: none"> • Initiativrecht der Hochschulen bei der Formulierung von Zielvorgaben. • Verfahren zur Aushandlung im Konfliktfall gesetzlich vorgesehen.
Rechtsform	<ul style="list-style-type: none"> • Freie Wahl der Rechtsform.
Grundordnung und Binnengliederung	<ul style="list-style-type: none"> • Mit der Grundordnung entscheidet die Hochschule im Rahmen von zu berücksichtigenden Prinzipien eigenständig über die konkrete Ausgestaltung der Entscheidungsstrukturen und der Organisationsstruktur.

Steuerung im Bereich Finanzen

Globalhaushalt	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Verankerung des Hochschulhaushalts als Globalhaushalt. • Mehrjährige Globalhaushalte im Rahmen von Zielvereinbarungen.
Vermögensbildung und wirtschaftliche Betätigung	<ul style="list-style-type: none"> • Hochschulgesetzliche Globalemächtigung für wirtschaftliche Tätigkeiten, die den Kernaufgaben mittelbar zukommen und nicht von deren Erfüllung ablenken. • Nutzung der Rücklagen zusammen mit sonstigen Einkünften zum eigenständigen Vermögensaufbau. • Integration der Liegenschaften in das Hochschulvermögen. • Die Hochschule kann im Rahmen ihres Budgets, mindestens aber im Rahmen selbst eingeworbener und selbst erwirtschafteter Mittel Investitionen tätigen, Kredite aufnehmen und Zinserträge erwirtschaften. • Die Gründung von oder die Beteiligung an Unternehmen ist nicht genehmigungspflichtig. • Bauherreneigenschaft und Bauverantwortung liegen bei den Hochschulen.
Rechnungswesen	<ul style="list-style-type: none"> • Die Hochschule kann ihre Kosten- und Leistungsrechnung eigenständig ohne einseitige Eingriffe der Finanzverwaltung gestalten. • Zur Absicherung der wirtschaftlichen Tätigkeit wird ein professionelles Risikomanagement verbindlich eingeführt.
Studiengebühren	<ul style="list-style-type: none"> • Die Hochschule entscheidet eigenständig darüber, ob und in welcher Höhe sie Studiengebühren erheben will. • Aus den Studiengebühren können Professorenstellen uneingeschränkt finanziert werden. • Es ist gesetzlich festgelegt, dass Gebühren nicht zur Aufnahme weiterer Studienanfänger nach der Kapazitätsverordnung führen. • Möglich sind langfristige Investitionen der Gebühren in Stiftungen für die Lehre.

Steuerung im Bereich Personal

Dienstherreneigenschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Die Personalhoheit der Ministerien wird auf die Hochschulleitungen übertragen, die Dienstvorgesetzte des Hochschulpersonals werden. • Die Verteilung der Stellen und Mittel erfolgt durch die Hochschulleitung.
-------------------------	--

Berufungen	<ul style="list-style-type: none"> • Die Hochschulleitung ist berechtigt, eigenständige Berufungen ohne ministerielle Genehmigungspflicht durchzuführen. • Die Lehrstuhlausstattung kann befristet vergeben werden.
Stellenplan	<ul style="list-style-type: none"> • Es erfolgt keine Festlegung der Stellenpläne durch das Ministerium. • Die Lehrverpflichtungsverordnung wird aufgehoben.
Vergütung	<ul style="list-style-type: none"> • Die Hochschule entscheidet eigenständig über leistungsbezogene Zulagen.
Profilbildungskompetenz	
Entscheidungsorganisation	<ul style="list-style-type: none"> • Doppelte Legitimation bei der Wahl der Leitungsebenen. • Spiegelbildliche Übertragung der Entscheidungsorganisation auf die Fakultätsebene. • Trennung von Leitungs- und Aufsichtskompetenzen. • Trennung von politischer, strategischer und operativer Verantwortlichkeit. • Verknüpfung von Zuständigkeit und Verantwortung.
Hochschulrat	<ul style="list-style-type: none"> • Die Bestellung der Hochschulratsmitglieder erfolgt gemeinsam durch Ministerium und Hochschule. • Der Hochschulrat verfügt über die folgenden Kernkompetenzen: <ul style="list-style-type: none"> – Mitwirkung an der Wahl der Hochschulleitung, – Mitwirkung an der Entscheidung über die Grundordnung und die Gliederung der Hochschule, – Mitwirkung an der Entscheidung über Struktur- und Entwicklungspläne der Hochschule sowie – Mitwirkung an der Entscheidung über die mittelfristige Finanzplanung und den Haushalt der Hochschule. • Vorbehaltlich der genannten Kernkompetenzen entscheiden die Hochschulen über die Zusammensetzung und weitere Ausgestaltung der Kompetenzen der Räte, mindestens haben sie die Möglichkeit, von sonstigen gesetzlichen Regelungen unter Berücksichtigung der Kernkompetenzen abzuweichen.
Kapazitätsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Die Hochschule bestimmt eigenständig über die Einführung und Aufhebung von Studiengängen. • Die Festlegung der Zahl der Studienplätze erfolgt in Aushandlung mit dem Land im Rahmen der Zielvereinbarungen. • Die Hochschule kann die Flexibilitätskorridore innerhalb der Kapazitätsverordnung durch eigenständige Neubestimmung der Betreuungsparameter nutzen. • Die Hochschule bestimmt eigenständig die Übergangsquoten in das Masterstudium und entsprechende Zulassungskriterien.
Hochschulzulassung	<ul style="list-style-type: none"> • Die Entscheidung über die Zulassung liegt auch in nicht zulassungsbeschränkten Studiengängen bei der Hochschule, zumindest können die Hochschulen bei Studiengängen mit örtlichem Numerus clausus eigene Auswahlverfahren anwenden.
Eigene Zusammenstellung	

Literatur

Aghion, Philippe / Dewatripont, Mathias / Hoxby, Caroline / Mas-Colell, Andreu / Sapir, André, 2007, Why reform Europe's Universities?, in: bruegelpolicybrief, No. 4, S. 2–8, URL: http://aei.pitt.edu/8323/01/PB200704_education.pdf [Stand: 2009-03-17]

Arbeitskreis der deutschen Universitätskanzler(innen), 2009, Empfehlungen zur Gestaltung von Steuerungssystemen auf der Ebene Land/Hochschule, Ergebnisse des Arbeitskreises der deutschen Universitätskanzler(innen) „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“, URL: http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/UAK1_Publikation-1%281%29.pdf [Stand: 2009-03-17]

Bartholmé, Klaus, 2009, Die Erwartungen der Universitäten an die Rechnungshöfe, Vortrag zur Tagung „Neues Steuerungsmodell in der Wissenschaft und die Rolle der Rechnungshöfe – eine Annäherung“, Humboldt-Universität Berlin, 29.–30.1.2009, URL: <http://www.wissenschaftsmanagement-online.de/converis/artikel/704;jsessionid=1f1d58fcc3adbe07cd53adbc4c62> [Stand: 2009-03-17]

Battis, Ulrich, 2006, Zur Reform des Organisationsrechts der Hochschulen, in: Die öffentliche Verwaltung, 59. Jg., Nr. 12, S. 498–504

BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände / Bundesverband der Deutschen Industrie / Institut der deutschen Wirtschaft Köln / Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, 2008, Eckpunkte einer investitionsorientierten Hochschulfinanzierung. Ressourcen – Freiheit – Wettbewerb, Positionen, Juli 2008, Essen

Behrens, Thomas, 1996, Globalisierung der Hochschulhaushalte. Grundlagen, Ziele, Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen, Neuwied

Behrens, Thomas / Leszczensky, Michael / Mück, Christiane / Schwarzenberger, Astrid, 2006, Flexibilisierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte der Bundesländer im Vergleich, HIS: Projektbericht September 2006, URL: http://www.his.de/pdf/23/Flexibilisierung_Hochschulhaushalte.pdf [Stand: 2008-11-03]

Berthold, Christian / Gösta, Gabriel / Stuckrad, Thimo von, 2009, Zwei Jahre Hochschulpakt 2020 (1. Phase) – eine Halbzeitbilanz, 16 Länderberichte zu Herausforderungen, Maßnahmen und (Miss-)Erfolgen, CHE-Arbeitspapier, Nr. 118, Gütersloh

Bieri, Stephan, 2007, Nicht nur Strukturen! Organisation und Führung von Hochschulen als ordnungspolitische Herausforderung, in: Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Dokumentation. Hochschulräte. Neue Leitungsstrukturen für die Hochschulen in NRW, Tagung des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 31.1.2007, Düsseldorf, S. 56–61

Birgeneau, Robert J., 2007, A modern public university, in: nature materials, Vol. 6, No. 7, S. 465–467

Breitbach, Michael, 2009, Partizipation in Hochschulen. Eine neue Herausforderung der jüngeren Hochschulreform, in: Forschung & Lehre, 16. Jg., Nr. 5, S. 348–351

Breitbach, Michael / **Güttner**, Andrea, 2008, Strategische Mittelvergabe für Hochschulen. Zur Konstruktion umfassender Mittelverteilungssysteme in Deutschland, in: Nickel, Sigrun / Ziegele, Frank (Hrsg.), Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung, Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung, CHE-Arbeitspapier, Nr. 111, Gütersloh, S. 51–65

Buch, Florian / **Handel**, Kai / **Hener**, Yorck / **Ziegele**, Frank, 2006, Stellungnahme zu den Eckpunkten für die Novellierung des Sächsischen Hochschulgesetzes vom 10.5.2005, CHE-Arbeitspapier, Nr. 72, Gütersloh

Casper, Gerhard, 2003, Kennzeichen und Erfolgsfaktoren von Spitzenuniversitäten, Universities of the Future – Transatlantischer Dialog, in: Schwarz, Stefanie (Hrsg.), Reader, Dokumentationen & Materialien, Band 45, Bonn, S. 109–118

CHEPS – Center for Higher Education Policy Studies / **INCHER-Kassel** – International Centre for Higher Education Research Kassel / **NIFU STEP** – Norwegian Institute for Studies in Innovation, Research and Education, 2010, Progress in higher education reform across Europe. Governance Reform, Vol. 1, URL: http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/governance/sum_en.pdf [Stand: 2010-05-06]

Combrink, Claudia, 2007, Der Hochschulrat als Element einer modernen Hochschulstruktur. Beispiel Nordrhein-Westfalen, Hausarbeit im Modul „Grundlagen des internationalen Wissenschaftssystems“, Fachhochschule Osnabrück, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Hrsg.), Osnabrücker Arbeitspapiere zum Hochschul- und Wissensmanagement, Nr. 12, Osnabrück

Deutscher Bundestag, 2007, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Barth, Cornelia Pieper, Patrick Meinhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP: Ablösung der Kapazitätsverordnung als Steuerungsinstrument im System der Hochschulbildung, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/6462, Berlin

Deutsches Studentenwerk / Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, 2008, Die Verwendung von Studienbeiträgen an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen. Gemeinsamer Bericht des Deutschen Studentenwerks und des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft für das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, URL: http://www.innovation.nrw.de/objekt-pool/download_dateien/hochschulen_und_forschung/Evaluation_Studienbeitraege_NRW.pdf [Stand: 2010-08-26]

duz – Deutsche Universitätszeitung, 2009, Kaum Professoren durch Campus-Maut, in: duz, 65. Jg., Nr. 5, S. 9

Epping, Volker, 2008, Vom Kuratorium zum Aufsichtsrat, in: Arbeitskreis Fortbildung im Sprecherkreis der deutschen Universitätskanzlerinnen und -kanzler (Hrsg.), Alle Macht den Hochschulräten?, Bauhaus-Universität Weimar, S. 5–40

Epping, Volker / **Lenz**, Sebastian, 2008, Was kann aus Studienbeiträgen finanziert werden? Zur Verbesserung der Studienbedingungen durch zusätzliches Personal. Möglichkeiten und Grenzen, in: Forschung & Lehre, 15. Jg., Nr. 3, S. 144–147

Ernst & Young, 2009, Hochschulen im Wettbewerb. Ergebnisse einer Befragung von 281 Hochschulen in Deutschland, URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Hochschulstudie_2009/\\$FILE/Hochschulstudie-2009.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Hochschulstudie_2009/$FILE/Hochschulstudie-2009.pdf) [Stand: 2010-05-05]

Fabel, Oliver / **Demougin**, Dominique, 2006, Autonomie der Universität und Professionalisierung ihrer Leitungsstrukturen, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Sonderheft 54/06, S. 172–191

Fehling, Michael, 2005, Neue Einnahmequellen durch wirtschaftliche Betätigung von Hochschulen, in: Fehling, Michael / Kämmerer, Jörn A. / Schmidt, Karsten (Hrsg.), Hochschulen zwischen Gleichheitsidee und Elitestreben. Rechtsfragen der Diversifizierung, Zweites Hochschulrechtssymposium an der Bucerius Law School, Schriften der Bucerius Law School, Band I/5, Köln, S. 35–51

Hailbronner, Kay, 2007, Kapazitätsfestlegungen durch Hochschulvereinbarungen, in: Wissenschaftsrecht, Beiheft Nr. 18, S. 99–111

Handel, Kai, 2005, Die Umsetzung der Professorenbesoldungsreform in den Bundesländern, CHE-Arbeitspapier, Nr. 65, Gütersloh

Hener, Yorck, 2001, Hochschulrat, in: Hanft, Anke (Hrsg.), Grundbegriffe des Hochschulmanagements, Neuwied, S. 171–177

Hener, Yorck / **Buch**, Florian, 2008, Stellungnahme des CHE Centrum für Hochschulentwicklung zum Referentenentwurf für ein Sächsisches Hochschulgesetz, CHE-Arbeitspapier, Nr. 113, Gütersloh

Hener, Yorck / **Kaudelka**, Steffen / **Kirst**, Sabine, 2008, Stiftungshochschulen in Deutschland – Ein Zukunftsmodell? Eine Studie zu Modellen und Perspektiven, CHE-Arbeitspapier, Nr. 110, Gütersloh

HRK – Hochschulrektorenkonferenz, 2004, Professionalisierung als Leitungsaufgabe. Entschließung des 202. Plenums der HRK am 8.6.2004, URL: http://www.hrk.de/de/download/dateien/Beschluss_Plenum_8.6.2004.pdf [Stand: 2009-03-12]

HRK, 2008, Statistische Daten zur Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Wintersemester 2008/2009, in: Statistiken zur Hochschulpolitik, Nr. 3/2008, URL: <http://www.hrk.de/bologna/de/download/dateien/hrkbachelor0308.pdf> [Stand: 2009-03-12]

Hüther, Otto, 2008, Starke Dekane – Schwache Professoren? Vergleich und Analyse der deutschen Landeshochschulgesetze, in: Hochschulmanagement, 3. Jg., Nr. 1, S. 23–27

Jaeger, Michael, 2008, Wie wirksam sind leistungsorientierte Budgetierungsverfahren in deutschen Hochschulen?, in: Nickel, Sigrun / Ziegele, Frank (Hrsg.), Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung, Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung, CHE-Arbeitspapier, Nr. 111, Gütersloh, S. 36–50

Karpen, Ulrich, 1999, Kommentar zu § 5 des Hochschulrahmengesetzes: Staatliche Finanzierung, in: Hailbronner, Kay / Geis, Max-Emanuel (Hrsg.), Kommentar zum Hochschulrahmengesetz (HRG), 32. Aktualisierung 2004, Heidelberg, S. 1–46

Klaus, Samuel, 2007, De-/Regulierung. Eine juristische Begriffsanalyse unter Einbezug der Systemtheorie, Norderstedt

Kluth, Winfried, 2001, Nachfrageorientierte Steuerung der Studienangebote, Rechtsgutachten für das CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh

Kluth, Winfried, 2003, Der Ordnungsrahmen des Hochschulrechts, in: Kämmerer, Jörn A. / Rawert, Peter (Hrsg.), Hochschulstandort Deutschland, Schriftenreihe des Instituts für Stiftungsrecht und das Recht der Non-Profit-Organisationen, Bucerius Law School, Band I/2, Köln, S. 35–55

Koch, Juliane, 2005, Regelungen der Länder zum Hochschulzugang nach der Neuregelung des Hochschulzulassungsrechts im HRG vom 09. Juli 2004, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 53. Jg., Nr. 3, S. 374–383

Konegen-Grenier, Christiane, 2003, Hochschulen: Akademikerbedarf und Strukturreform, in: Klös, Hans-Peter / Weiß, Reinhold (Hrsg.), Bildungs-Benchmarking Deutschland. Was macht ein effizientes Bildungssystem aus?, Köln, S. 209–287

Konegen-Grenier, Christiane, 2006a, Hochschule: Autonomie und nachfrageorientierte Finanzierung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda, IW-Studien, Köln, S. 143–188

Konegen-Grenier, Christiane, 2006b, Zukunftskonzept Hochschulautonomie. Rahmenbedingungen für Exzellenz in Forschung und Lehre, IW-Positionen, Nr. 22, Köln

König, Karsten, 2007, Kooperation wagen. Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen, HoF-Arbeitsbericht 1/2007, Institut für Hochschulforschung Wittenberg an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, URL: <http://www.hof.uni-halle.de/cms/download.php?id=107> [Stand: 2009-03-13]

Krücken, Georg, 2007, Netzwerke im Wissenschaftssystem aus Sicht der Organisations- und Wissenschaftsforschung, Vortrag auf dem Tag des Wissenschaftsmanagements 2007 in Braunschweig, URL: <http://www.hfv-speyer.de/kruecken/pdf-Dateien/Braunschweig-Vortrag1020071.pdf> [Stand: 2009-03-13]

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2008, Bemerkungen 2008 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2006, URL: <http://www.landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=bm2008.pdf> [Stand: 2009-03-13]

Landtag von Baden-Württemberg, 2004, Antrag der Abg. Nils Schmid u. a. SPD und Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst: Vermögen der Hochschulen, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/3004, Stuttgart

Landtag von Baden-Württemberg, 2009, Antrag der Abg. Theresia Bauer u. a. GRÜNE und Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst: Finanzierung des regulären Lehrbetriebs aus Studiengebühren, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/4394, Stuttgart

Lanzendorf, Ute / **Pasternack**, Peer, 2008, Landeshochschulpolitiken, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, S. 43–66

Leszczensky, Michael, 2007, Hochschulreform und Kapazitätsverordnung – Umfeldänderungen, in: Wissenschaftsrecht, Beiheft 18, S. 38–59

Mayer, Karl U., 2008, Das Hochschulwesen, in: Cortina, Kai S. / Baumert, Jürgen / Lechinsky, Achim / Mayer, Karl U. / Trommer, Luitgard (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick, Bericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, Reinbek bei Hamburg, S. 599–645

Mittelstraß, Jürgen, 2007, Aus den Erfahrungen eines Hochschulrates, in: Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Dokumentation: Hochschulräte: Neue Leitungsstrukturen für die Hochschulen in NRW, Tagung des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 31.1.2007, Düsseldorf, S. 32–37

Müller-Böling, Detlef, 2004, Innovative Leitungsmodelle für Hochschulen, in: Fritsch, Michael (Hrsg.), Marktdynamik und Innovation, Gedächtnisschrift für Hans-Jürgen Ewers, Berlin, S. 443–454

Müller-Böling, Detlef, 2006, Nach der Reform ist vor der Reform. Neue Herausforderungen für die entfesselte Hochschule, in: OPELLAND, Hans J. (Hrsg.), Deutschland und seine Zukunft. Innovation und Veränderung in Bildung, Forschung und Wirtschaft, Festschrift zum 75. Geburtstag von Prof. Dr. Dr. h. c. Norbert Szyperski, Lohmar, S. 193–208

Müller-Böling, Detlef, 2008, Hochschulrat – Anforderungen und Erwartungen an die Mitglieder und an die Hochschulen, in: Arbeitskreis Fortbildung im Sprecherkreis der deutschen Universitätskanzlerinnen und -kanzler (Hrsg.), Alle Macht den Hochschulräten?, Bauhaus-Universität Weimar, S. 99–115

Müller-Böling, Detlef / **Ziegele**, Frank, 2007, Hochschulmanagement, in: Köhler, Richard / Küpper, Hans-Ulrich / Pfungsten, Andreas (Hrsg.), Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Stuttgart, S. 684–694

Niedersächsischer Landesrechnungshof, 2006, Jahresbericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2004, URL: http://www.lrh.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=12793&article_id=55760&psmand=46 [Stand: 2010-08-11]

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2008a, Tertiary Education for the Knowledge Society. OECD Thematic Review of Tertiary Education, Synthesis Report, Volume 1-3, Paris

OECD, 2008b, Education at a Glance 2008. OECD Indicators, Paris

Ploeg, Frederick van der / **Veugelers**, Reinhilde, 2008, Towards Evidence-based Reform of European Universities, in: CESifo Economic Studies, Vol. 54, No. 2, S. 99–120

Sandberger, Georg, 2005, Staatliche Hochschulen in alternativer Rechtsform?, in: Heß, Jürgen / Leuze, Dieter (Hrsg.), Die janusköpfige Rechtsnatur der Universität – ein deutscher Irrweg? Symposium für den Kanzler a. D. der Eberhard Karls Universität Tübingen, Prof. Dr. Dr. h. c. Georg Sandberger nach 24 Jahren Universitätskanzlerschaft, Wissenschaftsrecht, Beiheft 15, Tübingen, S. 19–55

Schmitt, Tassilo / **Arnhold**, Nina / **Rüde**, Magnus, 2004, Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, CHE-Arbeitspapier, Nr. 53, Gütersloh

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

Schreiterer, Ulrich, 2008, Traumfabrik Harvard. Warum amerikanische Universitäten so anders sind, Frankfurt am Main

Schröder, Thomas, 2003, Leistungsorientierte Ressourcensteuerung und Anreizstrukturen im deutschen Hochschulsystem. Ein nationaler Vergleich, Berlin

Seidler, Hanns, 2008, Autonomisierung der Wissenschaft als Anreizinstrument, Vortrag auf der Tagung „Anreizsysteme in Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen“, Speyer, 15.–16.4.2008, URL: <http://www.hfv-speyer.de/kruecken/pdf-Dateien/VortragSeidler.pdf> [Stand: 2009-04-08]

Spoun, Sascha, 2007, Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzesentwurf, in: Landtag Hessen, Ausschussvorlage WKA/16/91, Eingegangene Stellungnahmen zu der schriftlichen Anhörung zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Viertes Gesetz zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes und anderer Gesetze, Drucksache 16/7064, Wiesbaden, S. 194–195

Statistisches Bundesamt, 2010, Bildung und Kultur, Finanzen der Hochschulen 2008, Fachserie 11, Reihe 4.5, Wiesbaden

Stichweh, Rudolf, 2004, Neue Steuerungsformen der Universität und die akademische Selbstverwaltung, Working papers, Institut für Weltgesellschaft, URL: [http://www.uni-bielefeld.de/\(de\)/soz/iw/pdf/stwunisteuern.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/(de)/soz/iw/pdf/stwunisteuern.pdf) [Stand: 2009-04-08]

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg.), 2002, Qualität durch Wettbewerb und Autonomie. Landeshochschulgesetze im Vergleich, Positionen, August 2002, URL: http://www.stifterverband.org/publikationen_und_podcasts/positionen_dokumentationen/qualitaet_durch_wettbewerb_und_autonomie_2002.pdf [Stand: 2009-03-13]

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft / **Heinz-Nixdorf-Stiftung** (Hrsg.), 2008, Leitlinien für die deregulierte Hochschule. Kodex guter Führung, Positionen, Februar 2008, URL: http://www.stifterverband.org/wissenschaft_und_hochschule/hochschulen_im_wettbewerb/deregulierte_hochschule/leitlinien_fuer_die_deregulierte_hochschule.pdf [Stand: 2009-03-13]

Stolte, Stefan, 2008, Private Stiftungen und Hochschul-Fundraising, in: Beiträge zur Hochschulforschung, 30. Jg., Nr. 3, S. 36–57

Universität Hamburg, 2008, Handbuch Studiengebühren, URL: http://www.verwaltung.uni-hamburg.de/k/7/handbuch_studgeb.pdf [Stand: 2010-6-10]

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (Hrsg.), 2009, Mehr Exzellenz an bayerischen Hochschulen – Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Eine Studie von CHE Consult, München

vbw (Hrsg.), 2010, Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung, Jahrgutachten 2010, München

Voeth, Markus, 2010, Ergebniszusammenfassung Gebührenkompass 2010, URL: http://www.gebuehrenkompass.de/download_dateien/2010/Ergebniszusammenfassung%20Gebuehrenkompass%202010.pdf [Stand: 2010-06-14]

Weiler, Hans N., 2008, Eliten im Wettbewerb. Deutsche Hochschulen und die internationale Konkurrenz, Vortrag bei der Jahrestagung des Emmy Noether Programms der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), Potsdam, 25.7.2008, URL: http://www.stanford.edu/~weiler/Texts08/Vortrag_Potsdam_078.pdf [Stand: 2009-03-13]

Wilke, Helmut, 2000, Herausforderung Wissensgesellschaft, in: Institut für Bildung und Entwicklung im Caritasverband der Erzdiözese München und Freising (Hrsg.), Bildung für die Zukunft – Zukunft für die Bildung, München, S. 22–39

Wintermantel, Margret, 2007, Die Rolle der Hochschulräte im Hochschulfreiheitsgesetz im bundesdeutschen Vergleich, in: Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Dokumentation. Hochschulräte: Neue Leitungsstrukturen für die Hochschulen in NRW, Tagung des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 31.1.2007, Düsseldorf, S. 25–32

Wissenschaftsrat, 2006, Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem, URL: http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/rolle_universitaeten.pdf [Stand: 2010-08-11]

Wissenschaftsrat, 2008, Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, URL: http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/Qualitaetsverbesserung_Lehre.pdf [Stand: 2010-08-11]

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. Studienprogramme, Organisationsformen, Hochschultypen, Gütersloh, S. 18–39

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. 107–122

Kurzdarstellung

Hochschulen benötigen sowohl einen Regulierungsrahmen, der einen qualitätsfördernden Wettbewerb um die besten Leistungen in Forschung und Lehre in Schwung bringt, als auch eine autonomieschaffende Deregulierung auf institutioneller Ebene. Nur autonome Hochschulen, die über die entsprechenden Handlungs- und Entscheidungsfreiräume verfügen, sind flexibel genug, um auf die komplexen Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft produktiv zu reagieren und ihre Ressourcen zu einem wettbewerbsfähigen Profil zusammenzuführen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass sich die institutionelle Autonomie positiv auf die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit auswirkt. Darüber hinaus ist die organisatorische Eigenständigkeit eine Voraussetzung für den Aufbau einer unabhängigen finanziellen Basis. Damit Autonomie verwirklicht werden kann, müssen die Hochschulen ihre Rechtsform, ihre innere Struktur und ihre Entscheidungsorganisation selbst wählen können. Ferner benötigen sie Freiräume bei der Entscheidung über Personalfragen sowie das Recht, über staatliche Zuweisungen und selbst erwirtschaftete Mittel frei zu verfügen. Das schließt auch den langfristigen Vermögensaufbau ein. Über ihre Studienkapazitäten und die Auswahl der Studienbewerber sollten sie im Rahmen von vereinbarten Zielgrößen selbst entscheiden können.

Abstract

Universities require both a regulatory framework and deregulation at the institutional level. The former stimulates competition to achieve the best results in research and teaching, thus promoting quality, while the latter creates autonomy. Only universities endowed with the appropriate freedom of action and decision-making powers are flexible enough to respond productively to the complex changes in society and the economy and combine their resources to create a competitive profile. Empirical studies have shown that institutional autonomy has a positive effect on scientific achievement. Moreover, organisational freedom is essential if tertiary institutions are to establish an independent financial base. To achieve this level of autonomy, universities must be able to choose not only their legal form but also their internal structure and decision-making processes. In addition, they need to be able to use their discretion in deciding staffing issues and allocating both state-provided and self-generated funds. This includes the long-term accumulation of capital. Within agreed targets tertiary institutions should be free to determine not only the number of students they accept but also the selection process.

Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik

In der Reihe IW-Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln sind erschienen:

Berthold Busch

Zur Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union

Grundlagen, Entwicklung und Perspektiven
IW-Positionen 31, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Stefan Hardege

Freie Berufe in Deutschland

Bestandsaufnahme und Reformoptionen
IW-Positionen 32, 2008, 62 Seiten, 11,80 €

Oliver Koppel / Axel Plünnecke

Braingain – Braindrain

Die Wachstumspotenziale der Zuwanderung
IW-Positionen 33, 2008, 56 Seiten, 11,80 €

Ralph Brügelmann / Winfried Fuest

Erbschaftsteuerreform

Eine halbherzige Lösung
IW-Positionen 34, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Christina Anger / Axel Plünnecke

Frühkindliche Förderung

Ein Beitrag zu mehr Wachstum
und Gerechtigkeit
IW-Positionen 35, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Hubertus Bardt

Sichere Energie- und Rohstoffversorgung

Herausforderung für Politik und Wirtschaft?
IW-Positionen 36, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Holger Schäfer

Die soziale Grundsicherung in Deutschland

Status quo, Reformoptionen und
Reformmodelle
IW-Positionen 37, 2008, 64 Seiten, 11,80 €

Jürgen Matthes

Die Rolle des Staates in einer neuen Weltwirtschaftsordnung

Eine ordnungspolitische Rückbesinnung
IW-Positionen 38, 2009, 44 Seiten, 11,80 €

Berthold Busch

Der EU-Binnenmarkt

Anspruch und Wirklichkeit
IW-Positionen 39, 2009, 52 Seiten, 11,80 €

Helmut E. Klein / Oliver Stettes

Reform der Lehrerbesehtigung

Effizienzpotenziale leistungsgerechter
Arbeitsbedingungen
IW-Positionen 40, 2009, 68 Seiten, 11,80 €

Klaus-Heiner Röhl / Peggy von Speicher

Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall

Ist die Investitionsförderung Triebfeder von In-
dustriewachstum und regionaler Entwicklung?
IW-Positionen 41, 2009, 52 Seiten, 11,80 €

Hubertus Bardt

Grundzüge einer effizienten Klimapolitik

IW-Positionen 42, 2009, 64 Seiten, 11,80 €

Christian Hollmann / Michael Neumann /
Jörg Schmidt / Dirk Werner

Perspektiven der dualen Berufsausbildung

Höhere Qualität und Effizienz durch mehr
Flexibilisierung und Durchlässigkeit
IW-Positionen 43, 2010, 78 Seiten, 11,80 €

Oliver Stettes

Effiziente Personalpolitik bei alternden Belegschaften

IW-Positionen 44, 2010, 60 Seiten, 11,80 €

Hubertus Bardt

Energieversorgung in Deutschland

Wirtschaftlich, sicher und umweltverträglich
IW-Positionen 45, 2010, 58 Seiten, 11,80 €

Klaus-Heiner Röhl

Der deutsche Wagniskapitalmarkt

Ansätze zur Finanzierung von Gründern
und Mittelstand
IW-Positionen 46, 2010, 56 Seiten, 11,80 €

Die Reihe ist im Fortsetzungsbezug zu Sonderkonditionen erhältlich.

Bestellungen über www.iwmedien.de/books