Peer Pasternack

Qualitätsstandards für Hochschulreformen

Eine Auswertung der deutschen Hochschulreformqualitäten in den letzten zwei Jahrzehnten

UVW UniversitätsVerlagWebler

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

Peer Pasternack

Qualitätsstandards für Hochschulreformen

Eine Auswertung der deutschen Hochschulreformqualitäten
in den letzten zwei Jahrzehnten

ISBN 10: 3-937026-92-4
ISBN 13: 978-3-937026-92-3

Alle Rechte vorbehalten.
© 2014 by UVW UniversitätsVerlagWebler Bielefeld.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Umschlag: Ute Weber GrafikDesign, Geretsried
Papier: Werkdruckpapier
Druck: Hans Gieselmann, Bielefeld
Printed in Germany, 2014

Reihe 1: Hochschulwesen - Wissenschaft und Praxis parallel zur Zeitschrift „Das Hochschulwesen"

Die Reihe fasst Ergebnisse aus Hochschulforschung, -entwicklung, -politik und -praxis zusammen. Im Mittelpunkt stehen Publikationen zu Hochschulen und Hochschulsystemen, zu Verwaltungsstrukturen und Abläufen, Lehrveranstaltungen, Studiengängen und Prüfungen, Lehrenden und Studierenden als Forschungs- und Entwicklungsgegenstand. Die Reihe bietet sowohl kurze Zusammenfassungen zur schnellen Verständigung innerhalb der Hochschulpraxis, Hochschulpolitik und der Hochschulforschung selbst, als auch längere Forschungsberichte.

Die Reihe kann mit 20% Subskriptionsrabatt auch direkt beim Verlag abonniert werden. Dann erhalten Sie Neuerscheinungen automatisch und müssen die aktuelle Entwicklung der Reihe nicht gesondert verfolgen.

Weitere Informationen erhalten Sie im Internet:
www.universitaetsverlagwebler.de

Autor

Foto: Pressestelle Uni Leipzig/Jan Woitas

Prof. Dr. Peer Pasternack, Staatssekretär a.D., ist Direktor des Instituts für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF) und lehrt am Institut für Soziologie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Seine Arbeitsschwerpunkte sind Hochschulpolitik, Hochschulorganisation, Qualitätssicherung und -entwicklung, akademische Bildung, ostdeutsche Wissenschaftszeitgeschichte sowie Bildung und Wissenschaft in demografisch herausgeforderten Regionen.

eMail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de; http://www.peer-pasternack.de

Monografien seit 2005: Politik als Besuch. Ein wissenschaftspolitischer Feldreport aus Berlin, Bielefeld 2005 • Handwörterbuch der Hochschulreform, Bielefeld 2005 (mit Falk Bretschneider) • Qualität als Hochschulpolitik? Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes, Bonn 2006 • Forschungslandkarte Ostdeutschland, Wittenberg 2007 • Hochschulorganisationsanalyse zwischen Forschung und Beratung, Halle-Wittenberg 2012 (mit Daniel Hechler) • Traditionsbildung, Forschung und Arbeit am Image. Die ostdeutschen Hochschulen im Umgang mit ihrer Zeitgeschichte, Leipzig 2013 (mit Daniel Hechler) • Vom ‚mütterlichen' Beruf zur differenzierten Professionalisierung. Ausbildungen für die Frühpädagogik, Halle-Wittenberg 2013 (mit Johannes Keil) • Hochschulzeitgeschichte. Handlungsoptionen für einen souveränen Umgang, Halle-Wittenberg 2013 (mit Daniel Hechler) • 50 Jahre Streitfall Halle-Neustadt. Idee und Experiment. Lebensort und Provokation, Halle (Saale) 2014 • Überregional basierte Regionalität. Hochschulbeiträge zur Entwicklung demografisch herausgeforderter Regionen, Halle-Wittenberg 2014 (mit Steffen Zierold) • Die Bildungs-IBA. Bildung als Ressource im demografischen Wandel: Die Internationale Bauausstellung „Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010", Leipzig 2014 (mit Uwe Grelak)

Inhaltsübersicht

1. Untersuchungsproblem 9

TEIL A. ERFAHRUNGEN: HOCHSCHULREFORM-QUALITÄTEN

2. Wissenschaftsumbau Ost:
Geschichte einer Komplexitätsreduktion 15

3. Die Reform des Entscheidungssystems:
Regulierte Deregulierung 33

4. Studiengebühren:
Die teilkassierte Reform 41

5. Kennziffern und Indikatoren:
Hochschulreform im „Zeitalter der Kalkulation“ 69

6. Bis dass das Leben euch scheidet:
Die Juniorprofessur als ausgebremste Reform 91

7. Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt:
Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge 103

8. Explizite Differenzierung:
Die erste Exzellenzinitiative 2006/2007 114

9. Bologna-Reform in Deutschland:
Eine erklärungsorientierte Rekonstruktion 133

10. Föderalismusreform:
Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten 152

TEIL B. AUSWERTUNG: HOCHSCHULREFORM-QUALITÄTSSTANDARDS

11. Aus dem Maschinenraum der Hochschulreform 169

12. Reformqualitäten und Qualitätsstandards 190

Inhaltsverzeichnis

1. Untersuchungsproblem 9

TEIL A. ERFAHRUNGEN: HOCHSCHULREFORM-QUALITÄTEN

2. Wissenschaftsumbau Ost: Geschichte einer Komplexitätsreduktion 15
2.1. Die Herstellung neuer Handlungsbedingungen 16
2.2. Personeller Umbau 17
2.3. Strukturumbauten 21
2.4. Wissenschaftliche Leistungsbilanz 26
2.5. Resümee: Kosten-Nutzen-Bilanz einstweilen heikel 29

3. **Die Reform des Entscheidungssystems: Regulierte Deregulierung** 33
3.1. Das alte Entscheidungssystem 33
3.2. Das neue Entscheidungssystem 34
3.3. Berufungsrecht und Hochschulräte 37
3.4. Resümee: Hochschulautonomie als Hochschulleitungsautonomie 39

4. Studiengebühren: Die teilkassierte Reform 41
4.1. Problembeschreibungen 42
4.2. Diskutierte Lösungsvarianten 48
4.3. Praktische Optionen und Effekte 57
4.4. Ökonomisierung 62
4.5. Resümee: Rückabwicklung 66

5. Kennziffern und Indikatoren: Hochschulreform im „Zeitalter der Kalkulation“ 69
5.1. Formelbindung als Reformansatz 69
5.2. Kennziffern und Hochschulqualität 72
5.3. Hochschulqualität als Steuerungsgegenstand 73
5.4. Grundlegende Unterscheidungen 78
5.5. Sprengkräfte 81
5.6. Methodische Anforderungen 84
5.7. Resümee: Management der Missverständnisse 88

6. Bis dass das Leben euch scheidet: Die Juniorprofessur als ausgebremste Reform ... 91
6.1. Die Rollenkomplexität der Professur ... 91
6.2. Antihabilitationsreform ... 92
6.3. Juniorprofessur als akademische Kulturrevolution ... 94
6.4. Die Juniorprofessur als wiederholter Versuch ... 98
6.5. Resümee: Wiedervorlage 2025 ... 101

7. Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt: Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge ... 103
7.1. Begrifflichkeiten ... 104
7.2. Hochschulverträge: Erklärungsbedürftige Akzeptanz ... 106
7.3. Trotz allem: Eine „Erfolgsgeschichte“ ... 109
7.4. Resümee: Neue Steuerung im alten Setting ... 112

8. Explizite Differenzierung: Die erste Exzellenzinitiative 2006/2007 ... 114
8.1. Chronologie ... 114
8.2. Öffentliche Kritik ... 121
8.3. Diverse Vorschläge und alternative Zugriffe ... 126
8.4. Resümee: Exzellenz im Projektmodus ... 129

9. Bologna-Reform in Deutschland: Eine erklärungsorientierte Rekonstruktion ... 133
9.1. Die politische Problemdefinition ... 133
9.2. Multinationale Programmierung ... 134
9.3. Deutsche Programmierung ... 135
9.4. Implementation in Deutschland ... 140
9.5. Resümee: Evaluation ... 145

10. Föderalismusreform: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten ... 152
10.1. Ausgangslage ... 152
10.2. Problemstellungen ... 155
10.3. Differenzierungseffekte? ... 157
10.4. Hochschulsteuerung, Studienreform und Personalstrukturen ... 161
10.5. Resümee: Bund und Länder ... 164

TEIL B. AUSWERTUNG: HOCHSCHULREFORM-QUALITÄTSSTANDARDS

11. Aus dem Maschinenraum der Hochschulreform 169
11.1. Aufeinander angewiesen: Drei hochschulpolitische Strömungen 169
11.2. Der dissonante Sound der Hochschulreform: Zwei Leitbilder der Hochschule 174
11.3. Die Sanktionsasymmetrie zwischen Staat und Hochschulen: Hochschulfinanzierung 176
11.4. Hochschulreformen als steuernde Interventionen 182
11.5. Obstruktion als Zumutungsmanagement 185

12. Reformqualitäten und Qualitätsstandards 190
12.1. Reformqualitäten 190
12.1.1. Reformgegenstände und -ergebnisse 190
12.1.2. Vergleichende Reformbewertung 193
12.1.3. Die Risikofaktoren von Hochschulreformen 196
12.1.4. Reformreparaturen 198
12.2. Hochschulreform-Qualitätsstandards 202
12.2.1. Qualitätsstandards der Hochschulreform-Programmierung 204
12.2.2. Qualitätsstandards der Hochschulreform-Implementation 206
12.2.3. Qualitätsstandards der Hochschulreform-Evaluation 208
12.3. Fazit 208

Literatur 211
Verzeichnis der Übersichten 224

1. Untersuchungsproblem

In der Meeresbiologie gibt es ein zentrales methodisches Problem: Um Tiere wissenschaftlich beobachten zu können, muss mittels eines Käfigs ein Stück natürlicher Lebensraum isoliert werden, denn andernfalls lassen sich zwar gewiss Tiere beobachten, aber nur höchst selten die jeweils selben Exemplare. Sobald aber der natürliche Lebensraum zu Untersuchungszwecken mit Hilfe des Käfigs unterteilt wird, ist nicht mehr alles so, wie es vorher war: Außerhalb des Käfigs geht das Leben fort wie gewohnt. Innerhalb ist einerseits die Bewegungsfreiheit eingeschränkt, andererseits die Gefahr durch äußere Feinde oder Nahrungskonkurrenz ausgeschaltet. (Vgl. Olafsson/Peterson/Ambrose jr. 1994: 73-80). Welche Zuverlässigkeit, so müssen sich die Meeresbiologen fragen, haben nun wissenschaftliche Erkenntnisse, die unter solchen zwar realitätsnahen, aber nicht realitätsidentischen Umständen gewonnen werden?

Diese Frage drängt sich auch dem Hochschulanalytiker auf, der in die Tauchkapsel steigt und den deutschen Hochschulreformbetrieb der letzten zwei Jahrzehnte betrachtet. Denn so viele – nicht selten goldene – Käfige für Pilotversuche hat es selten für die deutschen Hochschulen gegeben: Modellprojekte, Erprobungsklauseln, Sonderprogramme, Förderwettbewerbe. Dadurch fanden die Hochschulreformbestrebungen vielfach nicht oder nur bedingt unter realen Feldbedingungen statt – einerseits. Andererseits gibt es Indizien, dass selbst dort, wo solche Sonderbedingungen bestanden, nicht umstandslos durchschlagende Reformqualitäten zu besichtigen sind.

Neben den privilegierten Reformbedingungen gab (und gibt) es den anderen typischen Fall: Die deutschen Hochschulen waren und sind einem „Overkill durch Parallelaktionen“ (Pellert 2002: 25f.) ausgesetzt. Betrachtet man die Reformbereiche, so dürfte wohl kein Aspekt des Hochschulalltags unberührt von reformierenden Aktivitäten geblieben sein:

- *Organisation und Entscheidungsstrukturen:* Stärkung der Hochschulautonomie, neue Gremien- und Entscheidungsstrukturen, Abschaffung der Fachaufsicht der Ministerien, Neues Steuerungsmodell, Stärkung der Funktionsträger (Rektorat/Präsidium, Dekane), Strategiebildung und Zielvereinbarungen, Profilbildung und Leitbildentwicklung, Verwaltungsmanagement, Hochschulräte mit Aufsichtscharakter, Stiftungshochschulen;
- *Hochschulfinanzierung, Ressourcensteuerung und Finanzbewirtschaftung:* Globalhaushalt und Kosten-Leistungs-Rechnung, Outputorientierung, formelgebundene Mittelverteilung, Steuerung über vertragsförmige Vereinbarungen, Studiengebühren, Public-Private-Partnerships, Ausstieg des Bundes aus dem

Hochschulbau, Möglichkeit der Bildung von Körperschaftsvermögen der Hochschulen;

- *Personal(struktur):* Dienstherreneigenschaft der Hochschulen, befristete Professuren, Professuren im Angestelltenverhältnis, W-Besoldung, Dienstrechtsreform, Zurückdrängen der Habilitation, Juniorprofessur, Gleichstellungsförderung;
- *Studienreform:* Qualität der Lehre, Lehrevaluation und Lehrberichte, gestufte Abschlüsse, Modularisierung, Workload- und Kompetenzorientierung, Credit Points, Akkreditierung, Auswahlverfahren für Studienbewerber/innen, Internationalisierung, Multimedia, e- bzw. Blended Learning, interdisziplinäre Studiengänge, Konzentration der Fächerangebote, Studienzeitbegrenzung, Öffnung für Berufserfahrene ohne formale Hochschulzugangsberechtigung, Teilzeitstudiengänge, strukturierte Doktorandenausbildung;
- *Querschnittsbereiche:* Qualitätsentwicklung, Evaluation, Benchmarking, Weiterbildungsinitiativen, Stärkung der regionalen Bezüge.

All das hat sich zur Hochschuldauerreform verdichtet. Michael Huber (2005: 391) erklärt diese mit zwei möglichen Situationen, von denen eine immer gegeben sei: Würden die Universitäten die politischen Erwartungen nicht erfüllen, werfe man ihnen gern Reformunfähigkeit vor, „was dann der Politik Anlass zu weiteren reformierenden Eingriffen bietet". Erfüllten sich dagegen die Erwartungen, dann solle der Erfolg wiederholt werden. Also machten sich die Politiker/innen auf die Suche nach neuen Reformmöglichkeiten.

Für den hochschulischen Arbeitsalltag ist indes wesentlich, dass die zahlreichen Parallelreformen auf die jeweils gleichen Fachbereiche trafen und treffen. Sie werden dann „durch diesen ‚Gesamtangriff' in ihrem Funktionieren beeinträchtigt" (Pellert 2002: 25f.). Die Reformbewältigungskapazitäten der Hochschulen sind regelmäßig bereits weitestgehend absorbiert, während schon das nächste Reformansinnen im Anmarsch ist.

Wie gehen unter diesen geschilderten Bedingungen – entweder privilegiert durch Sonderbedingungen oder überfordert durch Reformbombardement – Hochschulreformen aus? Erreichen sie ihre proklamierten Ziele oder ggf. andere? Gibt es hinreichende Ziel-Mittel-Zusammenhänge? Führen defizitäre Zielerreichungen zu Reformanpassungen? Wie werden Reformergebnisse geprüft? Kurz: Wie steht es um die Qualität der Hochschulreformen?

Angesichts der prominenten Rolle des Qualitätsbegriffs in den Reformbestrebungen der letzten Jahre sollte gerade die Frage nach den Reformqualitäten nicht übergangen werden. Nun müsse man noch „von der Studienreform zur Studienqualität" gelangen, lautete etwa das Resümee des Wissenschaftsrates nach über einem Jahrzehnt Bologna-Reform in Deutschland (Wissenschaftsrat

2012). Die so formulierte Erfahrung ist insofern bemerkenswert, als in der Rhetorik des Bologna-Prozesses Studienreform und Studienqualität nahezu als Synonyme verstanden wurden.

Insofern könnte es daher sinnvoll sein, dass die Hochschulreformakteure ihren Fokus verschieben: von qualitätsorientierten Reformen hin zur Qualität solcher Reformen. Dann stellte sich die Frage nach Qualitätsstandards für Hochschulreformen. Wie könnten solche Standards aussehen?

Um dies zu beantworten, werden neun Hochschulreformen der letzten reichlich zwei Jahrzehnte auf ihre Reformqualitäten hin untersucht: der ostdeutsche Wissenschaftsumbau, die Neugestaltung des hochschulischen Entscheidungssystems, die Einführung von Studiengebühren, die Etablierung von Kennziffern und Indikatoren als Steuerungsinstrumente, die Juniorprofessur als neuer Weg der wissenschaftlichen Qualifikation, das Kontraktmanagement qua Hochschulverträgen, die Exzellenzinitiative und die Föderalismusreform.

Eine abschließende vergleichende Betrachtung der Reformbedingungen und der Reformqualitäten führt dann zur Formulierung von möglichen Qualitätsstandards für Hochschulreformen.

Teil A.

Erfahrungen:
Hochschulreform-Qualitäten

2. Wissenschaftsumbau Ost: Geschichte einer Komplexitätsreduktion

Die retrospektive Betrachtung des ostdeutschen Wissenschaftsumbaus nach 1989 leidet typischerweise unter der formalen Inkompatibilität zweier Perspektiven: Die eine erinnert zu viel, die andere zu wenig. Die eine löst sich nicht von den Details, und damit finden sich – häufig zu Recht – viele Anlässe, um anhaltend empört zu sein. Die andere Perspektive löst sich zu sehr von den Details, konzentriert sich auf große Entwicklungslinien, und damit lässt sich in den Vorgängen nur eine Normalisierungsgeschichte entdecken.

Die Kunst der angemessenen Beurteilung bestünde darin, eine mittlere Perspektive zu entwickeln: hinreichend nahe am Realgeschehen, um die problematischen Aspekte nicht zu übersehen, und hinreichend vom Realgeschehen distanziert, um die Entwicklungslinien der Prozesse identifizieren zu können. Eine solche mittlere Perspektive dürfte zudem am ehesten geeignet sein, um nicht nur den Ablauf des Wissenschaftsumbaus erklären zu können, sondern auch seine Ergebnisse.

Kritisiert wurde der Vorgang meist unter Gerechtigkeitsaspekten oder mit rechtspositivistischen Argumenten. Scharf davon abgesetzt waren jakobinisch inspirierte Positionen – nach dem Muster: „Die Abwicklungen sind ein hochpolitischer Befreiungsschlag, der arbeitsrechtliche Zwänge beseitigt“ (Nowak 1991: 337). Darin drückte sich das Interesse der Benachteiligten des DDR-Systems aus, einen Strafanspruch gegen die seinerzeitigen Systemträger durchzusetzen. Die moralischen Anteile an den Bewertungen waren (und sind) auf allen Seiten vergleichsweise hoch, die Kontroversität ist es demgemäß auch.

Die Komplettumgestaltung der ostdeutschen Wissenschaft hatte drei Dimensionen: eine inhaltliche, eine strukturelle und eine personelle. Letztere war am stärksten konfliktbeladen und prägt die Erinnerungen der Beteiligten nach wie vor am deutlichsten.

Daneben aber kann es der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit dienlich sein, eine moralisch und gerechtigkeitlich weniger aufgeladene Perspektive zu wählen: Der ostdeutsche Wissenschaftsumbau lässt sich auch unter dem Aspekt der Funktionalität betrachten. Dazu können die Ergebnisse des Prozesses herangezogen werden. An den Ergebnissen werden nach landläufiger Übung die Erfolge, Teilerfolge und Misserfolge beliebiger Prozesse indiziert. Es dürfte nichts dagegen sprechen, dies auch beim ostdeutschen Wissenschaftsumbau so zu halten. Dessen Resultate lassen sich in zwei Gruppen sortieren: zum einen die Herstellung neuer Handlungsbedingungen für die Wissenschaft, zum ande-

ren die innerhalb dieser erneuerten Bedingungen seither erzielten wissenschaftlichen Leistungen.

2.1. Die Herstellung neuer Handlungsbedingungen

Die Herstellung neuer Handlungsbedingungen vollzog sich in vier z.T. überlappenden Stufen – die erste bis zum Beitritt des ostdeutschen Siedlungsgebietes zum „Geltungsbereich des Grundgesetzes", die zweite in der Mitte des Jahres 1990 beginnend und sich bis 1992, an manchen Hochschulen auch darüber hinaus hinziehend, die dritte und vierte Stufe nach dem 3. Oktober 1990 einsetzend:

1. Die Erwähnung der ersten Stufe erfordert zugleich, eine gängige Wahrnehmung zu korrigieren. Ein wichtiger Teil der Veränderungen wird fälschlicherweise den Wirkungen der deutschen Neuvereinigung zugeschrieben, war aber nicht deren Ergebnis, sondern Resultat des letzten Jahres der DDR – 1990: Zu nennen sind hier insbesondere die Auflösung der SED- und FDJ-Strukturen an den Hochschulen und Akademien, die Einführung der Wissenschaftsfreiheit, der freie Studienzugang, die Entsorgung ideologischer Studienanteile und die Möglichkeit zur freien Kommunikation über jegliche Grenzen hinweg.
2. Diese Veränderungen sollten auch von der personellen Seite her abgesichert werden. Daher begann, teils vor und teils nach dem Beitritt, eine paradoxe Intervention. Mit der Begründung, Wissenschaft und Politik fortan zu trennen, wurden Politik und Wissenschaft noch einmal explizit zusammengeführt: Personalkommissionen und Ministerien unternahmen politische Bewertungen der Wissenschaftler/innen und ihrer Biografien, die sogenannten Integritätsüberprüfungen. Der Vorgang vermittelte seiner Form nach nichtjustiziable Strafansprüche mit dem Gebot legalen Handelns. In ihrem positivistischen Kern waren die Überprüfungsverfahren Beurteilungen individualbiografischer Vergangenheit mit dem Ziel, eine Sozialprognose über die Eignung (resp. Nichteignung) für den Öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland zu gewinnen. Funktional war dieses Anliegen in das Zumutbarkeitskriterium übersetzt worden.

Mit dem 3. Oktober 1990 wurden die Rahmenbedingungen für die ostdeutsche Wissenschaft vor allem in zweierlei Hinsicht verändert:

3. Zunächst änderten sich im Zuge eines weitgehenden West-Ost-Transfers die kompletten Strukturen: die Hochschulstrukturen, die Organisationsformen

außeruniversitärer Forschung, die Personalstruktur und das rahmensetzende Rechtssystem.

4. Sodann setzte – finanztransfergetrieben – eine grandiose Ausstattungsverbesserung der ostdeutschen Hochschulen und Forschungsinstitute ein. Der plötzlich in allen sanierten Büros verlegte Spannteppich vermittelte auf durchaus überzeugende Weise das Gefühl, nunmehr mit beiden Beinen im Westen zu stehen.

2.2. Personeller Umbau

All das hatte Auswirkungen auf konkrete Personen. Daraus resultiert die häufige Frage nach Zahlen des Personalverbleibs bzw. -nichtverbleibs im akademischen System: Lassen sich die Ergebnisse beziffern? Ja und nein. Es gibt zum einen keine *Gesamt*erhebung (was gewiss erstaunen mag, aber nur solange, bis man sich vergegenwärtigt, ob einer der potenziellen Auftrag- und Geldgeber einer solchen Erhebung ein Interesse an deren Ergebnissen hätte haben können). Zum anderen ist die Zahl der empirisch abgesicherten Erhebungen, denen sich für einzelne Wissenschaftssektoren relevante Zahlen entnehmen lassen, überschaubar, und in ihren Details sind diese Erhebungen nur schwer miteinander vergleichbar.

Zumindest lässt sich aus ihnen ableiten, dass es in den 90er Jahren eine massenhafte Beendigung von wissenschaftlichen Berufsbiografien gegeben hat. Darüber hinaus kann auf Grund der Schwierigkeiten, welche die vorliegenden Zahlenwerke bereit halten, nur eine plausible Schätzung auf der Basis einer Zusammenschau der verschiedenen statistischen Erfassungen und Hochrechnungen stattfinden. Diese plausible Schätzung ergibt, dass das 1989 beschäftigt gewesene Personal in folgenden Größenordnungen abgebaut worden ist:[1]

- ca. 60 Prozent an den Hochschulen (mit starken Unterschieden nach Ländern),
- ca. 60 Prozent in der außerhochschulischen Akademieforschung (die anderen 40 Prozent wurden in Max-Planck-, Fraunhofer-, Großforschungs- und Blaue-Liste-Einrichtungen tätig),
- ca. 85 Prozent in der Industrieforschung.[2]

[1] Grundlagen dieser Zusammenschau sind Meske (1993), Hg. Meyer (1993), Pasternack (1996), Neie (1996), Buck-Bechler/Schaefer/Wagemann (1997), Lewin (1997), Burkhardt (1997), Hecht (2002).

[2] Ein Ergebnis vor allem des Wirkens der Treuhand-Anstalt, die wiederum „den Markt“ dafür

Der Personalabbau betraf vor allem (Ost-)Berlin und Sachsen. Dort hatte die DDR fast 50 Prozent ihres gesamten Wissenschaftspersonals konzentriert. Das war nunmehr durch die beiden Bundesländer in diesen Größenordnungen nicht zu finanzieren. An der Universität Leipzig, der TU Dresden und der Humboldt-Universität zu Berlin, um drei Beispiele zu nennen, hatten daraufhin jeweils zwei Drittel des 1990 beschäftigten Personals ihren Arbeitsplatz räumen müssen (vgl. Gutjahr-Löser 1997: 33; Post 2005; Raiser 1998: 119). Neben den regionalen gab es disziplinenspezifisch erhebliche Unterschiede:

- Die Sozial- und Geisteswissenschaften wurden stärker verwestlicht als die Naturwissenschaften.
- Innerhalb der letzteren hatten ostdeutsche Professoren in den Ingenieurwissenschaften die größten Verbleibschancen, während die Verhältnisse an den medizinischen und mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultäten stärker ost-west-ausgeglichen sind.
- Innerhalb der Sozial- und Geisteswissenschaften wurden die Sozialwissenschaften deutlicher verwestlicht als die Geisteswissenschaften. Doch ist dort intern nochmals zu differenzieren:
- Einerseits gibt es Bereiche wie die Politikwissenschaft, die nahezu vollständig westdeutsch besetzt sind, da es dieses Fach so in der DDR nicht gab, während es sich in der Soziologie ausgeglichener verhält: Von 53 dort an ostdeutsche Universitäten berufenen Professoren waren – Stand 1997 – elf in der DDR promoviert oder habilitiert worden (Kaube 1998: 297).
- Andererseits sind in den Geisteswissenschaften Fächer wie die Philosophie, die Geschichts- oder die Literaturwissenschaften sehr westdominant besetzt, während es in den Sprachwissenschaften und den sog. Kleinen Fächern eine deutliche Ausgewogenheit zwischen Ost und West gibt – zumindest solange Pensionierungen und darauf folgende Neubesetzungen noch keine Veränderung bewirk(t)en. (Vgl. Pasternack 1996)

Eine besonders problematische Implikation der Vorgänge waren die Schwierigkeiten, die der Transformationsmodus den jüngeren und mittleren ostdeutschen Wissenschaftlergenerationen bei der Integration in den neu organisierten akademischen Betrieb bescherte. Deren Angehörige hatten noch in der DDR ihre ersten Schritte in der Wissenschaft absolviert und dann mit dem Umbruch ihre

---

verantwortlich machte, der freilich dafür nichts kann: Es war die Unterkapitalisierung der Unternehmen – oft geoutsourcter Industrieforschungsabteilungen –, die ihnen den auf dem Technologiemarkt nötigen langen Atem versagte, und diese allgemeine Kapitalschwäche eines bislang planwirtschaftlich verwalteten Siedlungsgebietes kann „dem Markt“ nicht direkt zugerechnet werden.

akademischen Lehrer und Netzwerke verloren. Aus beiden Generationen gelang es nur wenigen, sich gegen das in den ersten Jahren wirksame Stigma, in der DDR wissenschaftlich sozialisiert worden zu sein, in die neuen Strukturen zu integrieren.

Es mangelte den jüngeren Wissenschaftlern sowohl an der Einbindung in die nun relevanten Netzwerke als auch häufig an habitueller Passfähigkeit. Sie stießen daher an eine gläserne Decke.[3] Hier kam zum Zuge, was Ethnologen Tribalismus nennen: „eine Verhaltenstendenz der Bevorzugung von Kontakten zu Mitgliedern der eigenen Kulturgruppe“ (Helmers 1990: 13; vgl. auch Pasternack 1996a).

Der weitgehende Verzicht auf die komplette ostdeutsche Nachwuchskohorte hatte eine wesentliche Voraussetzung: Die akademische Grundversorgung Ostdeutschlands konnte vergleichsweise problemlos aus den vorhandenen personellen Ressourcen der westdeutschen Wissenschaft erfolgen.

Zwar war in einigen Fächern eine solche Anzahl von Professuren zu besetzen, dass die vorhandenen westlichen Personalreserven eigentlich überfordert waren, und die Wettbewerblichkeit der Berufungsverfahren ließ sich häufig nur noch formal aufrechterhalten. Aber es konnte dann immer noch auf Anwärter zurückgegriffen werden, die nach allem menschlichen Ermessen in der westdeutschen Normalsituation ihre Chancen ausgereizt hatten, ohne auf eine Professur gelangt zu sein.[4] Wer westelbisch habilitiert war, konnte beispielsweise in den neu aufzubauenden Rechts- und Wirtschaftswissenschaften angesichts der Vielzahl zu besetzender Positionen kaum abgewiesen werden.[5]

Gleichwohl muss das – je nach Fächergruppe relative oder absolute – Übergewicht westdeutscher Berufungen in Ostdeutschland grundsätzlich weder verwundern, noch muss sich dahinter prinzipiell ein Problem verbergen: Die ostdeutsche Partialpopulation bildete nun einmal nur 21 Prozent der gesamtdeutschen Bevölkerung. Insbesondere in den Geistes- und Sozialwissenschaften hätte man es wohl auch keinem Studierenden ernsthaft wünschen dürfen, ausschließlich von früherem DDR-Personal belehrt zu werden. Allerdings wäre die zahlenmäßige westdeutsche Dominanz im akademischen Personal in Ost-

[3] wie sie aus den Forschungen zu Karriereverläufen von Frauen in der Wissenschaft bekannt ist

[4] „Nicht zuletzt aufgrund des großen Zeitdrucks“, so formulierte es zurückhaltend der seinerzeitige Generalsekretär des Wissenschaftsrates, „ist es nur teilweise gelungen, den internationalen Standards entsprechende Berufungsverfahren durchzuführen.“ (Krull 1994: 215) Vgl. auch die instruktive qualitative Untersuchung des ostdeutschen Berufungsgeschehens der 90er Jahre von Zimmermann (2000).

[5] Zur Vermeidung von Missverständnissen: Es gab selbstredend auch Fächer, in denen sich dies anders verhielt.

deutschland nur dann völlig unproblematisch gewesen, wenn sich alsbald auch eine dem ostdeutschen Bevölkerungsanteil entsprechende Veröstlichung des wissenschaftlichen Personals an westdeutschen Hochschulen ergeben hätte. Dies war nicht der Fall.[6]

Stattdessen erwies sich die Aufwärtsmobilität (von der wissenschaftlichen Mitarbeiterin zur Professorin) als signifikant geringer als die Abwärtsmobilität (vom Wissenschaftler zum Vorruheständler, vom Professor zum sog. Professor alten Rechts, von der unbefristeten Oberassistentin zur befristeten Projektmitarbeiterin, vom Industrieforscher zum Versicherungsvertreter usw.). Faktisch hatte nahezu jede Wissenschaftlerin und jeder Wissenschaftler in Ostdeutschland seit 1990 eine Veränderung des beruflichen Status erfahren: „Beendigung oder Neudefinition der Karrieren nahezu aller DDR-Wissenschaftler", fasste Dieter Simon (1998: 509), Wissenschaftsratsvorsitzender der Zieldefinitionsphase, zusammen, was sich hinter dem für diese Vorgänge vielfach gebrauchten Begriff „personelle Erneuerung" verbarg.

Im ganzen war das ursprünglich tätige Personal stark dezimiert, deutlich vermännlicht sowie verwestlicht worden (Schluchter 1993: 13). Für einige in der DDR benachteiligte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen hatte der Personalaustausch auch zuvor undenkbare Chancen geboten. Gleichzeitig wurden aber auch früher benachteiligte Wissenschaftler von der allgemeinen Welle des Stellenabbaus erfasst.

Auf einer Tagung im Jahre 2002 hatten Akteure des Wissenschaftsumbaus ihr seinerzeitiges Tun und dessen seitherige Wirkungen bilanziert (vgl. Stifterverband 2002). Insgesamt fiel die Rückschau positiv aus, doch schloss dies deutliche Selbstzweifel und kritische Anmerkungen ein:

> „Von Schuld, die man auf sich geladen habe, war die Rede, von der Versündigung an einer ganzen Generation (Horst Kern), von Ungerechtigkeiten (Benno Parthier), ... von persönlicher Tragik (Manfred Erhardt), von einem schmerzlichen Prozeß (Jens Reich), von einer Katastrophe für die Betroffenen (Gerhard Maess ...), von Fehlentscheidungen der Ehrenkommissionen (wenngleich nur gelegentlichen, Erich Thiess ...), von ungerechtfertigten Härten an der Humboldt-Universität (... Richard Schröder)". (Wegelin 2002: 14f.)

Am deutlichsten formulierte der Konstanzer Philosoph Jürgen Mittelstraß:

> „Wenn ich als altes Wissenschaftsratsmitglied, das sowohl im Evaluationsausschuss als auch im Strukturausschuss und in vielen Kommissionen beider Aus-

[6] Inzwischen sind solche Unterscheidungen zwischen Ost- und Westherkunft nicht mehr sinnvoll: Die Generation, die nunmehr den akademischen Betrieb zu dominieren beginnt, hat ihre wissenschaftliche Sozialisation nach 1990 erfahren und bei ihren Stationen nicht mehr zwischen Ost und West unterscheiden müssen.

schüsse gedient hat, einen Wunsch frei haben sollte, dann den, das wir – und sei es auch nur auf eine mehr oder weniger symbolische Weise – gutzumachen versuchen, was damals, bewirkt durch die Empfehlungen des Wissenschaftsrates, an persönlichem Unrecht geschah gegenüber Akademieangehörigen, die, obgleich von bewiesener Leistungsfähigkeit, freigestellt, unzureichend weiterfinanziert und schließlich doch fallengelassen wurden. Und ebenso gegenüber Hochschullehrern, die wiederum trotz dokumentierter Leistungsfähigkeit der Abwicklung ihrer Einrichtungen zum Opfer fielen. Hier ist in zu vielen Fällen nicht nur fahrlässig mit der Ressource Geist umgegangen worden, sondern auch Würde und Leben einzelner Wissenschaftler verletzt worden." (Mittelstraß 2002: 32; vgl. auch ders. 2002a)

2.3. Strukturumbauten

Die strukturell wesentlichen positiven Elemente der Neuordnung der ostdeutschen Hochschullandschaft waren dreierlei:

- Mit dem Zusammenbruch der DDR im Herbst 1989 hatte eine zunächst spontane Entwicklung eingesetzt, die zur Auflösung der SED- und FDJ-Strukturen an den Hochschulen sowie zur Entsorgung ideologischer und (para-)militärischer Studienanteile führte, die studentische Selbstverwaltung wiederherstellte sowie Beschränkungen der Wissenschaftsfreiheit aufhob.
- Die Herstellung des freien Studienzugangs war eine befreiende Erfahrung nach 40 Jahren rigider Zulassungspolitik auf der Grundlage permanent unzutreffender Bedarfsprognosen (vgl. Köhler/Stock 2004) und einer Auslese, die sich an politischen Kriterien wie (bis in die siebziger Jahre) sozialer Schichtzugehörigkeit orientierte.
- Zahlreiche Hochschulen wurden in der Fläche neugegründet und viele Fächer wiederbelebt, die im Zuge planwirtschaftlicher Konzentrationsanstrengungen nur noch an einzelnen Standorten vertreten waren. Hierdurch gab es dann ein weitgehend flächendeckendes Angebot sämtlicher Fächer. Dies erleichterte nicht nur Studienentscheidungen, sondern brachte auch regionale Effekte.

Im außeruniversitären Bereich waren die wesentlichen strukturellen Ergebnisse, dass eine angemessene Ausstattung der ostdeutschen Regionen mit Max-Planck- und Fraunhofer-Instituten sowie Großforschungseinrichtungen (Helmholtz-Gemeinschaft) und eine überdurchschnittliche Ausstattung mit Blaue-Liste-Instituten (Leibniz-Gemeinschaft) erreicht wurde.[7] Letzteres erzeugt aller-

[7] Zu den letzteren der frühere sächsische Wissenschaftsminister Hans Joachim Meyer: „die politische Situation [war] günstig: Die neuen Länder waren brennend an neuen und lebensfähigen Forschungsinstituten interessiert. In den alten Ländern gab es dafür zwar keine

dings zugleich ein Problem: Da Leibniz-Institute zu 50 Prozent vom jeweiligen Sitzland mitfinanziert werden müssen, stellen sie für dieses die vergleichsweise ‚ungünstigsten' Institute dar. Angesichts der künftigen Haushaltsentwicklungen können sich hier Finanzierungsschwierigkeiten ergeben.

Anhaltende Unterversorgung besteht indes bis heute bei industriellen bzw. industrienahen Forschungspotenzialen.

Das paradigmatische Muster für die Umgestaltungsvorgänge hatten die Abwicklungen an den Hochschulen 1990/91 abgegeben. Abwicklung bedeutete: Schließung der Einrichtungen und Versetzung des vorhandenen Personals in eine Warteschleife von sechs bzw. (bei Älteren) neun Monaten bei gleichzeitiger Zahlung von 70 Prozent der Bezüge, und sobald die Warteschleife auslief, endeten alle weiteren Verpflichtungen des öffentlichen Arbeitgebers. Zeitgleich war ggf. eine Neubewerbung auf eine der Stellen des statt der alten Einrichtung neu errichteten Instituts möglich. Diese war allerdings mit dem Makel, sich aus einem abgewickelten Zustand heraus zu bewerben, behaftet – was Auswirkungen auf die Erfolgschancen haben mochte.

Das wesentliche Problem aber war die dezidierte Nichtindividualität des Vorgangs: Die Mitgliedschaft in einem Institut, das als politisch problematisch oder sachlich überflüssig galt, also ein Kollektivmerkmal entschied über die individuelle berufliche Existenz, ohne dass der oder die Einzelne eine realistische Chance hatte, der kollektiven Verdammung zu entgehen.

Den Strukturentscheidungen wiederum lagen auch Fehlwahrnehmungen zugrunde. Eine der folgenschwersten war die alsbald zum kanonischen Dogma gewordene Einschätzung, dass es in der DDR eine weitgehende Trennung von Forschung und Lehre an der Linie Hochschulen und Akademien gegeben habe.

In Vorbereitung der strukturellen Neugestaltung der ostdeutschen Wissenschaftslandschaft hatte der Wissenschaftsrat ein groß angelegtes Evaluierungsprogramm für die Akademien ins Werk gesetzt. Die Ergebnisse dessen wie des nachfolgenden politischen Handelns lassen sich so zusammenfassen:

- Im naturwissenschaftlichen Sektor ergab sich eine Reihe von Weiterführungsempfehlungen für komplette Institute, die dann auch weitgehend umgesetzt wurden (Wissenschaftsrat 1992).

---

große Sympathie, aber deren traditionelle Uneinigkeit verhinderte wirkungsvollen Widerstand. Und der Bund meinte, die Blaue Liste sei eine so schwache Gemeinschaft, dass man die Empfehlungen des Wissenschaftsrates nur als einen vorübergehenden Schritt betrachten könne. Denn nach Auffassung des Bundes gehörten die meisten neu gegründeten Institute letztlich in die Verantwortung der Länder." (Meyer 2011: 7)

- Im geistes- und sozialwissenschaftlichen Bereich waren die Empfehlungen zwar differenzierter, als gemeinhin angenommen wird (vgl. Wissenschaftsrat 1992a), doch folgten daraus kaum institutionelle Fortführungen.
- Ein kleiner Teil der hier betroffenen Wissenschaftler/innen wurde in sog. Forschungsschwerpunkte übernommen, die zunächst die Max-Planck-Gesellschaft administrierte, und die dann zu den heute noch bestehenden fünf Geisteswissenschaftlichen Zentren wurden (drei in Berlin, je eines in Potsdam und Leipzig).
- Zwar positiv evaluierte, aber dennoch übriggebliebene Forscher/innen wurden in das sog. Wissenschaftler-Integrations-Programm (WIP) übernommen. In diesem sollten sich dann, wie sich zeigte, allerlei Abstrusitäten der Transformation bündeln.

Das WIP sollte der Integration außeruniversitärer Forscher und Forscherinnen in die Hochschulen dienen und baute auf dem oben erwähnten Anfangsfehler auf, der ein geradezu lehrbuchgeeignetes Programmscheitern begründete. Die Hochschulen, so die fehlerhafte Annahme, seien weitgehend nur Lehranstalten gewesen, während die eigentliche (Grundlagen-)Forschung an den Akademieinstituten stattgefunden habe. Diese Auffassung folgte zunächst einer im Zuge der III. Hochschulreform[8] von 1968ff. formulierten Zielvorstellung der SED-Wissenschaftspolitik. Das Ziel wurde als tatsächlich realisiert unterstellt.

Allerdings war dieser Sowjetisierungsimpuls seinerzeit am obstruktiven Widerstand der Hochschulen gescheitert: Diese wollten sich nicht zu reinen Lehranstalten degradieren lassen (vgl. Middell 1997). Sie vermochten es in den folgenden Jahren, ihre Forschungskapazitäten als unverzichtbare Optimierungsressourcen für die sozialistische Entwicklung des Landes darzustellen. Ursprünglich war zwar in der Tat eine möglichst weit gehende Trennung von Forschung und Lehre an der Trennlinie von Akademieinstituten und Hochschulen beabsichtigt. Doch am Ende entstand ein Wissenschaftssystem, das sämtliche Einrichtungen – Akademien wie Hochschulen – mit der Anforderung befrachtete, gleichermaßen Grundlagen- wie auch Anwendungsforschung zu betreiben. Die Losung des Jahrzehnts war „Wissenschaft als Produktivkraft".

Nun, nach dem Umbruch 1989, wurde die Auffassung der institutionellen Trennung von Forschung und Lehre intensiv durch die Interessenvertreter der ostdeutschen Akademie der Wissenschaften gepflegt. Sie erhofften sich dadurch bessere Ausgangsbedingungen in den zu erwartenden Verteilungskämpfen. Dieser argumentative Schuss endete, wie sich später zeigen sollte, als Rohrkrepierer namens WIP. Die Hochschulen hingegen betonten unablässig ih-

[8] die mit einer Akademiereform verbunden war

re guten Lehrbedingungen einschließlich intensiverer Lehrmotivation ihres Personals. Als Distinktionsmerkmal im Vergleich zu den westdeutschen Universitäten formuliert, stärkte dies offenbar die Überzeugungskraft der Akademievertreter: Die DDR-Unis seien eben keine richtigen Forschungseinrichtungen gewesen, sie sagten ja selbst, dass sie vor allem in der Lehre gut seien.

Der Wissenschaftsrat baute dann seine gesamte Empfehlungslinie auf der Annahme unerträglicher Forschungsdefizite der Hochschulen auf: Die Forschung müsse an die Hochschulen ‚zurückgeführt' werden.[9] Damit hatte die SED-Wissenschaftspolitik in dieser Sache bei den Hauptakteuren der ostdeutschen Wissenschaftstransformation 1990ff. noch einen zumindest nachträglichen Erfolg verbuchen können.

Zwar versuchte der Wissenschaftsrat auch, sich in der Angelegenheit sachkundig zu machen, doch augenscheinlich ohne die eingeholten Expertisen hinreichend zur Kenntnis zu nehmen.[10] Nach geraumer Zeit hatte trotz intensiver Bemühungen vergleichsweise wenig außeruniversitäre Forschung an die Hochschulen angebunden werden können. Immer noch waren ca. 1.700 positiv evaluierte Akademie-Wissenschaftler und -wissenschaftlerinnen nicht untergebracht. Daher wurde schließlich das Wissenschaftler-Integrations-Programm (WIP, innerhalb des Hochschulerneuerungsprogramm HEP) aufgelegt. Sein Geburtsfehler bestand darin, auf der falschen Prämisse aufzubauen, die Hochschulen seien nahezu ohne Forschung und würden sich nichts sehnlicher wünschen als die Aufnahme richtiger ausgebildeter Forscher und Forscherinnen.

Tatsächlich aber beheimateten die Hochschulen z.T. beachtliche Forschungspotenziale und hatten im übrigen keine Spielräume in der Personalstruktur. Sie waren gewiss nicht abgeneigt, *zusätzliche* Forschungskapazitäten in Gestalt entsprechenden Personals mit sächlicher Ausstattung zu bekommen. Doch waren sie, wie sich denken lässt, ungeneigt, dies zu Lasten der eigenen Beschäftigten zu erlangen.

Also taten sie zweierlei: Sie statteten die um Anbindung nachsuchenden WIPianer mit Zeitverträgen für die Dauer der Förderung aus dem WIP aus. Im übrigen setzten sie die politischen Amtsträger davon in Kenntnis, dass hier nach Ablauf der WIP-Finanzierung ein Problem bestehen werde. Eindrucksvoll ist indessen, dass so hartnäckig wie fortdauernd kolportiert wird, die ostdeut-

[9] „in den Hochschulen (ist) das Verhältnis von Forschung und Lehre nicht ausgewogen ... Über weite Strecken wurde aufgrund politischer Entscheidungen die [also nicht *ein Teil der*, PP.] Forschung in Institute außerhalb der Hochschulen verlegt" (Wissenschaftsrat 1991: 24).

[10] Vgl. etwa Weingart/Strate/Winterhager (1991: 26): Unter Verwendung der Datenbanken des Science Citation Index wurde z.B. ermittelt, dass 54,7 % der Publikationen in den DDR-Natur- und medizinischen Wissenschaften aus den Hochschulen stammten, dagegen nur 32,6 % aus den Akademieinstituten (Beispieljahr 1984).

schen Hochschulen seien erst im Laufe ihres Umbaus wieder zu der ihnen zukommenden Rolle eigenständiger Forschungseinrichtungen gelangt.[11]

Übersicht 1: Zentrale Daten zur ostdeutschen Hochschultransformation 1989ff. (ohne Berlin)

	1989		2009
Staatliche Hochschulen	54		46 (+ 8 Verwaltungshochschulen)
Studierende	133.000		286.000
Wissenschaftler/innen an Hochschulen	39.000	Personalabbau nach 1990: ca. 60 %	26.000

Sozioökonomische Referenzdaten	Wissenschaftsdaten
Ostdeutscher Bevölkerungsanteil: 16 %	Ostdeutscher Anteil an öffentlichen Wissenschaftsausgaben aller Länder: 16 %
Ostdeutscher Anteil am gesamtdeutschen BIP: 12 %	Ostdeutscher Anteil an gesamtdeutscher Studierendenschaft: 15 %
	Ostdeutsche Anteile am gesamtdeutschen Hochschulpersonal: - Universitäten: 15 % - Fachhochschulen: 17 %

Alle Angaben gerundet

Seit Mitte der 90er Jahre waren (und sind) nahezu alle ostdeutschen Hochschulen damit konfrontiert, dass ihnen fortwährende Einsparrunden auferlegt werden. Typischerweise hatten die Einsparungen der jeweils letzten Runde noch nicht vollständig strukturell verarbeitet werden können, während bereits neue Mittelreduzierungen umzusetzen waren (und sind).

Der Hintergrund ist, dass die Hochschulsysteme der ostdeutschen Länder in den 1990er Jahren unter sehr optimistischen Wachstumserwartungen aufgebaut

[11] Noch während des erwähnten „10 Jahre danach"-Symposions 2002 wurde das Missverständnis erneut aktualisiert: „Die Bemerkung ..., dass die Forschung im Ergebnis der Transformation endlich wieder an die Universität heimgekehrt sei, veranlasste den Sächsischen Staatsminister Hans Joachim Meyer ... zu dem gereizten Einwand, man sollte endlich die Legende beerdigen, es habe an den Universitäten und Hochschulen der DDR keine Forschung gegeben, alle Forschung wäre an der Akademie der Wissenschaften konzentriert. Was wiederum ... Wilhelm Krull ... zu dem apodiktischen Bekenntnis trieb: ‚Ich sehe das anders'" (Wegelin 2002: 13f.).

worden waren. Seit einigen Jahren hat indes die demografisch bedingte Schrumpfung der Studienanfänger-Jahrgänge eingesetzt. Diese kann aktuell noch durch erhöhte Studierneigung und Überlaufeffekte aus den westdeutschen Ländern kompensiert werden. Letztere werden jedoch voraussichtlich wieder abnehmen. Dann werden absehbar weitere kritische Strukturentscheidungen anstehen, etwa nach dem Muster der Zusammenlegung von BTU Cottbus und Hochschule Lausitz.

2.4. Wissenschaftliche Leistungsbilanz

Mit den neu gestalteten Handlungsbedingungen sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass sich eine konkurrenzfähige Wissenschaft auch in Ostdeutschland entfalten könne. Ob das gelungen ist, lässt sich inzwischen überprüfen. Kriterien dessen sind nicht Gerechtigkeit oder Effizienz des Prozesses, sondern das Maß des wissenschaftlichen Erfolgs, also Effektivität. Dafür stellt die Wissenschaftsforschung Methoden zur quantitativen und qualitativen Leistungsbewertung bereit, mit deren Hilfe sich ein relational objektiviertes Urteil gewinnen lässt. Eine Sekundärauswertung von jüngeren gesamtdeutschen und internationalen Leistungsvergleichen, in die insgesamt 66 verschiedene Indikatoren einbezogen waren (vgl. Pasternack 2007a), hat generalisierend ergeben:

- Insgesamt ist die Leistung der ostdeutschen Forschung (ohne Berlin) in den mit hoher Reputation belegten Sektoren – Universitäten und außeruniversitäre Forschung – weit überwiegend durchschnittlich bzw. unterdurchschnittlich.
- Dagegen fällt sie im Fachhochschulsektor im sektorinternen Vergleich überdurchschnittlich aus – also in dem Teilsystem, das mit den geringsten Forschungsressourcen ausgestattet ist.

Es kann dies anhand einiger ausgewählter Daten exemplarisch illustriert werden. Dabei lässt sich der Erwartungswert hinsichtlich der ostdeutschen Anteile an den gesamtdeutschen Forschungsleistungen bzw. der ostdeutschen Präsenz bei etwa 15 Prozent fixieren:[12]

[12] Nachfolgende Prozentangaben sind ins Verhältnis zu den sozioökonomischen und wissenschaftsspezifischen Referenzdaten zu setzen: In den fünf östlichen Bundesländern (ohne Berlin) leben 16,3 % der deutschen Bevölkerung und werden 11,6 % des gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukts erzeugt. Der ostdeutsche Anteil am Bundesgesamt beträgt beim wissenschaftlich-künstlerischen Hochschulpersonal 15,6 %, bei der Universitätsprofessorenschaft 15,4 %, bei den Fachhochschulprofessuren 16,4 % und beim öffentlich finanzierten Wissenschaftspersonal (Hochschulen und außeruniversitäre Forschung) 16,4 %. Der Finanzierungsanteil der ostdeutschen Länder für hochschulische und außeruniversitäre Wissen-

- Institutionell gibt es mit der TU Dresden eine von insgesamt 15 ostdeutschen Universitäten, die bei den verschiedenen Bewertungen überwiegend im oberen Leistungsdrittel der deutschen Universitäten vertreten ist. Sie gehört damit als einzige ostdeutsche Universität zu den als Gesamtinstitution auch gesamtdeutsch forschungsstarken.[13]
- Von den 54 ostdeutschen gemeinschaftsfinanzierten Forschungsinstituten finden sich sechs Institute (=11 %) im bundesweiten Vergleich auf Spitzenpositionen; von diesen sind fünf in Sachsen.
- Neun der 21 ostdeutschen Fachhochschulen (=43 %) finden sich unter den bundesweit forschungsstarken Fachhochschulen. Damit ist der ostdeutsche Fachhochschulsektor – in Relation zu seiner Größe – insgesamt forschungsaktiver als der westdeutsche FH-Sektor.
- Die Drittmitteleinnahmen der öffentlich finanzierten ostdeutschen Forschung betragen zwölf Prozent aller in Deutschland eingeworbenen Drittmittel.
- Der ostdeutsche Anteil an den gesamtdeutsch eingeworbenen Forschungsmitteln aus dem Forschungsrahmenprogramm der EU beträgt sechs Prozent.
- Unter den Community-intern gewählten DFG-Fachgutachter/innen stammen elf Prozent aus ostdeutschen Wissenschaftseinrichtungen.
- Eine Auswertung der ostdeutschen Erfolge in den Vorentscheidungen und Endentscheidungen der ersten beiden Runden der Exzellenzinitiative von Bund und Ländern (2006 und 2007) ergibt: Der gewichtete Anteil ostdeutscher Anträge (ohne Berlin), die innerhalb der vier Auswahlstufen zum Zuge kamen, betrug 3,2 Prozent.[14] Werden die finanzierungswirksamen Endentscheidungen der beiden Auswahlrunden betrachtet, so ist festzuhalten: Die Universitäten der ostdeutschen Flächenländer partizipieren zu 2,3 Prozent an der insgesamt verteilten Fördersumme.

Nun wäre eines nicht von vornherein unplausibel: Man könnte einwenden, dass es sich bei diesen Zahlen lediglich um Momentaufnahmen handele und die Dynamik der Entwicklung nicht abgebildet werde. Es erscheine ja denkbar, dass

---

schaft beträgt 15,9 % der von allen deutschen Bundesländern aufgewendeten Mittel. (Pasternack 2007a)

[13] Daneben verfügen nur die Humboldt-Universität zu Berlin, die Friedrich-Schiller-Universität Jena, die TU Chemnitz und die Bergakademie Freiberg über jeweils mehrere Forschungsbereiche, die sich im oberen Leistungsdrittel der deutschen Universitäten platzieren können. Die Universität Potsdam, die Universität Leipzig, die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und die TU Ilmenau sind zumindest in Einzelbereichen in einem gesamtdeutschen Vergleichshorizont forschungsstark. (Vgl. Pasternack 2007a: 118-122, 235f.)

[14] zu methodischen Details der Berechnung vgl. Pasternack (2008: 64)

die bislang abgelaufene Zeit noch nicht lang genug gewesen sei. Nach weiteren bspw. zehn Jahren könne durchaus eine Normalisierung des Leistungsniveaus der ostdeutschen Wissenschaftseinrichtungen stattgefunden haben.

Um diesen Einwand zu prüfen, sei exemplarisch ein Indikator im Zeitvergleich betrachtet. Mitteleinwerbungen bei der DFG gelten in Deutschland als so etwas wie die Königsdrittmittel. Daher erscheint es gerechtfertigt, diese Kategorie von Drittmitteln als Symptom von Forschungsstärke zu betrachten. Dann lässt sich für unseren Zweck betrachten, wie sich die ostdeutschen Universitäten im Bundesranking der DFG-Einwerbungserfolge im Zeitverlauf zu platzieren vermögen (Übersicht 1):

■ Für die Jahre 1991 bis 2001 ist eine tendenzielle Aufwärtsbewegung bei der Platzierung der ostdeutschen Universitäten zu konstatieren. In den beiden Zeitvergleichen von 1991–1995 zu 1996–1998 und von 1996–1998 zu 1999–2001 stehen insgesamt 17 Platzaufstiegen bzw. Platzverteidigungen nur vier Abstiege gegenüber.

■ Diese Aufwärtstendenz hat sich zwischen 2002–2004 deutlich abgeschwächt und neigt für den Zeitraum von 2005–2007 zur Umkehr: Standen im Zeitvergleich 1999–2001 zu 2002–2004 noch neun Platzaufstiegen fünf Abstiege gegenüber, so konnten in der Gegenüberstellung der Berichtszeiträume 2002–2004 und 2005–2007 lediglich fünf Universitäten einen Aufstieg verzeichnen, während sechs Hochschulen nun z.T. deutlich schlechter platziert sind.

Dieser Trend spiegelt sich auch in einer Gesamtbilanz der Platzierungsveränderungen wider, die Aufstiege und Abstiege miteinander verrechnet:

- Können die ostdeutschen Hochschulen in den Zeitvergleichen von 1991–1995 zu 1996–1998 und von 1996–1998 zu 1999–2001 sich insgesamt um 54 bzw. 22 Plätze verbessern, so reduziert sich diese Aufwärtsbewegung zwischen 1999–2001 und 2002–2004 auf neun Plätze.
- Im Vergleich der Berichtszeiträume 2002–2004 und 2005–2007 verlieren die ostdeutschen Universitäten insgesamt elf Plätze.

Insgesamt zeigt sich: Die ostdeutschen Universitäten begannen mit einem dynamischen Einstieg bei der DFG-Mitteleinwerbung in den 90er Jahren. Seit Beginn des aktuellen Jahrzehnts flacht die Dynamik ab und hat sich inzwischen leicht ins Negative verkehrt. Letzteres ist noch kein dramatischer Befund: Bei 14 einbezogenen Universitäten können die neueren Gesamtveränderungen zum einen Zufallsschwankungen dokumentieren; zum anderen fiel in den letzten berücksichtigten Zeitraum (2005-2007) auch die Verteilung der Mittel der Exzellenzinitiative. Allerdings: Diesen Zahlen ist jedenfalls keine Aufwärtsdynamik

zu entnehmen, sondern eher eine Konsolidierung auf unterdurchschnittlichem Niveau.

Übersicht 2: Bundesweite Rangplätze der ostdeutschen Universitäten in Bezug auf die DFG-Bewilligungen absolut 1991-1995, 1996-1998, 1999-2001, 2002-2004 und 2005-2007 im Vergleich

	Berichtszeitraum					Veränderung			
Universität	1991 – 1995	1996 – 1998	1999 – 2001	2002 – 2004	2005 – 2007	1991– 1995 zu 1996– 1998	1996– 1998 zu 1999– 2001	1999– 2001 zu 2002– 2004	2002– 2004 zu 2005– 2007
Dresden TU	35	24	24	20	18	+11	0	+4	+2
Jena U	42	35	32	30	30	+7	+3	+2	0
Leipzig U	40	38	34	40	40	+2	+4	-6	0
Halle-W. U	44	39	38	35	41	+5	+1	+3	-6
Potsdam U	64	53	50	46	43	+11	+3	+4	+3
Chemnitz TU	48	42	46	44	45	+6	-4	+2	-1
Magdebg. U	56	47	44	47	45	+9	+3	-3	+2
Rostock U	54	54	54	50	48	0	0	+4	+2
Greifswald U	61	63	59	62	57	-2	+4	-3	+5
Ilmenau U	67	64	64	59	60	+3	0	+5	-1
Freiberg TU	49	50	45	55	62	-1	+5	-10	-7
Weimar U	–	71	66	67	67	–	+5	-1	0
Cottbus U	68	65	67	66	68	+3	-2	+1	-7
Erfurt U	–	–	79	72	75	–	–	+7	-3
Gesamtveränderungen (Plus-Minus-Verrechnung)						**+54**	**+22**	**+9**	**-11**

Berücksichtigt sind Hochschulen, die im angegebenen Zeitraum insgesamt mehr als 0,5 Mio. Euro DFG-Bewilligungen erhalten haben.

Rangreihe geordnet nach der Platzierung im Zeitraum 2005-2007.

DFG (2003, S. 42f.); DFG (2006: 152f.); DFG (2009, 158f.); eigene Berechnungen.

2.5. Resümee: Kosten-Nutzen-Bilanz einstweilen heikel

Vollbracht wurde eine Systemintegration der ostdeutschen Wissenschaft, die jedoch nicht mit einer Sozialintegration einherging. Der ostdeutsche Wissenschaftsumbau hatte sich – im Rahmen einer vollendenden Modernisierung Ostdeutschlands – als ein Anpassungsprozess an das normsetzende und strukturtransferierende westdeutsche Wissenschaftssystem vollzogen.

Der Vorgang wurde umgesetzt unter Bedingungen eines unangemessenen Zeitrahmens und defizitärer Kapazitäten der Transformationsbewältigung sei-

tens des politischen Systems. Er war gekennzeichnet durch Schwächen der Problemdefinition, in ihrem Anspruchsniveau stark differierende Zielsetzungen, Delegitimierungsanstrengungen hinsichtlich der ostdeutschen Ausgangsstruktur, asymmetrische Organisiertheit der konfligierenden Interessen und dadurch dominierenden Einfluss klientelistischer Interessenkartelle.

Eine soziologisch informierte Betrachtung offenbart zudem ein Dilemma für die Akteure in den Einrichtungen: Es wurde von politischer Seite eine solche Selbsterneuerung verlangt, die eine soziale, berufliche, akademische Perspektive für die potenziellen Erneuerer weder garantierte noch kalkulierbare Prognosen darüber ermöglichte. Vielmehr wurden alsbald deutlich, dass die Wissenschaftler/innen mehr zu verlieren hatten als ihre Ketten. Nicht allein der Gewinn wissenschaftlicher Freiheit stand ins Haus; zumindest einem Großteil drohte auch der Verlust des Arbeitsplatzes.

Das paradigmatische Muster für die Umgestaltungsvorgänge hatten dann die Abwicklungen an den Hochschulen 1990/91 abgegeben. Die Abwicklungen wiederum bauten auf einer Vorgeschichte auf, nämlich dem Verhalten der Institutionen seit dem Herbst 1989. Die Hochschulen und Forschungsinstitute in der DDR waren kein Ort flächendeckender revolutionärer Aufbrüche gewesen. Das muss zunächst nicht verwundern, da es keine sozialmilieubestimmte Gruppe gab, die Trägerin der überraschenden Vorgänge des Herbstes 1989 war. Immerhin aber wurde dann, als das alte Parteiregime gestürzt war, die Notwendigkeit eines Umbaus auch der Wissenschaft im Grundsatz von niemandem streitig gestellt.

Letzteres gilt auch entgegen der Außenwahrnehmung mancher Bestrebung insbesondere an den Hochschulen als restaurativer. Denn war die Neustrukturierung innerhalb der Einrichtungen im Grundsatz auch nicht strittig, so musste doch die Einschätzung ihrer notwendigen Gründlichkeit naturgemäß sehr unterschiedlich ausfallen: nämlich abhängig von der jeweiligen Prognose individueller sozialer Betroffenheit.

In den Abwicklungen kreuzten sich die drei Dimensionen, innerhalb derer der ostdeutsche Wissenschaftsumbau stattfand: die strukturelle, personelle und die inhaltliche Dimension. Die inhaltlichen Veränderungen wurden politisch an die strukturellen und personellen gekoppelt. Neben der strukturellen Anpassung der ostdeutschen an die westdeutsche Wissenschaft und der inhaltlichen Pluralisierung des Forschungs- und Lehrbetriebs war es dabei vor allem der Personalumbau, der den Gesamtvorgang kennzeichnete. Dieser bestand aus zwei Elementen: der Personalstruktur-Neugestaltung und der Personalüberprüfung.

Die Ambivalenzen dieser beiden Vorgänge ergaben sich in Folge zweier Umstände, die aus politischen, nicht zuletzt Wählerentscheidungen resultierten: Der politische Systemwechsel in Ostdeutschland musste zwar in einer Ge-

schwindigkeit durchgeführt werden, in der ein solcher üblicherweise nur durch gewalttätige Revolutionen gelingen kann. Zugleich aber konnte nicht auf das Arsenal gewalttätiger revolutionärer Instrumente zurückgegriffen werden. Kurz: In revolutionärer Geschwindigkeit war ein evolutionärer Wandel umzusetzen.

Dies mündete in Kompromisse zwischen Unverträglichkeiten, mit denen auch die Ambivalenz des Wandels programmiert war: Aus dem Charakter des Systemwechsels als eines grundstürzenden Vorgangs konnten einerseits revolutionäre Forderungen – etwa: radikaler Elitenwechsel – abgeleitet werden. Dem stand andererseits das Gebot legalen Handelns, also die Forderung nach Rechtsbindung jeglicher Prozesselemente, gegenüber.

Betrachtet man die Ergebnisse in inhaltlicher Hinsicht, so ist festzuhalten: Sowohl die Forschungsreputation als auch die forschungsbezogenen Leistungsdaten der ostdeutschen Wissenschaft sind – mit einigen lokalen und fachbezogenen Ausnahmen – seit den 90er Jahren und anhaltend bis heute eher unterdurchschnittlich. International werden die ostdeutschen Universitäten nur ausnahmsweise wahrgenommen. Kurz: Die ostdeutsche Wissenschaft stellt sich, nach ihrer radikalen Umgestaltung und bald zwei Jahrzehnten in bereits konsolidierten Strukturen, als überwiegend leistungsgedämpft dar.

Die Ursachen dafür sind vielschichtig. Sehr verwegen wäre sicher die umstandslose Behauptung, bei höherem Verbleib des ostdeutschen Personals gäbe es heute eine deutlich bessere Leistungssituation. Aber: Der ostdeutsche Wissenschaftsumbau war maßgeblich durch das Instrument der Evaluation geprägt. Wollte man nun dem Vorgang mit ebendiesem Instrument zu Leibe rücken, dann wären zumindest die inkauf genommenen politischen und moralischen Kosten ins Verhältnis zu den erzielten wissenschaftlichen Leistungsergebnissen zu setzen.

Relativierend muss allerdings berücksichtigt werden, dass sich die ostdeutschen Hochschulen seit 1990 auch in einer Dauerreformschleife befinden. War zirka 1995 die strukturelle Konsolidierung abgeschlossen, mussten die Hochschulen in den nächsten Jahren darum ringen, Reputation als wissenschaftliche Einrichtungen zu erlangen. Währenddessen begann in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eine Kaskade an Hochschulreformen. Diese betraf nun zwar alle deutschen Hochschulen, damit aber auch die ostdeutschen, die noch damit beschäftigt waren, die Folgen ihrer Transformation zu bewältigen.

Diese Hochschulreformen standen zum einen unter dem Zeichen des New Public Management; zum anderen waren sie durch den europäischen Bologna-Prozess bestimmt. Reformiert wurden nun innerhalb eines Jahrzehnts (1995-2005) sämtliche wesentlichen Hochschulbereiche:

- die Strukturen der Hochschulleitung und des Staat-Hochschule-Verhältnisses (Übertragung von staatlichen Aufgaben an die Hochschulleitungen, Kontraktmanagement),
- die Finanzierung (Golobalhaushalte, wettbewerbliche Mittelverteilung zwischen den und innerhalb der Hochschulen),
- das Studium (Bachelor/Master-System, Modularisierung, Qualitätsmanagement),
- die Personalstruktur (Juniorprofessur, weitgehende Abschaffung von Postdoc-Stellen, neue Professorenbesoldung) und
- die Forschungsfinanzierung (drastische Ausweitung der Projektforschung, Exzellenzinitiative und dadurch erhöhter Wettbewerbsdruck in der Forschung).

Während aber noch diese Reformen zu verarbeiten waren, hatten sich die ostdeutschen Hochschulen bereits auf eine nächste Transformation einzustellen. Seit dem Jahr 2000 wurde unabweisbar, dass der demografische Wandel in Ostdeutschland besonders deutliche Auswirkungen, unter anderem auf die Hochschulen, hat. Dieser Wandel betrifft zwar Gesamt-Deutschland, doch kommt er in den östlichen Ländern ‚vorzeitig' zum Zuge. Die Gründe: Unmittelbar nach 1990 hatte sich die Geburtenrate in Ostdeutschland halbiert, und durch die schwierige wirtschaftliche Entwicklung war es zu massiven Abwanderungen aus Ost- nach Westdeutschland gekommen. Damit wurde klar, dass ab etwa 2010 in den ostdeutschen Regionen deutlich weniger Studienanfänger/innen zur Verfügung stehen werden.

Aktuell kann dies noch dadurch kompensiert werden, dass die ostdeutschen Hochschulen westdeutsche Studierende aufnehmen – da in Westdeutschland derzeit eine sehr hohe Studiennachfrage herrscht. Diese Überlaufeffekte werden allerdings in den nächsten Jahren aller Voraussicht nach abnehmen: Nimmt die Studiennachfrage, wie prognostiziert, nur um wenige Prozentpunkte ab, dann werden die allermeisten westdeutschen Studieninteressierten in der Nähe ihres Herkunftsortes ihr Wunschstudienfach belegen können. Daher stehen bereits heute die ostdeutschen Hochschulen unter massivem Druck, ihre Finanz- und Personalausstattung gegenüber dem Staat zu legitimieren (vgl. Pasternack 2013).

Insgesamt befanden sich die ostdeutschen Hochschulen damit seit 1990 in einem fortwährenden Transformationszustand, der dadurch gekennzeichnet war, dass eine Großtransformation noch nicht vollständig verarbeitet war, doch bereits die nächste Großtransformation bewältigt werden musste.

3. Die Reform des Entscheidungssystems: Regulierte Deregulierung

3.1. Das alte Entscheidungssystem

Früher war nicht alles besser. Der hochschulpolitische Entscheidungsprozess vollzog sich in einer beträchtlichen Verflechtung – um nicht Konfusion zu sagen. Die Bundesländer waren (und sind) vom Grundsatz her die Hoheitsträger für den Kultusbereich, also auch für die Hochschulen. Sie erließen daher Hochschulgesetze, beschlossen die Hochschulstruktur und steuerten inhaltliche Entwicklungen über Landesförderprogramme. Zu beachten hatten sie dabei die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, der das Hochschulrahmengesetz erließ und in einem fort novellierte.

Daneben bezeichnete das Grundgesetz Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung, etwa im Beamtenrecht. Dort konnten die Länder nur so weit bestimmen, wie der Bund auf eigene Regelungen verzichtete. Ebenso wies das Grundgesetz Bund und Ländern Gemeinschaftsaufgaben zu, die sie kooperativ zu erledigen hatten, z.B. Hochschulbau oder Forschungsförderung über (großteils bundesfinanzierte) Finanzierungsprogramme. Darüber wurde in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) gestritten und Einvernehmen hergestellt.

Die Länder hatten für ihre alleinigen Regelungsgegenstände gleichfalls Abstimmungsbedarf erkannt und unterhielten daher, qua Staatsvertrag, die Kultusministerkonferenz (KMK). Daneben betrieben die Länder für bestimmte Einzelprobleme gemeinsame Einrichtungen, z.B. die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS). Zugleich hatten (und haben) auch Bund und Länder Institutionen, die zusammen unterhalten werden und der hochschulpolitischen Entscheidungsvorbereitung dienen, etwa das bisherige Hochschul-Informations-System (HIS) oder den Wissenschaftsrat.

Obendrein gab (und gibt) es ein breites Feld intermediärer Einrichtungen, die den hochschulpolitischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen versuchten: Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), Deutsches Studentenwerk (DSW), Hochschulrektorenkonferenz (HKR), Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Volkswagenstiftung, Alexander von Humboldt-Stiftung, nicht zu vergessen Gewerkschaften, politische Lobbyverbände, wissenschaftliche Fachgesellschaften, Fakultätentage usw.

Und dann waren da noch die Hochschulen. Sie verfügten in den wissenschaftlichen Angelegenheiten über Autonomie (anders als in den staatlichen Angelegenheiten: Personal-, Wirtschafts- und Haushaltsverwaltung sowie universitätsklinische Krankenversorgung). Entsprechend sahen sie sich auch als hochschulpolitische Akteure. Im Rahmen ihrer akademischen Selbstverwaltung führten sie neue Studiengänge ein, nahmen akademische Prüfungen ab, erarbeiteten Hochschulentwicklungspläne, wählten ihre Rektorinnen oder Präsidenten und führten Berufungsverfahren durch. All das mussten sie aber im zuständigen Ministerium genehmigen lassen. Dies war ihnen lästig, weshalb sie vortrugen, dass es sich mit der Hochschulautonomie nicht vertrage.

Bevor es zu den ministeriellen Genehmigungen hatte kommen können, waren an den Hochschulen selbst jeweils interne Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zu bewältigen. Daran mussten je nach Gegenstand der Akademische Senat, die Fakultäts- oder Fachbereichsräte, Personalräte und/oder die Verfasste Studierendenschaft beteiligt werden. Hinzu traten in Einzelfällen Abstimmungen mit Behörden wie den Landesprüfungsämtern.

Leicht war das alles nicht. Daher entstand in den 90er Jahren eine strömungenübergreifende politische Stimmung, die radikale Entflechtung für sehr wünschenswert hielt.

3.2. Das neue Entscheidungssystem

Entstaatlichung und Deregulierung – diesen Zielen sollten Maßnahmen der hochschulischen Autonomieerweiterung dienen. Das erscheint immer dort sehr sinnvoll, wo es um die Rücknahme staatlicher Detailsteuerung geht. Denn mit dieser ist der Staat überfordert. Indem die Politik den Hochschulen größere Autonomie gewähren wollte, zeigte sie, dass sie sich durchaus ihrer Grenzen bewusst sein kann. Es setzte sich zunehmend ein Einsicht durch: Hierarchische Feinsteuerung hat – insbesondere auf Grund von Informationsdefiziten – deutliche Nachteile gegenüber der Selbststeuerung der Organisationen innerhalb eines großzügigen Rahmens.

Theoretisch ist der Vorgang als Übergang von staatlicher Kontrolle zu staatlicher Aufsicht gefasst worden – weg vom *state control model* und hin zum *state supervisory model* mit Einführung von *accountability* und Evaluation als Quasi-Ersatz für die ehemalige *state control* (Neave 1998). Die Gründe für die Einführung neuer Steuerungsmodelle sind die Mängel bisheriger Steuerungsmodelle: die Schwerfälligkeit bürokratischer Steuerung sowohl innerhalb der Hochschulen als auch zwischen Staat und Hochschulen, hier insbesondere die jeder Bürokratie innewohnende Tendenz zur Überregulierung, die Metamor-

phose der Gruppenuniversität zur Gremienuniversität sowie die Obstruktionspotenziale der akademischen Oligarchie.

Gleichwohl wird die Politik dadurch nicht interesselos. Vielmehr muss sie weiterhin den groben Rahmen vorgeben, da die Summe der Eigenlogiken der Hochschulen nicht unbedingt eine sinnvolle Gesamtlogik ergibt. Sie muss den Positionen von Anspruchsgruppen (neudeutsch: *stakeholdern*) Geltung verschaffen, die sich selbst nicht oder nur ungenügend in den Prozess einbringen können, und sie muss die sinnvolle Verwendung der öffentlichen Mittel kontrollieren. Denn es lässt sich kaum davon absehen, dass an Hochschulen weit überwiegend öffentliches Geld ausgegeben wird und die Hochschulen einen öffentlichen Auftrag haben.

Dies begründete traditionell die (auch) staatliche Verantwortung für das Hochschulwesen. Dem hielten die Deregulierungsbefürworter entgegen: Lasst die Hochschulen mal die Dinge alleine machen, dann werden die öffentlichen Gelder am wirkungsvollsten ausgegeben, denn die Hochschulen werden sich nicht durch suboptimales Ausgabeverhalten ins eigene Fleisch schneiden.

Diese Argumentation hat eine spontane Plausibilität, aber auch einen Nachteil: Sie baut auf einer eindimensionalen Betrachtungsweise auf. Diese geht von der impliziten Annahme aus, alle Beteiligten würden einem hinreichend rationalen Ziel allein deshalb folgen, weil es hinreichend rational begründet ist. Das erscheint recht lebensfremd: Es sieht völlig ab von institutionellen und individuellen Interessen, Machtverhältnissen und Konkurrenzen in den Hochschulen selbst.

Diese zu neutralisieren dienten zuvor Checks-and-Balances-Verfahren zwischen Staat und Hochschulen, die nun abgeschafft wurden. Die Länder wurden in fünf großen Handlungsfeldern aktiv:

- *Erweiterung der institutionellen Autonomie der Hochschulen:* Bürokratische Verfahrensvorschriften vor allem in Fragen von Haushalt und Personal (Abschaffung der Kameralistik, Lockerung von Stellenplänen) sind gelockert, Fachaufsichtsgegenstände reduziert (z.B. Einführung der Berufung von Professoren durch Hochschulleitungen, Reformen im Dienstrecht) worden. Darüber hinaus wurden neue hochschulische Rechtsformen ermöglicht (vor allem Stiftungshochschulen statt Körperschaften öffentlichen Rechts).

- *Rückzug des Staates aus der Detailsteuerung und Einführung neuer Steuerungsinstrumente:* Im Sinne einer an den Ergebnissen hochschulischer Aktivitäten orientierten staatlichen Steuerung handeln die Länder heute mit ihren Hochschulen Zielvereinbarungen aus (Kontraktmanagement)[15] und definieren

[15] vgl. unten: 7. Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt: Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge

Verfahren zur Messung der Ergebnisse hochschulischer Aktivitäten.[16] Öffentliche Mittel werden dann leistungsorientiert zugewiesen (indikatorbasierte Finanzierung). Außerdem werden nichtstaatliche Akteure in die Steuerung der Hochschulen eingebunden (Akkreditierungsagenturen, Hochschulräte).

■ *Aufbau eines Hochschulmanagements und eigenständige Regelung der bis 1998 über das HRG vorgegebenen Hochschulorganisation:* Die Zuständigkeiten von Hochschulleitungen und Dekanen sind gesetzlich erweitert und ihre Amtszeiten verlängert worden. Daneben wurden Experimentierklauseln eingeführt, um Innovationen in der Hochschulorganisation zu stimulieren.

■ *Neugestaltungen im Dienstrecht:* Hochschulen können zum Teil die Dienstherreneigenschaft für ihr Personal übertragen bekommen und Professoren berufen. Professoren werden nicht mehr notwendigerweise verbeamtet, die Professorenbesoldung wurde bundesweit flexibilisiert, und die Befristung bei Erstberufungen greift um sich.

■ *Erschließung neuer Finanzierungsquellen:* Die Einführung von Studiengebühren war in den letzten Jahren ein wichtiges landespolitisches Handlungsfeld.[17]

Die verbleibenden Interventionsinstrumente der Politik innerhalb der diskutierten neuen Steuerungsmodelle sind die folgenden:

- Rechtsaufsicht,
- deutlich reduzierte (falls nicht gänzlich abgeschaffte) Fachaufsicht,
- Gesetzgebung,
- soweit Hochschulverträge/Zielvereinbarungen vorgesehen sind: Vertragsverhandlungen,
- im Anschluss an diese Vertragsverhandlungen: Beschlussfassung über die vereinbarten Zuschusssummen durch das Parlament,
- sofern Mitgliedschaft des Ministeriums vorgesehen: Mitarbeit im Hochschulrat/Kuratorium.

So konzentrierte sich die Neugestaltung des hochschulischen Entscheidungssystems auf den Versuch einer staatlichen Regulierung der entstaatlichenden Deregulierung. Erzeugt wurden damit allerlei Steuerungsdilemmata.

Überdeckt werden sollten sie mit Leitbildern. Jahrelang beschäftigte diese Kommissionen und Gremien. „Planer und Hofdichter sind an allen Universitäten zwecks Imageförderung mit deren Abfassung beschäftigt“, spottete Michael

[16] vgl. unten: 5. Kennziffern und Indikatoren: Hochschulreform im „Zeitalter der Kalkulation“

[17] vgl. unten: 4. Studiengebühren: Die teilkassierte Reform

Daxner (1999: 53). Er sah aus „dem Wesen, der Idee und der Bestimmung der Universität das *Leitbild* geworden, und unterhalb des Leitbildes erscheint die Zielvereinbarung[18] als gerade noch zu bewältigendes Instrument akademischer Selbstreflexion“. Inzwischen fristen die Leitbilder ein duldsames Dasein auf den Homepages der Hochschulen. Eine Rolle im Hochschulalltag spielen sie nicht.

3.3. Berufungsrecht und Hochschulräte

Besonders hoch im Kurs standen bei der Reform des Entscheidungssystems zwei Reformideen: die Übertragung des Berufungsrechts an die Hochschulleitungen und die Bestellung von Hochschulräten mit Aufsichtsratscharakter.

Regional differenziert, nämlich abhängig von landesrechtlichen Regelungen, wurde das Berufungsrecht gestaltet. Traditionell berief die Ministerin oder der Minister die Professoren und Professorinnen – aus durchaus guten Gründen, wie sich bereits bei Schleiermacher nachlesen lässt. Gewiss müsse, so der Berliner Universitätsreformer 1808, die Universität „am besten wissen, was sie bedarf ...; und da man bei ihren Mitgliedern Bekanntschaft voraussetzen darf mit allem, was sich Merkwürdiges auf dem vaterländischen Gebiete der Wissenschaften regt, so muß sie auch wissen, wo sie ihren Bedarf finden kann“.

Allerdings, so heißt es weiter, möchte wohl auch „niemand dafür stimmen, ihr jede Wahl allein zu überlassen; die Universitäten sind im ganzen so berüchtiget wegen eines Geistes kleinlicher Intrigue, so daß wohl jeder ... von den in literarischen Fehden gereizten Leidenschaften, von den persönlichen Verbindungen die nachteiligsten Folgen befürchten wird“. (Schleiermacher 1990 [1808]: 211-213)

Die Übertragung des Berufungsrechts an die Hochschulleitungen überantwortete nun den Hochschulen die wichtigsten strategischen Entscheidungen: Denn die Besetzungen von Professuren – deren Inhaber/innen dann bis zu 30 Jahre im Amt sind – prägen die Hochschulentwicklung jeweils auf lange Zeit. Regionale Unterschiede bestanden und bestehen hierbei darin, dass es mitunter definierte Ausnahmen gibt (etwa dass ein Einspruch der Gleichstellungsbeauftragten zu ministerieller Befassung mit dem Vorgang führt), dass der Vorgang mit einer Anzeigepflicht beim Ministerium verbunden ist, dass die neue Berufungspraxis befristet wird und vor einer Verstetigung evaluiert werden soll,

[18] dazu vgl. unten: 7. Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt: Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge

oder aber dass die Übertragung des Berufungsrecht an Rektor oder Präsidentin völlig unkonditioniert erfolgt.

Zugleich aber wurde es als höchst problematisch betrachtet, solche Kompetenzen einer sich selbst verwaltenden Gruppenuniversität herkömmlicher Prägung zu übertragen. In der Tat hat diese sich in drei Jahrzehnten erfolgreich ein katastrophales Image erarbeitet. Sie kann nur schwer für sich in Anspruch nehmen, vor allem auf Entscheidungserzeugung hin orientiert zu sein. Die allgemeine Klage über das sogenannte Gremienunwesen scheint insoweit berechtigt, als die Gruppenhochschule auch zur Arena von Blockadekartellen geworden war. Wenn man sich inhaltlich auf nichts mehr einigen konnte, dann immer noch darauf, die Entscheidung zu vertagen. Das Ergebnis war: Die Legitimation demokratischer Verfahren in der Hochschule insgesamt wurde untergraben.

Daher wurden Hochschulräte mit Entscheidungskompetenzen – analog Aufsichtsräten – und Hochschulleitungen mit dem Charakter von Unternehmensführungen eingeführt. Die Hochschulleitungen sind sowohl für das operative Geschäft als auch die strategische Ausrichtung zuständig. All das sollte der Vereinfachung durch klare Verantwortungszuweisungen dienen.

Teilweise haben mehrere Hochschulen einen gemeinsamen Hochschulrat, doch in der Regel ist für jede Hochschule ein eigenes derartiges Organ eingesetzt worden, verfasst als mehr oder weniger starkes Aufsichtsgremium. Letzteres findet seinen Ausdruck in unterschiedlichen Zusammensetzungen und Kompetenzen. In zehn Ländern sind die Hochschulräte ausschließlich oder mehrheitlich mit hochschulexternen Mitgliedern besetzt, überwiegend mit hochschulpolitischen Laien:

- Ausschließlich extern besetzte Hochschulräte haben weniger Kompetenzen als solche, in denen auch Hochschulmitglieder vertreten sind. Sie wirken in der Regel lediglich an Beschlüssen mit (Zustimmung) oder verbleiben im Status eines Beratungsgremiums (Stellungnahmen und Empfehlungen).
- Bei einer gemischten Besetzung aus hochschulexternen und -internen Mitgliedern übernehmen Hochschulräte aber auch direkte Steuerungsfunktionen (Beschlussfassung).

Starke Hochschulräte gehen zwangsläufig mit einer Schwächung der Akademischen Senate einher. Parallel sind großteils die Hochschulkonzile abgeschafft worden.

Hier wäre auch anderes denkbar gewesen, nämlich eine Rückführung der Kompetenzen von Konzilen und Senaten auf die akademischen Angelegenheiten. Damit hätte eine entscheidende Funktion der Selbstverwaltungsgremien – die Herstellung von hochschulinterner Transparenz – gesichert werden können. Dem aber stand der Wille zur managerialistischen Ausrichtung entgegen.

Dabei ließe sich mit Managementtechniken – verstanden als zielgebundenes Steuerungshandeln, mit dem die Organisationsentwicklung so gestaltet wird, dass sie der Erfüllung der Organisationsziele optimal dienlich ist – durchaus manch Gutes auch an Hochschulen bewirken. Wo etwa die wissenschaftsunterstützenden Einheiten gut gemanaget sind und dadurch gut funktionieren, könnten Wissenschaftler/innen und Studierende von bürokratischen Zumutungen befreit werden, um ihre Zeit ihren eigentlichen Aufgaben – Forschung, Lehre und Studium – zu widmen.

In einigen Bundesländern bestätigen die Hochschulräte den Haushalt und wählen die Hochschulleitung. Für letzteres ist der Hochschulrat in sechs Ländern zuständig (im Saarland gemeinsam mit dem Senat). Diese Entscheidung muss allerdings – außer in Bayern, wo der Senat Teil des Hochschulrats ist – durch den Senat bestätigt werden. In den verbleibenden zehn Ländern blieben zwar weiterhin der Senat bzw. das Konzil für die Wahl der Hochschulleitung zuständig. Doch erfolgt die Wahl in einem Land auf der Grundlage eines gemeinsamen Vorschlags von Hochschulrat und Land und in sieben Ländern auf der Basis von Vorschlägen von Findungskommissionen, in denen Mitglieder des Hochschulrats oder von ihm bestellte Persönlichkeiten vertreten sind.

Die Frage, in welcher Weise Hochschulräte an der Bestellung der Hochschulleitung mitwirken – vorschlagend, wählend, Stellung nehmend oder zur Kenntnis nehmend – steht für den Übergang eines bisherigen Kernbereichs der akademischen Selbstverwaltung in die Zuständigkeit eines nicht von den Hochschulmitgliedern gewählten Gremiums.

3.4. Resümee: Hochschulautonomie als Hochschulleitungsautonomie

Erfolgt eine managerialistische Ausrichtung der Hochschule, so wird eine Verantwortungskonzentration bei den Hochschulleitungen erzeugt. Denn nur die Installation eines hierarchischen Machtzentrums vermag die Folgebereitschaft zu erzwingen, die nötig ist, wenn auch das gemanagt werden soll, was inhaltlich nicht zu managen ist: Forschung, Lehre, Nachwuchsentwicklung.

Die Erweiterung der Hochschulautonomie erwies sich daher vorrangig als Erweiterung der Hochschul*leitungs*autonomie. Befreit von den Zumutungen der Transparenz ihres Handelns, wie sie z.B. ein Konzil herstellte, steuert die Hochschulleitung durch ihren Informationsvorsprung auf informelle Weise die Entscheidungen des Hochschulrates, der sie eigentlich beaufsichtigen soll, beruft bzw. bestätigt die Dekane der Fakultäten, die dann wiederum den kompe-

tenzamputierten Akademischen Senat dominieren, und verteilt über ihre Haushaltsverfügung Wohltaten oder aber enthält diese vor.

Die Pointe ist, dass es dagegen nur wenig Widerstand gab, sich vielmehr an zahlreichen Hochschulen ein bonapartistisches Modell etablierte. Dessen Kennzeichen ist, dass die professoralen Herrschaftsunterworfenen aktiv einverstanden sind: Sie unterwerfen sich mehrheitlich einer autoritär führenden Leitung in der Annahme, dass sich dadurch die größten Begünstigungen für die Hochschule organisieren ließen, wovon dann auch die Einzelnen in der Hochschule profitieren würden. Die Verantwortung ist diffundiert, und die Kompetenzen haben die Rektorate und Präsidien der Hochschulen eingesammelt.

Wollten sie, da es ja nun einmal so ist, damit etwas ihrer Hochschule dienliches anfangen, müssten sie wohl stärker eine Pufferfunktion zwischen Politik und Arbeitsebene wahrnehmen. Zum einen könnten sie die Arbeitsebene vor den dysfunktionalen Belastungen externer Anforderungen schützen, zum anderen die seitens der Fachbereiche abgewiesenen, gleichwohl zu lösenden Probleme professionell bearbeiten. (Friedrichsmeier 2012: 328)

4. Studiengebühren: Die teilkassierte Reform

Seit der ersten Hälfte der 90er Jahre wurde die Beteiligung der Studierenden an der Finanzierung ihrer Hochschulausbildung in Deutschland intensiver diskutiert. Zwar war das Thema auch bereits davor erörtert worden, doch blieb dies seinerzeit noch ohne größere Resonanz in der politischen Öffentlichkeit. Nach zehn Jahren Studiengebührendebatte waren dann zu Beginn des neuen Jahrhunderts die Dinge weitgehend ausdiskutiert und zahlreiche frühere Skeptiker zu mehr oder weniger moderaten Befürwortern individueller Beiträge zur Hochschulfinanzierung geworden.[19]

Nachfolgend soll das zerklüftete argumentative Feld zum Thema Studiengebühren in Deutschland modellierend rekonstruiert werden: zunächst die debattendominierenden Problembeschreibungen, deren Lösung jeweils das Erheben von Studiengebühren sei (4.1.); hernach die wesentlichen diskutierten Lösungsvarianten, die neben direkten und von allen Studierenden zu erhebenden Studiengebühren auch andere Modelle umfassten (4.2.); sodann die praktischen Optionen und deren prognostizierbare Effekte, um den Ziel-Mittel-Zusammenhang zu verdeutlichen (4.3.); abschließend eine resümierende Bewertung unter dem Aspekt, was sich dieser spezifischen Debatte diskursanalytisch zur hochschulpolitischen Gesamtdebatte entnehmen lässt (4.4.).

[19] Zu unterscheiden von dieser Debatte über studentische Beteiligungen an der *Hochschul*finanzierung ist – was nicht immer geschah – diejenige, die sich um eine auskömmliche *Studien*finanzierung, also die Sicherstellung des Lebensunterhalts während der Studienzeit drehte. In den Erörterungen dieses separat zu diskutierenden Themas spielten in den 1990er Jahren vor allem drei Modelle eine Rolle (vgl. die Darstellungen in Gützkow 1996): das traditionelle BAFöG, der sog. Bundesausbildungsförderungsfond (BAFF) und das sog. Drei-Körbe-Modell. Ausgangspunkt für die Entwicklung der beiden letztgenannten Modelle war eine fortwährende Verschlechterung der Studienfinanzierung über BAFöG. Nachdem es seit 1998 in kleinen, aber merklichen Schritten gelungen war, Verbesserungen im BAFöG durchzusetzen, verschwanden BAFF und Drei-Körbe-Modell weitgehend aus den öffentlichen Debatten. Zu den Diskussionen über studentische Beteiligungen an der Hochschulfinanzierung wies das Thema der Studienfinanzierung nur insofern einen Zusammenhang auf, als manche der dort erörterten Modelle neben der Studienunterhaltsfinanzierung auch die Finanzierung etwaiger Studiengebühren einbezogen (vgl. etwa das CHE-Modell „InvestiF und GefoS“, CHE/Stifterverband 1999).

4.1. Problembeschreibungen

Verschiedene Interessengruppen hatten im Laufe der Zeit unterschiedlichste Aspekte in die Diskussion eingebracht, die etwas verkürzt die „Studiengebührendebatte“ genannt wurde. Allen Lösungsmodellen lagen mehr oder weniger elaborierte Problembeschreibungen zugrunde:

A. Eine erste setzte beim Gutscharakter von Hochschulbildung an und argumentierte, dass es sich hierbei höchstens teilweise um ein öffentliches Gut handele.
B. Eine weitere konstatierte eine strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulsystems einerseits sowie überdurchschnittlich höhere Lebenseinkommen der HochschulabsolventInnen andererseits und stellte zwischen beiden Umständen einen Zusammenhang her.
C. Die dritte Problembeschreibung identifizierte eine implizite Umverteilung von unteren in höhere Einkommensschichten, die durch kostenlose Hochschulbildung wegen der sozial selektiven Beteligung daran zustande komme.
D. Eine vierte Problembeschreibung schließlich gruppierte sich um das Stichwort Langzeitstudierende.

(A.) Aus der Perspektive der Volkswirtschaftslehre wird die Frage nach der Notwendigkeit und Berechtigung öffentlicher Finanzierung beantwortet, indem geprüft wird, ob es sich beim Finanzierungsgegenstand um ein öffentliches oder privates Gut handelt. Hier gibt es die Auffassung, Hochschulbildung sei, wenn überhaupt, ein gemischtes Gut, also ein halböffentliches und halbprivates (während etwa Schulbildung ein vollständig öffentliches Gut sei, dessen Bewertung sogar derart hoch ist, dass es nicht nur öffentlich angeboten, sondern ggf. auch mit staatlichem Zwang durchgesetzt wird). Vorherrschende Lehrmeinung ist zudem, dass Hochschulbildung ein sog. meritorisches Gut ist. – In aller Kürze zu den Begriffen:

- Um ein *öffentliches* Gut handelt es sich, wenn nicht nur sein Besitzer von dem Gut profitiert, indem andere ökonomische Akteure von dessen Nutzen ausgeschlossen sind, sondern positive externe (d.h. nichtindividuelle) Effekte der Allgemeinheit oder zumindest Teilen der Allgemeinheit zugute kommen.
- Beim *gemischten* Gut hat sein Besitzer davon besondere Vorteile, doch positive externe Effekte nutzen auch anderen.

- *Meritorische* Güter sind solche, deren Bereitstellung von der Allgemeinheit unabhängig von den sich ergebenden individuellen Vorteilen gewünscht wird. Meritorisch können sowohl öffentliche, private als auch gemischte Güter sein.

Reine öffentliche Güter vermag der Markt überhaupt nicht, meritorische Güter hingegen nur auf unvollkommene Weise bzw. in suboptimaler Menge zu liefern.

Kriterien für öffentliche Güter sind Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität: Niemand kann vom Nutzen der angebotenen Leistung ausgeschlossen werden – Beispiele sind Verkehrsregelung oder Landesverteidigung –, und die Leistung kommt allen auf eine solche Weise zugute, die andere dabei nicht ausschließt. Dabei hat die Nichtausschließbarkeit vom Nutzen/Konsum von Gütern wie Landesverteidigung oder Verkehrsregelung eine zu beachtende Besonderheit: Die einzelnen ökonomischen Akteure werden in der Regel eine – in individueller Zahlungsbereitschaft ausgedrückt – geringere Nachfrage nach dem Gut angeben, als bei ihnen tatsächlich besteht. Daher ergibt sich die Notwendigkeit, diese Güter öffentlich bereit zu stellen und die jeweils gesellschaftlich gewünschte Menge in politischen Prozessen zu bestimmen.

Meritorische Güter werden entweder öffentlich bereitgestellt, oder es werden Anreize zu ihrem höheren Konsum geschaffen, oder der Staat schreibt ihren Zwangskonsum vor (Beispiele dafür sind allgemeine Schulpflicht oder Rentenversicherungspflicht). Als notwendig erweist sich dies, weil die Informationslage über Wert oder Unwert der Güter für die einzelnen Akteure unzulänglich ist. Daher ist die individuelle Nachfrage – gemessen am gesellschaftlich wünschenswerten Versorgungsgrad – zu gering (wie sich an den Beispielen der Altersvorsorge oder der Abschirmung des Arbeitslosigkeitsrisikos illustrieren lässt). (Vgl. Häuser 1983)

Gleichwohl: Trotz der beträchtlichen externen Effekte von Hochschulbildung und unbeschadet ihres Charakters als meritorisches Gut sind auch ihre internen, d.h. privaten Nutzen bringenden Effekte erheblich. Die Finanzwissenschaft leitet aus diesem Umstand mehrheitlich die Auffassung ab, dass zumindest diese internen Anteile der Hochschulbildungseffekte privat finanziert werden müssten.

Einwände gegen diese Auffassung speisen sich aus dem Vorliegen der externen, individuell nicht zurechenbaren Effekte. Dabei geht es insbesondere um den gesellschaftlichen Nutzen von Hochschulbildung, der über die unmittelbar und individuell nutzbare Qualifikation der einzelnen Studienabsolventen und -absolventinnen hinausgeht.

Zwar seien die beiden Bedingungen für ein öffentliches Gut – Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität im Konsum – für den Hochschulbildungsbe-

reich nicht in reiner Form gegeben: Die angebotene Bildungsleistung ist (anders als etwa Verkehrsregelung oder Gerichtsbarkeit) teilbar und muss nicht allen zugleich angeboten werden, so dass durchaus jemand von ihr ausgeschlossen werden kann (und wird: vgl. die Zulassungsbedingungen für Hochschulen). Ebenso kann es zu Rivalitäten im Konsum kommen, da die Bildungsleistung nicht unbedingt jedem und jeder auf eine solche Weise zugute kommen kann, die andere dabei nicht ausschließt (vgl. die kapazitätsbegründeten Zulassungsgrenzen in bestimmten Studiengängen bzw. die Qualitätsminderung der Ausbildungsleistungen in überfüllten Fächern).

Doch trotz dieser nicht rein vorliegenden Bedingungen für ein öffentliches Gut wären staatliche Eingriffe in den Marktprozess angezeigt. Warum?

Die Antwort liegt im Auseinanderfallen von privaten und sozialen Erträgen. Die Investitionen in Forschung & Entwicklung sowie Humankapital bestimmten entscheidend die Rate des technischen Fortschritts und des wirtschaftlichen Wachstums einer Volkswirtschaft. Über den Markt aber würden – wegen des Vorliegens positiver externer Effekte – die privaten Investitionen in FuE oder in Humankapital in einem nur suboptimalen Umfang vorgenommen.

Daher wäre ein erschwerter Hochschulbildungszugang – wie ihn bspw. Studiengebühren darstellten – volkswirtschaftlich schädlich: Denn man kann mit der Neuen Wachstumstheorie (Arnold 1995; Barro/Sala-i-Martin 1995) annehmen, dass eine stärkere Humankapitalakkumulation der Schlüssel für höhere Wachstumsraten ist und dass alle Personen in einer Gesellschaft von solchen höheren Wachstumsraten profitieren. Unter Geltung dieser Annahme indes würden sich *alle* Mitglieder einer Gesellschaft besser stellen, sobald der Anteil der Personen mit höherer Humankapitalakkumulation zunimmt.

Darüber hinaus werde durch die öffentliche Bereitstellung von Hochschulbildungsangeboten versucht, ein höheres Maß an Chancengleichheit herzustellen. Denn obgleich Anfangsausstattungen und Ausgangsbedingungen der Marktteilnehmer unterschiedlich sind, seien marktmäßige Steuerungskonzepte – funktionsnotwendig – blind gegenüber solchen Unterschieden. Daher müsse dieser Blindheit aktiv entgegen gewirkt werden.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Hochschulbildung ist ein öffentlich-privat gemischtes und zugleich meritorisches Gut.

(B.) Ausgangspunkt der Anfang der 90er Jahre gestarteten und dann mit beträchtlicher öffentlicher Resonanz geführten Hochschulfinanzierungsdebatte war aber weniger der Gutscharakter von Hochschulbildung, sondern zunächst folgende Problembeschreibung in vier Schritten:

- Seit 1977 gibt es eine anhaltende strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulbereichs.

- Die öffentlichen Hände werden es allein nicht vermögen, diese Unterfinanzierung aufzulösen.
- Gesellschaftlich gewollt und wirtschaftlich erforderlich streben tendenziell immer mehr Menschen nach akademischer Ausbildung.
- Die HochschulabsolventInnen realisieren mit ihren Abschlüssen in signifikant höherer Weise Lebenschancen und Einkommen, als dies AbsolventInnen anderer Ausbildungswege gelingt.

Aus dieser Problembeschreibung wurde abgeleitet: Da der Hochschulsektor unterfinanziert ist, gleichzeitig aber seine AbsolventInnen in der Regel überdurchschnittliche Lebenseinkommen erzielen, sollten sich diese Profiteure an der auskömmlichen Finanzierung der Hochschulen beteiligen.

Die Einwände dagegen lassen sich, ohne hier in Einzelheiten zu gehen, so zusammenfassen: Die Problembeschreibung – strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulsystems einerseits und überdurchschnittlich höhere Lebenseinkommen der HochschulabsolventInnen andererseits – sei nicht gänzlich vollständig, und die Ableitung – Studiengebühren sind notwendig – sei nicht zwingend.

Zur Problembeschreibung wurde insbesondere auf eines hingewiesen: Die strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulbereichs resultiere wesentlich daraus, dass in Deutschland ein zu geringer Anteil der staatlichen Haushaltsbudgets für die Hochschulunterhaltung aufgewandt werde – und das, obwohl ein rohstoffarmes Land schon aus vergleichsweise trivialen wirtschaftlichen Gründen in Köpfe investieren müsse.

Zur Ableitung wurde vor allem zweierlei angemerkt: Zum einen finde die Finanzierung des Hochschulsystems bereits heute auch durch seine erfolgreichen AbsolventInnen statt, nämlich über einkommensgemäß höhere Steuerzahlungen – und ggf. bestehende Ungerechtigkeiten könnten auch an genau dieser Stelle repariert werden. Zum anderen führe eine etwaige Beteiligung der Profiteure des Hochschulsystems nicht zu dessen auskömmlicher Finanzierung. Im Gegenteil zeige sich, dass Finanzpolitiker regelmäßig nicht deshalb Studiengebühren möchten, um die unterfinanzierten Hochschulen angemessen auszustatten, sondern um den allgemeinen Haushalt zu entlasten.

(C.) Der erste, der eine regressive Verteilungswirkung öffentlicher Hochschulfinanzierung diagnostiziert hatte, war Karl Marx. Als die Sozialdemokratische Partei Deutschlands 1875 in ihrem „Gothaer Programm“ ein gebührenfreies Hochschulstudium forderte, polemisierte Marx: Dies „heißt faktisch nur, den höheren Klassen ihre Erziehungskosten aus dem allgemeinen Steuersäckel bestreiten“ (Marx 1976: 30). Da sich zwischenzeitlich trotz quantitativer Bil-

dungsexpansion die soziale Struktur der Hochschulbildungsbeteiligung nur mäßig verändert hatte, wurde dieses Argument auch nun häufig angeführt.

Hinzu trat eine Verschärfung des Arguments, indem die Unentgeltlichkeit des Hochschulbesuchs in einen Gesamtzusammenhang der verschiedenen Bildungswege gestellt wurde: Während nichtakademische Ausbildungen – etwa solche zur Handwerksmeisterin oder zum Physiotherapeuten – häufig kostenpflichtig sind, studierten die Kinder der Bildungsschichten unentgeltlich, d.h. aus allgemeinen Steuern finanziert an den Hochschulen. Oder: Während Kindertagesstätten, die eigentlich jedes Kind brauchte, Gebühren kosten, sind die Hochschulen, die damals nur 35 Prozent eines Altersjahrgangs in Anspruch nahmen, kostenfrei.

Daraus wurde abgeleitet, dass es bereits ein Gebot sozialer Gerechtigkeit sei, den Hochschulbesuch mit Gebühren zu bewehren.

Die Einwände dazu lassen sich in politische und ökonomische unterscheiden. Politisch wurde argumentiert: Die sehr viel naheliegendere Folgerung aus der Kostenpflichtigkeit anderer Ausbildungen sei, auch diese bislang privat zu finanzierenden Ausbildungswege als öffentliche Leistungen anzubieten (und wenn nicht staatlicherseits, dann ggf. so wie etwa die Krankenpflegeausbildung, die von den Krankenkassen, also den Beitragszahlern finanziert wird).

Aus ökonomischer Sicht lautete der durchschlagendste Einwand zunächst, dass trotz zahlreicher Versuche ein empirischer Nachweis dieser behaupteten Umverteilung von unten nach oben bislang nicht erbracht werden konnte.[20] Daran schlossen sich weitere Einwände an. Diese mobilisierten zunächst die externen Effekte von Hochschulbildung, insbesondere die Wachstumsfortschritte, die allen zugute kommen. Überdies profitierten Nichtakademiker sogar stärker von einer großen Anzahl an Studierenden als Akademiker:

> „Denn eine Zunahme des Akademikeranteils hat einen zusätzlichen Wettbewerbsaspekt. Der Wettbewerb zwischen den Akademikern wird größer, was ihre Löhne ceteris paribus senkt, den Kunden ihrer Leistungen jedoch überproportional nutzt. Außerdem müssen die Nichtakademiker selbst unabhängig vom bildungsinduzierten Wirtschaftswachstum auf lange Sicht weniger statt mehr Steuern ohne Studiengebühren zahlen, wenn die studienbedingten Steuermehreinnahmen die Hochschulkosten übersteigen.“ (Dilger 1998: 12)

[20] Barbaro (2001) untersuchte detailliert die zahlreichen Ansätze, mit Hilfe derer dieser Nachweis versucht wurde. Selbst wo von den Autoren entsprechender Studien behauptet wurde, die Umverteilung von unten nach oben nachgewiesen zu haben, stellt sich bei näherer Betrachtung heraus, dass dieser ‚Nachweis’ nur gelingen konnte, weil die Datenerhebung bzw. -auswertung methodisch fragwürdig vorgenommen wurde.

Für die Absolventen und Absolventinnen ließe sich im Rahmen des *cost-benefit models* die private Rentabilität ermitteln. Die bildungsinduzierten Einkommen (insbesondere Mehreinkommen der Akademiker gegenüber den Nichtakademikern) lassen sich als Ertrag deklarieren, und diesem Ertrag werden die Kosten (entgangenes Einkommen während des Studiums und spezifische Bildungskosten) gegenüber gestellt. In diese Betrachtung müsse aber einbezogen werden, dass selbst solche Akademiker, die ein gleiches Lebenszeiteinkommen wie ein Nichtakademiker realisieren, mehr Steuern zahlen: Denn die Akademiker erwerben dieses Lebenszeiteinkommen in einer kürzeren Erwerbsphase, die Einkommensbesteuerung ist progressiv, und die Steuerbelastung wird nicht über das gesamte Leben, sondern jährlich ermittelt (vgl. Barbaro 2001: 283/285; Sturn/Wohlfahrt 2000).

Ebenso sollte auch die fiskalische Rentabilität ermittelt werden, um belastbare Zahlen zu bekommen und damit das Argument der Umverteilung von unten nach oben angemessen würdigen zu können:

> „Dann würden Steuermehreinnahmen durch die Hochschulbildung (entspräche dem besteuerten Teil des zusätzlichen Einkommens) den öffentlichen Aufwendungen für die Finanzierung der Hochschulen gegenübergestellt. Liegt die fiskalische Rentabilität über der Rendite der bestmöglichen Alternative, dann hätte sich die Hochschulausbildung auch für den Fiskus gelohnt." (Barbaro 2001: 283)

Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass Studiengebühren am ehesten für Angehörige einkommensschwacher Gruppen prohibitiv wirkten: Denn es „zahlt zwar jeder Steuern, doch die Nettosteuerbelastung, also die Differenz von Steuerzahlungen an den Staat und empfangenen Leistungen vom Staat, ist überhaupt nur für Personen mit höherem Einkommen positiv" (Dilger 1998: 12f.), d.h. in finanzieller Betrachtung privat ‚ungünstig'. Ließe sich nun dennoch eine Umverteilung von unten nach oben empirisch bestätigen, dann wäre dies vorrangig Ausdruck eines sozial unausgewogenen Besteuerungssystems und nicht einer unausgewogenen Hochschulfinanzierung.

(D.) Eine Reihe von Begründungen, die für eine Beteiligung der Studierenden an der Studienfinanzierung genannt wurde, gruppierte sich um das Thema „Langzeitstudierende". Dazu hieß es:

- Studium werde nicht als Wert wahrgenommen, da es nichts koste, und daher mit mangelndem Ernst betrieben.
- Studiengebühren o.ä. schüfen ein Motiv, zügig zu studieren, wodurch das vergleichsweise höhere Durchschnittsalter der deutschen HochschulabsolventInnen gesenkt werden könne.

- Langzeitstudierende würden durch Studiengebühren dazu motiviert, eine Entscheidung zwischen baldigem Studienabschluss oder Studienabbruch zu treffen.
- Die Anzahl der Langzeitstudierenden, die allein wegen der sozialen Vorteile des Studentenstatus eingeschrieben seien, würde durch Studiengebühren drastisch vermindert.
- Die dann ausgeschiedenen Langzeitstudierenden würden nicht mehr ungebührlich die Hochschulressourcen beanspruchen, durch ihr Ausscheiden also die Hochschulen entlasten.

Aus dieser Problembeschreibung wurde abgeleitet: Studiengebühren müssen mindestens von Langzeitstudierenden (wie auch für Zweit- bzw. Weiterbildungsstudien) erhoben werden.

4.2. Diskutierte Lösungsvarianten

Als Lösungsvarianten für die beschriebenen Problemlagen wurden seit 1992 vor allem vier Optionen diskutiert:

A. *Studiengebühren* (1) für alle Studierenden, (2) für Langzeitstudierende, (3) für Weiterbildungsstudiengänge, und zwar technisch zu realisieren über (a) Kredite oder (b) ohne Kreditierung, aber mit Sozialklauseln;
B. *Akademikersteuer*, d.h. eine individuelle Beteiligung an der Hochschulfinanzierung über nachträgliche Beiträge, die nach Studienabschluss ab einem bestimmten Einkommensniveau zu leisten sind;
C. *Studienkonten* bzw. Bildungsgutscheine, d.h. Ausstattung jedes jungen Menschen mit einem lebenslang einlösbaren Scheckheft, dessen Gegenwert in Studienmodulen bzw. in Ausbildungsmodulen jeglicher Art besteht;
D. *Bildungssparen*, d.h. der staatlich geförderte – insofern dem Bausparen vergleichbare – sukzessive Aufbau eines Bildungsguthabens durch die Eltern zum späteren Verbrauch durch die Kinder, ggf. im Rahmen einer gesetzlichen Verpflichtung wie bei der Renten- oder Krankenversicherung.

(A.a) Ein vorläufiger, gleichwohl nur zeitweiliger Schlusspunkt unter einen Teil der Studiengebührendebatte war im Jahre 2002 durch das rahmengesetzliche *Studiengebührenverbot* für das Erststudium gesetzt worden.[21] Damit sollte

[21] HRG (2002) § 27 Abs. 4: „Das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizie-

nach Auskunft der Befürworter dieses Verbots einer ganzen Reihe von Umständen Rechnung getragen werden:

- Die meisten Eltern studierender Kinder seien schon durch die Unterhaltsverpflichtung (bis zum 27. Lebensjahr) erheblich belastet. Der gesetzliche Unterhaltsanspruch jedes Kindes gegen die Eltern betrage, soweit nicht durch BAFöG-Zahlungen verringert, ca. 500,- Euro pro Monat.
- Daher sollten keine zusätzlichen Belastungen der Eltern entstehen, da diese sozial ausgrenzend wirken würden – und zwar nicht nur die unteren Einkommensschichten ausgrenzend, sondern auch die mittleren (Stichwort „Mittelstandsloch"). Denn diese könnten es sich unter Bedingungen von Studiengebühren nur ausnahmsweise leisten, mehr als ein Kind zum Studium zu schicken.
- Soziale Abfederungen hätten bereits beim BAFöG nie vollständig soziale Härten verhindert. Der Hintergrund ist, dass der Gesetzgeber immer eine Güterabwägung zu treffen hat zwischen vollständiger Härtenvermeidung einerseits und einsetzbaren Haushaltsmitteln, d.h. für anderes nicht einsetzbaren Haushaltsmitteln, andererseits. Eine solche Güterabwägung ende naheliegenderweise regelmäßig in einem Kompromiss. Mithin würden soziale Härten in der Tat nicht vollständig vermieden.
- Überdies seien soziale Selektionswirkungen von Studiengebühren schon deshalb durch soziale Abfederung bzw. Staffelung nicht vollständig auszuschließen, da Abfederungsmodelle niemals die Vielfalt der individuellen sozialen Situationen und Bildungsbiographien komplett erfassen können.
- Internationale Erfahrungen zeigten, dass Studiengebühren mit sozialen Abfederungen vergleichsweise schnell eingeführt sind, ebenso schnell aber auch (z.B. nach Regierungswechseln) die sozialen Abfederungen wieder abgeschafft oder geschwächt würden, die Studiengebühren in der ursprünglichen Form und Höhe gleichwohl erhalten blieben.
- Auch der Vorschlag, Studiengebühren über den freien Kreditmarkt zu finanzieren, funktioniere nicht. Denn kreditfinanzierte Studiengebühren hätten zum ersten die gleichen Wirkungen wie eine Akademikersteuer. Sie verfügten zum zweiten über keine Sozialkomponente, da die kreditierenden Banken keine Rücksicht auf die spätere Einkommenssituation nehmen könnten. Und sie schreckten daher zum dritten bestimmte Studieninteressierte angesichts der entstehenden Schuldenbelastung von einem Studium ab – und zwar insbesondere

---

renden Abschluss führt, ist studiengebührenfrei. In besonderen Fällen kann das Landesrecht Ausnahmen vorsehen."

Studieninteressierte aus einkommensschwachen Elternhäusern, da diese sozialisationsbedingt eher risikoscheu eingestellt und hinsichtlich individueller Erfolgsprognosen zurückhaltender seien.

- Bei Studierenden handele es sich um erwachsene Menschen, bei denen die Abhängigkeit vom Elternhaus in individuell erträglichen Grenzen gehalten werden soll.
- Die Erwartung, erhobene Studiengebühren kämen den finanziell unterausgestatteten Hochschulen zugute, sei illusorisch: Denn dafür müsste ihre Erhebung faktisch vor den Finanzministern geheim gehalten werden. Sobald dies aber nicht gelinge, werde der Staat den Zuschuss an die Hochschulen in der Höhe der Gebühreneinnahmen direkt oder indirekt kürzen.

(A.b) Nachdem Studiengebühren für das Erststudium rahmengesetzlich vorläufig ausgeschlossen waren, konzentrierte sich dieser Teil der Gesamtdebatte auf Gebühren für *Langzeitstudierende und Zweitstudien*. Eine Reihe von Bundesländern hat solche dann auch eingeführt. Dem wurde (und wird) seitens der Kritiker auch solcher Gebühren eine Reihe unterschiedlicher Argumente entgegen gehalten:

- Langes Studieren als Massenphänomen resultiere in erster Linie aus schlechter Studienorganisation, schlechten Betreuungsverhältnissen und mangelhafter Qualität der Lehre. Eine Vielzahl der Studiengänge sei dadurch in der Regelstudienzeit nicht studierbar. Daran änderten Studiengebühren erst einmal nichts. Ein Teil der einschränkenden Bedingungen sei im übrigen auch gar nicht durch die Hochschulen selbst verschuldet: Denn dass unter Überlastbedingungen keine solchen Studienbedingungen angeboten werden können, die ein optimales Studieren ermöglichten, könne nicht verwundern.
- Hinsichtlich der Annahme, durch Studiengebühren ließen sich die finanziellen Ressourcen mobilisieren, die zur Herstellung von angemessenen Studienbedingungen nötig sind, gelte wie bei Gebühren für das Erststudium: Die Erwartung, die Gebühreneinnahmen kämen den unterausgestatteten Hochschulen zu Gute, sei illusorisch. Denn hierfür müsste die Gebührenerhebung vor den Finanzministern faktisch geheim gehalten werden.
- Für den Fall indes, dass die Langzeitstudiengebühren wider Erwarten den Hochschulen tatsächlich erhalten blieben, müssten diese zielwidrig handeln: Rational wäre dann ein hochschulisches Interesse nicht an möglichst wenigen, sondern möglichst vielen Langzeitstudierenden. Für Initiativen, durch gute Feinabstimmung studierbare Studiengänge zu organisieren, gäbe es folglich keine Anreize.

■ Die zweite wichtige Ursache für lange Studienzeiten bestehe darin, dass die individuelle Unterhaltsfinanzierung so zeitintensiv sei. Denn diese erfordere zum großen Teil studienbegleitendes Jobben. Nirgendwo jedoch, wo es bereits Langzeitstudiengebühren gibt, würden individuelle finanzielle Schwierigkeiten als Ausnahmetatbestand zur Befreiung von der Studiengebühr anerkannt. Gäbe es jedoch „den Verhältnissen angemessene Härtefallregelungen, blieben ... kaum noch real gebührenpflichtige Studierende übrig, so dass sich die Langzeitgebühren selbst ad absurdum führen würden“ (ABS 2001: 6).

■ Hinsichtlich der Beanspruchung von Hochschulressourcen sei darauf hinzuweisen, dass Langzeitstudenten in der Regel faktische Teilzeitstudierende sind: Sie nehmen die Studienangebote zeitlich gestreckt wahr. Denn wesentliche Teile ihres Zeitbudgets verwendeten sie zum Jobben, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren. Kaum ein Studierender im beispielsweise 14. Semester absolviere seit sieben Jahren jedes Semester ein volles Studienprogramm. Eine Überbeanspruchung der Hochschulkapazitäten durch langzeitliches Studieren sei daher nicht gegeben.

■ Insbesondere in einer Hinsicht wirkten Langzeitstudiengebühren auch unmittelbar sozial selektiv: Zwar sind Studierende aus einkommensschwächeren Familien BAFöG-berechtigt, doch laufe die BAFöG-Berechtigung in der Regel vor Studienende aus, da eine Vielzahl von Studiengängen nicht in der vorgesehenen Zeit studierbar ist. Dann werde ausgerechnet in der Abschlussphase eine komplette Selbstfinanzierung durch Erwerbsarbeit nötig. Denn diese Studierenden könnten – anders als komfortabler gebettete KommilitonInnen – nicht auf familiäre Unterstützungen zurückgreifen. Wer in dieser Situation auch noch Studiengebühren aufbringen müsse, sei extrem studienabbruchgefährdet.

■ Die Effekte von Langzeitstudiengebühren seien selbst in fiskalischer Hinsicht nicht überzeugend, da sie zahlreiche Exmatrikulationen erzwängen, die dann natürlich auch einen Einnahmeausfall zur Folge hätten. Gleichzeitig stiegen aber die Studienabschlüsse nicht nennenswert, wie z.B. baden-württembergische Erfahrungen gezeigt hätten. Damit aber wäre die Gebührenfolge lediglich, dass zu den ohnehin zahlreichen Studienabbrechern weitere hinzutreten. Mit anderen Worten: Zurückliegender Ressourceneinsatz bleibe ohne Ergebnis in Gestalt eines Studienabschlusses.

■ Ein beträchtlicher Teil der Zusatzeinnahmen durch Langzeitstudiengebühren werde allein dafür verbraucht, die Gebührenerhebung logistisch und administrativ sicher zu stellen. Denn eine Gebührenerhebung mit integrierter Sozialkomponente führt zwangsläufig dazu, dass – ähnlich der BAFöG-Verwaltung – ein bürokratischer Apparat aufzubauen ist, der Berechtigungen zur Gebührenbefreiung prüfe sowie Gebühren eintreibe.

■ Zweit- und Weiterbildungsstudien würden in der Regel von Personen wahrgenommen, die über ein Aufbaustudium arbeitsmarktorientierte Anpassungsqualifikationen erwerben. Die soziale Situation dieser Studierenden ist meist unkomfortabel, da sie im Regelfalle aus der Arbeitslosigkeit kommen oder diese durch das Aufbaustudium vermeiden. Deshalb könnten sie das Zweitstudium häufig nicht absolvieren, wenn sie dafür Studiengebühren zahlen müssten. Dennoch wäre es aber wohl von allen Studienformen noch am ehesten bei solchen Aufbaustudien denkbar, Gebühren zu erheben, nämlich zum einen bei (zahlungskräftigen) Seniorenstudierenden – freilich auch hier nur mit Sozialklausel für die nicht zahlungskräftigen – und zum anderen für Aufbaustudiengänge, die ein zusätzliches Angebot der jeweiligen Hochschule sind und daher ohne Gebührenerhebung nicht stattfinden könnten.

■ Schließlich: Selbst um eine übermäßige Inanspruchnahme des sozialen Status „Student" mit seinen finanziellen Vorteilen zu verhindern, gebe es elegantere Lösungen: Status 1 für sechs Jahre (mit allen Vergünstigungen) und danach einen Status 2 (ohne die finanziellen Vergünstigungen, kenntlich gemacht durch einen optisch anders gestalteten Studentenausweis) war ein schon länger vorliegender Vorschlag des RCDS. In Berlin etwa müssten Studierende bereits gestaffelte Beiträge für das Studentenwerk zahlen: Wirklich günstig sind diese nur innerhalb der Regelstudienzeit. Gleichwohl müsse auch hinterfragt werden, wie es tatsächlich um die finanziellen Vorteile des Studierendenstatus stehe: Immerhin ist z.B. ab dem 14. Fachsemester eine eigene Krankenversicherung abzuschließen, Wohngeld ist nur schwer zu erlangen, Sozialhilfe gesetzlich ausgeschlossen, die Anrechnung von Ausbildungszeiten auf die Rente wurde auf mittlerweile nur noch drei Jahre gekürzt, und von privaten Anbietern gebotene Vergünstigungen wie z.B. kostenlose Kontoführung sind in der Regel auch mit Höchstaltersgrenzen versehen. Am Ende bleibe als tatsächlicher Vorteil noch der verbilligte Museums- und Theatereintritt übrig.

(A.c) 2005 hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Bundesgesetzgeber mit der Regelung eines allgemeinen Studiengebührenverbotes über die *Rahmengesetzgebungskompetenz*, die ihm zu den allgemeinen Grundsätzen des Hochschulwesens zukommt, hinausgegangen sei (BVerfG 2005). Sechs Länder – Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt – hatten mit Antragsschrift vom 22. Mai 2003 Verfassungsklage gegen das 6. HRGÄndG eingereicht. Sie begehrten die alleinige Zuständigkeit für Fragen wie die Einführung von Studiengebühren und Personalstruktur (hier insbesondere im Hinblick auf die Einführung der Juniorprofessur[22]).

[22] vgl. unten: 6. Bis dass das Leben euch scheidet: Die Juniorprofessur als ausgebremste Reform

Das Gericht bestätigte mit seiner Entscheidung vom 26. Januar 2005 diese Position weitgehend:

> „Ein Bundesgesetz wäre erst dann zulässig, wenn sich abzeichnete, dass die Erhebung von Studiengebühren in einzelnen Ländern zu einer mit dem Rechtsgut Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führt."

Zweitens existiere auch kein Erfordernis nach einer bundeseinheitlichen Regelung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse. Denn das Ziel, möglichst viele Befähigte an ein Studium heranzuführen und ihnen einen berufsqualifizierenden Abschluss zu ermöglichen, liege zwar im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Es sei jedoch durch etwaige unterschiedliche Landesregelungen über die Erhebung von Studiengebühren nicht in einem erheblichen Maße beeinträchtigt.

Drittens sei eine solche bundesseinheitliche Regelung auch nicht in Bezug auf die Rechtseinheit erforderlich, da unterschiedliches Landesrecht zu Studiengebühren nicht unmittelbar die Rechtssicherheit im Bundesstaat beeinträchtige.

(B.) Die *Akademikersteuer* spielte in den Diskussionen nach einer kurzen Phase allgemeiner Sympathie alsbald nur noch eine untergeordnete Rolle. Die Gründe dafür waren:

- Steuerrecht ist Bundesrecht. Mithin setzt eine solche Abgabe eine entsprechende Einigung auf Bundesebene voraus.
- Einkommensabhängige Steuern dürfen nicht zweckgebunden erhoben werden.
- Nichtsteuerliche Varianten einer Akademikerabgabe (etwa hochschulgebundene Verträge zwischen den Studierenden und der Hochschule über spätere Zahlungsleistungen) erforderten einen bürokratischen Aufwand, der in seinen Kosten nicht abschätzbar ist. Ebenso ist der Weg, eine nicht als Steuer deklarierte Akademikerabgabe nur in einem einzelnen Bundesland zu erheben, kaum begehbar: Der bürokratische Aufwand der Erhebung auch von BürgerInnen anderer Bundesländer – deren Einkommensdaten benötigt würden – wäre im Vergleich zum Einnahmeergebnis absurd hoch.
- Von einer Akademikersteuer, die tatsächlich relevante Beiträge zur Hochschulfinanzierung erbringen soll, wären vor allem mittlere Einkommensgruppen betroffen. Dort aber entstehe dann regelmäßig das sog. Mittelstandsloch: Die Betreffenden verdienen einerseits zu gut, um soziale Vergünstigungen zu erhalten. Andererseits aber kommen sie dadurch, dass sie der vollen Abgaben-

belastungen jeglicher Art ausgesetzt sind, auf ein Realeinkommen, das mit Leistungsgerechtigkeit wenig zu tun hat und bei Familien mit Kindern zu bedenklich niedrigen Pro-Kopf-Budgets führt.

- Schließlich lässt sich mit gewisser Berechtigung auch argumentieren, dass die Steuerprogression eine Akademikersteuer bereits umfasst: „Vielleicht sollte einfach den vergleichsweise wenigen Höchstverdienern ohne Studium ein Steuernachlaß gewährt werden“ (Dilger 1998, 13).

(C.) Hinsichtlich sog. *Studienkonten* wurden folgende Vor- und Nachteile diskutiert:

- Sie brächten keine finanziellen Mehreinnahmen für den Staat, sondern Allokationswirkungen: Indem die Hochschulen sich die eingenommenen Schecks vom Staat in Geld auszahlen ließen, seien nachgefragtere Hochschulen finanziell besser ausgestattet als weniger nachgefragte. Das auszuzahlende Geld aber sei aus den öffentlichen Haushalten zu erbringen.
- Auf Grund ihres naturgemäß quantitativ endlichen Charakters hätten Studienkonten eine implizite Langzeitstudiengebühren-Komponente: Wer das Konto aufgebraucht hat, muss die Inanspruchnahme weiterer Studienmodule bezahlen. Gegenüber expliziten Langzeitstudiengebühren wäre dies allerdings mit Studienkonten gerechter gestaltbar, wenn Studien*module* und nicht Studien*zeiten* abgerechnet werden: Dann könnte damit dem weit verbreiteten Teilzeitstudium und besonderen Lebenslagen (etwa Kindererziehung) besser Rechnung getragen werden, indem nur die tatsächliche Inanspruchnahme der Hochschulressourcen angerechnet wird. Voraussetzung dafür wäre freilich auch, dass Kindererziehende, die bspw. 50%-Teilzeitstudierende sind, zum einen 50 Prozent BAFöG-Zuweisungen über dann gestreckte Zeiträume und parallel ggf. 50 Prozent Sozialhilfe beziehen könnten.
- Daneben könnten Studienkonten ein Modell zur politischen Abwehr von Studiengebühren sein, da sich nur *entweder* Studiengebühren *oder* Studienkonten realisieren lassen. Daraus resultierte ein wesentlicher Teil der Sympathien für Studienkonten im sozialdemokratischen Lager.

(D.) Die avancierteste Variante eines *Bildungssparmodells* hatte der „Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung“ vorgelegt (Sachverständigenrat 1998). Sein Modell kombinierte das individuelle Sparmodell mit Bildungsgutscheinen und Bildungsdarlehen. Der Sachverständigenrat empfahl, für alle Heranwachsenden bei deren Geburt ein gesetzlich vorgeschriebenes Bildungskonto einzurichten, auf dem ein individuelles Bildungsguthaben aufge-

baut wird. Dieses könne dann für jegliche Bildungsgänge verwendet werden. Mit dem Guthaben sollte viererlei möglich werden:

- Finanzierung des Lebensunterhalts während der Teilnahme an Bildung und Ausbildung im Anschluss an die Vollzeitschulpflicht, soweit diese Ausbildungen nicht vergütet werden;
- Finanzierung der individuellen Zuzahlung beim Kauf von (in der Anzahl limitierten) Bildungsgutscheinen;
- Finanzierung gegebenenfalls erforderlicher Gebühren, die von (z.B. privaten) akkreditierten Bildungsinstitutionen erhoben werden.
- Finanzierung der Inanspruchnahme solcher Bildungsangebote, die nach dem Verbrauch der staatlicherseits zur Verfügung gestellten Bildungsgutscheine wahrgenommen werden.

Gespeist werden sollte das Bildungskonto auf vier Wegen:

1. Einzahlungen der Familien bzw. Kontoinhaber, für die der Staat steuerliche Anreize schafft. Die steuerliche Begünstigung solle degressiv gestaltet werden, und sobald eine festzulegende Einkommensgrenze unterschritten wird, solle an die Stelle steuerlicher Begünstigung ein direkter staatlicher Bildungskontozuschuss treten;
2. regelmäßige Ausbildungszuschüsse des Staates, die nach Beendigung der allgemeinen Schulpflichtzeit auf das Konto eingezahlt werden, sofern der oder die Kontoinhaber/in über kein eigenes Einkommen verfügt. Hierfür sollten die Vergünstigungen, die der Staat derzeit für in Ausbildung befindliche Heranwachsende und deren Familien gewährt, gebündelt werden;
3. durch den Staat dem Bildungskonto zugeschriebene Bezugsrechte für Bildungsgutscheine;
4. die staatliche Gewährleistung von Bildungsdarlehen zu sozial gestaffelten Zinssätzen für weitere (Aus)Bildungsmodule. Die Rückzahlung sollte einkommensabhängig erfolgen, nachdem ein Beschäftigungsverhältnis zu Stande gekommen ist.

Keine Lösung hatte dieses Modell noch für solche Fälle, die keine Chance für den Aufbau des Bildungsguthabens hatten, etwa Kinder aus Migrantenfamilien oder mit sonstigen nichtdeutschen Bildungsbiografien. Lösungen dafür erschienen aber als gestaltbar. Ebenso wäre es durchaus auch denkbar, die finanzielle Schieflage zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen zu korrigieren: Durch die Gestaltung der staatlichen Unterstützung des Bildungssparens – steuerliche Vergünstigungen und staatliche Kofinanzierung – hätten Kinderlose und Kinderhabende gleichermaßen an der Bildungsfinanzierung der jeweils nachwachsenden Generation beteiligt werden können. Dann wäre faktisch eine Bildungs-

steuer erhoben worden, ohne dies so nennen, d.h. ohne damit in die steuerrechtlichen Probleme einer zweckgebundenen Erhebung zu geraten.

Übersicht 3: Positionen diverser Akteure zu Studiengebühren im Jahre 2005

Modell	Vertreter	Position 2005
Allgemeine Studiengebühren	Institut d. Deutschen Wirtschaft	gefordert ab sofort
	Initiatitive Neue Marktwirtschaft	
	BDI	so bald wie möglich. Bereitschaft zur Mitwirkung an Unterstützung derjenigen Studenten, „bei denen finanzielle Hilfe nötig ist“
	FDP	so schnell wie möglich; z.T. wird ein Modell nachlaufender Studiengebühren präferiert
	Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft	Vorzugsweise in Verbindung mit Darlehensmodellen
	DIHK	gefordert ab sofort. Flächendeckendes Darlehensmodell, kostenneutral für den Staat
BDA-Modell zur Studienfinanzierung	BDA	gefordert ab sofort. Bundesweites Finanzierungssystem: flächendeckendes Darlehensmodell, kostenneutral für den Staat; Splitting-Modell von 2004, vorgeschlagener Kreditgeber: KfW
Studiengebühren und autonome Hochschulen	CHE	gefordert ab sofort mit Pilothochschulen; Hochschulen entscheiden, bestimmen Gebührenmerkmale/-höhe selbst und regeln die Verteilung der Mittel; Sozialverträglichkeit über einkommensabhängige Darlehen; Staat überwacht das Verfahren
allgemeine Studiengebühren „als Drittmittel für die Lehre“	HRK	keine Reduktion der staatlichen Mittel. Hochschule entscheidet, ob und in welcher Höhe Gebühren erhoben und wie verwendet werden
Koblenz-Modell	WHU Koblenz	bereits umgesetzt (nur Betriebwirtschaftslehre). Angebote zur Finanzierung der Studiengebühren
im Prinzip für Studiengebühren, aber nur, wenn entsprechende Rahmenbedingungen gesichert	Deutscher Hochschulverband	hochschulpolitische Rahmenbedingungen stimmen noch nicht: daher einstweilen nicht für Studiengebühren
	Hartmannbund Bayern	
Modell nachlaufender Studiengebühren auf Darlehensbasis	CDU	Baden-Württemberg-Modell
Nachlaufende allgemeine Studiengebühren	RCDS	
Nachgelagerte Studiengebühren für Erststudium + Langzeitstudiengebühren	Booz Allen Hamilton	Berechnung von dauerhaften 12% Mehreinnahmen für die Hochschulen am Ende einer stufenweisen Modelleinführung

Modell	Vertreter	Position 2005
Witten/Herdecke-Modell	Universität Witten-Herdecke	bereits umgesetzt; drei Varianten: Sofortzahlung, Einkommensabhängige Späterzahlung, hälftige Sofortzahlung; Verwaltung durch Studierenden-Gesellschaft e.V.;
Gebührenerhebung und -verwaltung durch die Studierendenschaften	taz	Witten/Herdecke-Modell sollte verallgemeinert werden
Flächendeckendes Kreditsystem	KfW-Bank	elternunabhängiges Darlehen in Höhe von 650,- € unabhängig von Studiengebühren; Anreize für überdurchschnittliche Studienleistungen
ienkonten	SPD	die Partei ist hier innerlich gespalten; Amtsträger/innen sind i.d.R. für Studienkonten (mit Landzeitstudiengebühren) als ‚kleineres Übel'
	Bündnis 90/ Die Grünen	ohne Enthusiasmus, Studienkonten als ‚kleineres Übel'
Kein eigenes Modell; Studienkonten denkbar, aber nicht unter aktuellen Umständen	Deutsches Studentenwerk	BAFög-Empfänger sollen pauschal von Gebühren frei gestellt werden; will vor allem Sozialverträglichkeit näher expliziert sehen
Akademikersteuer, Studienkonten	FIBS	betont Probleme einer bundesuneinheitlichen Regelung; sieht Sozialverträglichkeit nicht ewährleistet
Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft	Heinrich Böll-Stiftung	Fonds für Studiengutscheine und Studiensalär (ehem. BAFF); umfassendes Konzept, das auch die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und die Gründung einer Stiftung für gute und innovative Lehre fordert
Bildungssparen in Verbindung mit Bildungsgutscheinen und Bildungsdarlehen	Hans-Böckler-Stiftung	Modell bezieht sich auf sämtliche Bildungsstufen und Ausbildungswege
Bildungsfonds	Career Concept/Sparkasse Leipzig	Bildungsfonds soll ausgewählten Studierenden für ihre Studienfinanzierung zur Verfügung stehen; 10 Millionen Euro von Privatanlegern

Quelle mit Nachweisen: Hüttmann/Pasternack (2005: 33-57)

4.3. Praktische Optionen und Effekte

Die politischen Aktivitäten nach der BVerfG-Entscheidung vom Januar 2005, die dem Bund die Kompetenz für ein gesamtstaatliches Studiengebührenverbot absprach, lassen sich als konkurrenzföderalistischer Feldversuch begreifen. In diesem hätte sich im weiteren erweisen können, welche Erwartungen und Befürchtungen, die sich mit der Einführung von Studiengebühren seit langem verbinden, tatsächlich eintreten. Zunächst waren die politischen Aktivitäten sehr uneinheitlich, unkoordiniert, z.T. unschlüssig und unvorbereitet. Das musste in-

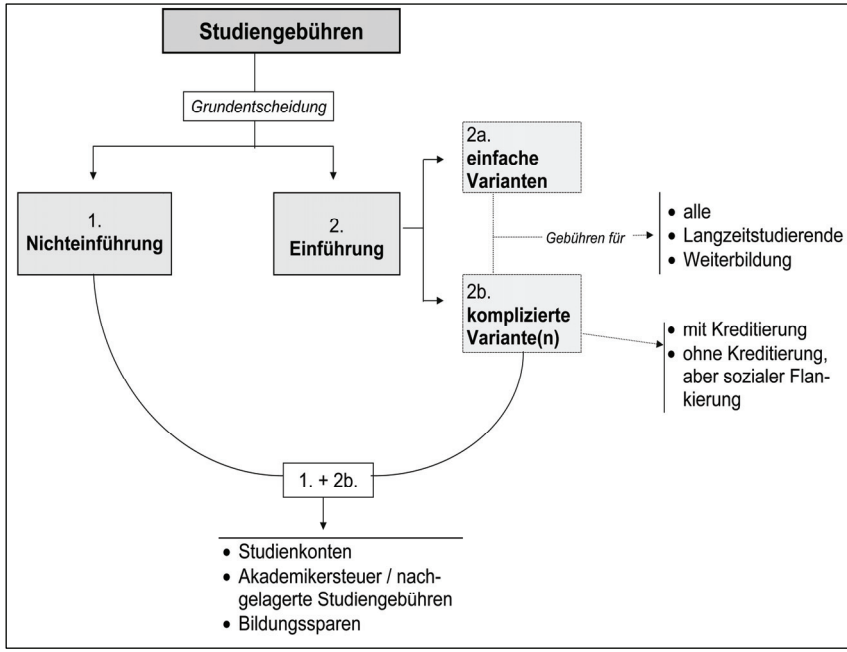
sofern nicht verwundern, als die Debatte zu Studiengebühren für eine ganze Reihe von klärungsbedüftigen Problemen noch keine überzeugenden Lösungen erbracht hatte.

Einerseits wurden Studiengebühren in der politischen Debatte vertreten, weil sich mit ihnen bestimmte Erwartungen verbanden, und andererseits stießen sie auf Ablehnung, weil sich mit ihnen bestimmte Befürchtungen verbanden:

- Die Erwartungen zielten darauf, dass es mit dem Instrument der Studiengebühren gelingen könnte, zeitnah einige der dringlichen Probleme der deutschen Hochschulen zu lösen.
- Die Befürchtungen gingen dahin, dass entweder nichtintendierte Nebenfolgen eintreten können, die Schäden in anderen Bereichen anrichten, etwa in der Frage der Bildungsbeteiligung, oder aber dass mit dem Instrument Studiengebühren die angezielten Effekte verfehlt werden, weil der Ziel-Mittel-Zusammenhang unzulänglich ist.

Die zentrale politische Entscheidung zum Thema Studiengebühren war zunächst zwischen Nichteinführung und Einführung zu treffen. Sachlich gab es

Übersicht 4: Studiengebühren: Modellvarianten



drei Varianten des Umgangs mit Studiengebühren: zwei einfache Wege und einen komplizierten (Übersicht 4).

Die einfachen waren, Studiengebühren entweder nicht einzuführen oder sie ohne flankierende Maßnahmen einzuführen. Letztere Option galt weithin als politisch weder wünsch- noch durchsetzbar. Daraus resultiert der Charme des komplizierten Weges: Studiengebühren zwar einführen, aber mit flankierenden Maßnahmen, welche die wesentlichen (sozialpolitischen) Bedenken auszuräumen suchen. Das von den Akteuren diesbezüglich immer wieder benutzte Stichwort lautete Sozialverträglichkeit.

Auch diese flankierenden Maßnahmen lassen sich übersichtlich gliedern: Es handelt sich entweder um Kreditmodelle oder um Modelle mit Sozialklauseln.

Diskutiert wurden solche Studiengebühren-Varianten für drei Personengruppen: (a) für alle, d.h. einschließlich der grundständig Studierenden, (b) für Langzeitstudierende und (c) für Weiterbildungsstudierende (wozu auch die Teilnehmer/innen des Seniorenstudiums gehören).

Schließlich waren noch Kombinationslösungen denkbar bzw. bereits eingeführt, die sich einer ebenso vertrackten wie zwingend widersprüchlichen Aufgabe widmeten: die Nichteinführung von Studiengebühren mit ihrer sozial flankierten Einführung zu verbinden. Drei Optionen waren es, die dort erwogen wurden: Akademikersteuer, Studienkonten bzw. Bildungsgutscheine und Bildungssparen. Damit waren die möglichen Optionen erschöpft. Was sich darüber hinaus noch unter anderen Namen auf dem Markt der Möglichkeiten befand, waren Varianten der genannten Optionen.

Die politische Grundentscheidung war, wie erwähnt, zwischen Nichteinführung und Einführung von Studiengebühren zu treffen. Hierbei handelte es sich zunächst wesentlich um eine normative Frage: Wird die aus einer Gebühreneinführung sich vermutlich ergebende Ökonomisierung individuellen Studienwahl- und Studierverhaltens als eher vorteilhaft oder eher nachteilig bewertet?

Abseits dieser sehr prinzipiellen Frage ließen sich die Chancen dafür prüfen, dass die Einnahmeeffekte tatsächlich eintreten, die von Studiengebühren erwartet werden. Zwei widerstreitende Erwartungen vor allem waren es, die sich mit Studiengebühren verbanden: Landespolitiker erhofften sich Entlastungen für die Landeshaushalte, und Hochschulvertreter erhofften sich durch Gebühreneinnahmen Ausstattungsverbesserungen für ihre Hochschulen. Wie sahen die jeweiligen Zielerreichungschancen aus?

Zunächst ist von Interesse, über welche finanziellen Größenordnungen gesprochen wurde. Dazu lässt sich eine Modellrechnung anstellen. Sie simuliert den Fall, dass alle Studierenden in grundständigen Studiengängen 500 Euro pro Semester Gebühren zu zahlen hätten.

Es gab seinerzeit in Deutschland rund 1,9 Millionen Studierende. Auf Grund gegebener Erfahrungen wird unterstellt, dass eine Studiengebühreneinführung zehn Prozent der bislang Immatrikulierten zur Exmatrikulation veranlassen würde. Es blieben also rund 1,7 Millionen Studierende. Diese zahlten jeweils pro Semester 500 Euro, mithin pro Jahr 1.000 Euro. Das ergäbe 1,7 Milliarden Euro pro Jahr. Eine sozialpolitisch nicht flankierte Studiengebühreneinführung ist als unrealistisch anzusehen. Daher wird – orientiert an der Quote der BAFöG-Empfänger – angenommen, dass ca. 30 Prozent der Studierenden aus sozialen Gründen von den Studiengebühren befreit würden resp. ein gebührendeckendes Stipendium erhielten. Das ergäbe in Zahlen ein Minus von ca. 510 Millionen Euro, also ein verbleibendes Gebührenaufkommen von 1,2 Milliarden Euro.

Eine Gebührenerhebung mit integrierter Sozialkomponente führte zwangsläufig dazu, dass ein bürokratischer Apparat zu unterhalten wäre, der Berechtigungen zur Gebührenbefreiung zu prüfen sowie Gebühren einzutreiben hätte. Die Kosten dieses Apparats wären von den Einnahmen abzuziehen. Als Vergleichsfall kann die BAFöG-Verwaltung herangezogen werden. Die Verwaltung eines BAFöG-Falls kostet jährlich 166 Euro (vgl. Landtag Baden-Württemberg 2003: 3). Das erschiene zwar einerseits in Relation zu 1.000 Euro jährlicher Studiengebühren als recht hoher Verwaltungskostenanteil. Doch gibt es andererseits keinen Grund, anzunehmen, dass die Prüfung der Studiengebühren-Einzelfälle weniger bürokratisch gehandhabt würde als die Prüfung der BAFöG-Berechtigung. Analog beliefen sich dann bundesweit die Kosten für den Verwaltungsaufwand der Studiengebühren-Ermäßigungsfälle auf 85 Millionen Euro. Folglich blieben ca. 1,1 Milliarden Euro als effektive Jahreseinnahme aus Studiengebühren.

Die deutschen Hochschulausgaben aus öffentlichen Haushalten belaufen sich auf jährlich etwa 20 Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund lässt sich darüber streiten, ob 1,1 Milliarden Euro effektives Gebührenaufkommen nun viel oder wenig wäre. Um einer diesbezüglichen Bewertung näher zu kommen, wäre zu fragen, wie groß der ungedeckte Finanzbedarf der deutschen Hochschulen ist. Diesbezüglich gab es zwei Zahlen: Die akute Unterfinanzierung betrug 3 bis 4 Milliarden Euro pro Jahr. Diese wären nötig, um gesetzliche Verpflichtungen vollständig zu erfüllen und elementare Ausstattungsniveaus, etwa in den Bibliotheken, zu gewährleisten. Um sich hingegen den Hochschulausgaben anderer entwickelter Länder bruttosozialproduktanteilig zu nähern, hätten (bereits damals) insgesamt 50 Prozent mehr als bisher aus öffentlichen Haushalten für Hochschulen aufgewandt werden müssen. Das wären 10 Milliarden Euro (vgl. OECD 2004). (Übersicht 5)

Übersicht 5: Hochschulfinanzierung aus Studiengebühren

	jährlich Mrd. €
Geschätzte Studiengebühren	**1,7**
Einnahmeausfälle für Freistellungen aus sozialen Gründen	0,5
Einnahmeausfälle durch Verwaltungsaufwand	0,1
Verbleibende Einnahmen aus Studiengebühren	**1,1**
Zahlungen öffentlicher Haushalte an die Hochschulen	**20**
Minimaler Mehrbedarf zur Deckung gesetzlicher Angebotspflichten	3-4
Mehrbedarf für einen Finanzrahmen auf OECD-Durchschnittsniveau	10
Mehrbedarfe	**3 bis 10**

Conclusio: Die erwartbaren Studiengebühreneinnahmen schlössen die akute Finanzierungslücke der Hochschulen zu lediglich einem Viertel bis einem Drittel und die strategische Finanzierungslücke zu lediglich 10 Prozent. Mithin: Die Studiengebührendiskussion mit der Erwartung zu verknüpfen, damit ließen sich die Finanzprobleme der deutschen Hochschulen bewältigen,[23] musste angesichts des Missverhältnisses der Geldbeträge Erstaunen hervorrufen.

Überdies und problemverschärfend wäre eine weitere Annahme in die Modellrechnung einzubauen: die Erwartung, die Gebühreneinnahmen kämen den unterausgestatteten Hochschulen tatsächlich zugute. Kann davon ausgegangen werden? In einer lebensnahen Betrachtung erschien es realistischer, dass die 1,1 Milliarde mittelfristig nicht als zusätzliches Geld vorhanden bliebe, sondern lediglich analoge Kürzungen der staatlichen Mittel substituieren würde.

Sollte sich jedoch entgegen aller Skepsis ein politischer Wille bilden, Studiengebühreneinnahmen an den Hochschulen zu belassen und darauf zu verzichten, eine mehr oder weniger schleichende Kürzung der Hochschulgrundfinanzierung vorzunehmen, dann wären Vorkehrungen für die Zukunft zu treffen: Denn politische Akteure, Regierungen und Mehrheitsmeinungen können sich ändern. Die zu treffenden Vorkehrungen wären, wenn sie tatsächliche Sicherungen darstellen sollen, nicht ganz anspruchslos gewesen. Wir sehen fünf Bedingungen, die definiert und institutionell hätten verankert werden müssten:

[23] Vgl. etwa den Beschluss der Hochschulrektorenkonferenz vom 8. Juni 2004 „Zur künftigen Finanzierung der Hochschullehre“: „Solange der Staat seine Finanzzuwendungen nicht deutlich erhöht, ist ein Rückgriff auf private Finanzressourcen, vor allem in Gestalt von Studienbeiträgen, unvermeidlich“ (HRK 2004b).

- Die *Mittelverteilung* an der jeweiligen Hochschule müsste *unabhängig von staatlicher Exekutive und Hochschulverwaltung* stattfinden: Nur so ließe sich die Versuchung dämpfen, Erwägungen über mögliche Vermischungen zwischen etatisierter Hochschulfinanzierung und studiengebührengestützter Lehrzusatzfinanzierung anzustellen. Konkret hieße das: Es dürften kein Ministeriumsvertreter und kein Hochschulkanzler in die Mittelverteilung einbezogen sein.
- *Vertreter/innen der Studierenden* müssten in entscheidender Weise an der hochschulinternen Verteilung der Gebühreneinnahmen beteiligt werden. Nur so könnte die Nachfragemacht der studentischen Klientel nicht nur abstrakt, sondern auch operativ wirksam werden.
- Es bedürfte einer (gesetzlichen) Regelung, dass mit den Studiengebühreneinnahmen *keine Forschungsfinanzierung* stattfinden darf, sondern ausschließlich Finanzierungen von Lehre und lehrunterstützenden Dienstleistungen – und diese nur zusätzlich zur Grundfinanzierung.
- Es dürfte *keine Dauerzweckbestimmungen* für die Mittel aus Studiengebühreneinnahmen geben: Allein so wäre zu verhindern, dass die Lehrzusatzfinanzierung unter der Hand doch zur Normal-Hochschulbetriebsfinanzierung wird.
- Es dürften aus Studiengebühreneinnahmen *keine Personalstellen* (bzw., in vollständig globalisierten Haushalten, das funktionale Äquivalent dazu) finanziert werden: Da die Personalkosten 75 bis 85 Prozent eines Hochschulhaushaltes ausmachen, ließe sich damit die Studiengebührenverwendung vom größten Etatposten entkoppeln. Ein Verbot, Personal*stellen* zu finanzieren, würde nicht bedeuten, auf Personalfinanzierung überhaupt zu verzichten: Tutoren, studentische Hilfskräfte (etwa für Bibliotheksaufsicht) oder Lehraufträge daraus zu bezahlen sollte möglich sein (auch wenn natürlich immer die Gefahr bestünde, dass von der Hochschule Personalstellen in der Erwartung abgebaut werden, dass dann über die Gebührenverwendung alternative Personalfinanzierungen bereit gestellt werden – aber 100prozentige Sicherungen gibt es nirgends).

4.4. Ökonomisierung

Die Problembeschreibungen wie die daraus abgeleiteten Lösungsvorschläge waren weitestgehend durch einen vergleichsweise vordergründigen Pragmatismus gekennzeichnet. Ein Aspekt, der die oben erörterten volkswirtschaftlichen Erwägungen ergänzt, wurde nur selten thematisiert – bzw. wenn, dann lediglich in der argumentativ recht schlicht wirkenden Variante politischer Slogans wie „Bildung ist keine Ware!“.

Etwas anspruchsvoller lässt sich, was damit vermutlich gemeint ist, so formulieren: Studienkonten, Studiengebühren und Bildungssparen – nicht hingegen eine Akademikersteuer – führen, sobald eingeführt, mit Wahrscheinlichkeit zu einer Ökonomisierung des individuellen Bildungsverhaltens. Jeder und jede Studierende richtet dann zwangsläufig die Studienfachwahl und das Studierverhalten daran aus, welche individuelle Prognose er oder sie stellen kann hinsichtlich der mit dem Abschluss zu erzielenden Rendite aus den bis zum Abschluss einzusetzenden Geldbeträgen bzw. Bildungsschecks (Bultmann/Weitkamp 1999: 62).

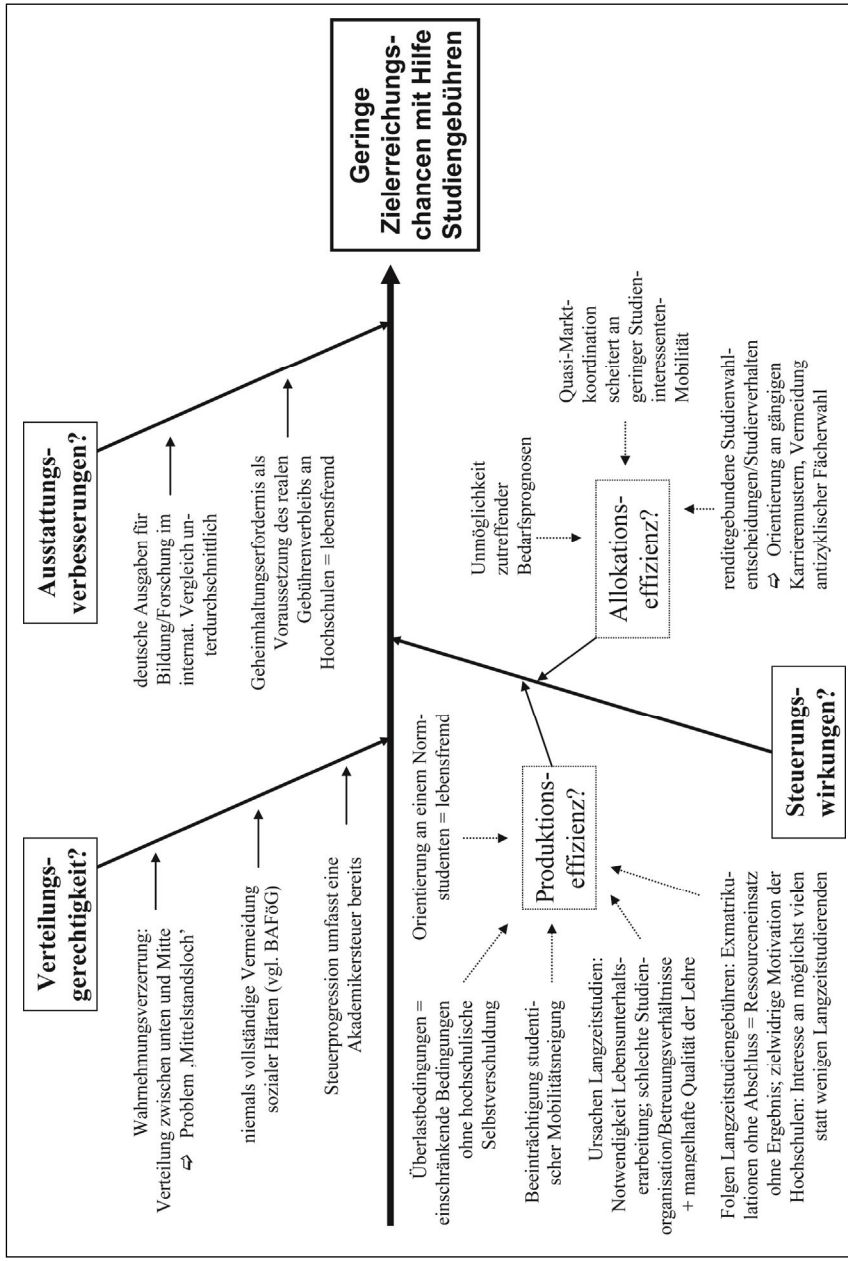
Die übergroße Mehrzahl der Studierenden würde Wirtschaftswissenschaften, Jura, Medizin und vielleicht noch Informatik, jedenfalls als marktgängig eingeschätzte Fächer studieren. Zugleich verringerte sich radikal das Potenzial derjenigen, die ihre Fächerwahl antizyklisch treffen oder einfach ‚mal nur so' das studieren, was sie am meisten interessiert. Diese aber würden genau dann fehlen, wenn sie ins Berufsleben treten könnten: zur Einmündung in Arbeitsmarktbereiche, die unterdessen prognosewidrig (wieder) Konjunktur haben, und zur Besetzung von Berufsfeldern, von denen fünf Jahre zuvor noch niemand wissen konnte, dass dort dereinst Personal benötigt werden wird.

Dies kann in einer vordergründig effizienzfokussierten Betrachtung als vorteilhaft bewertet werden. In einer weiteren Perspektive aber kann es sowohl unter gesellschaftspolitischen resp. emanzipatorischen Aspekten wie auch unter ökonomischen und beschäftigungspolitischen Aspekten problematisch sein.

In gesellschaftspolitischer resp. emanzipatorischer Fokussierung ließen sich an einer erzwungenen renditegebundenen Betrachtung des Studiums vor allem fünf Punkte kritisieren:

- Ergänzende, z.B. fachübergreifende oder fachfremde Studieninhalte, die nicht zum jeweiligen Kerncurriculum gehören, aber dem Erwerb von Mündigkeit, Urteilsfähigkeit und sozialer Verantwortungswahrnehmung dienen, würden nicht mehr in den individuellen Studienprogrammen vorkommen.
- Stattdessen wären die Studierenden strukturell genötigt, sich an gängigen und Erfolg versprechenden gesellschaftlichen Karrieremustern zu orientieren (Bultmann/Weitkamp 1997).
- Ebenso würden z.B. hochschulpolitische Tätigkeiten, etwa in der akademischen Selbstverwaltung, wie auch anderweitiges gesellschaftliches oder soziales Engagement von den meisten Studierenden aus Zeitgründen abgelehnt werden müssen.
- Darüber hinaus beeinträchtigten Studiengebühren oder Bildungsgutscheine die Mobilitätsneigung der Studierenden, da Hochschulwechsel und Auslandsaufenthalte immer zu Studienzeitverlängerungen führen: Sie erfordern Woh-

Übersicht 6: Zielerreichungschancen der Studiengebühren



nungssuche und Umstellung auf neue Gegebenheiten; zudem werden üblicherweise nicht alle am anderen Studienort erbrachten Studienleistungen anerkannt.

■ Insgesamt seien ökonomisierende Instrumente der Studienfinanzierung an einem Normstudenten orientiert, der sein gesamtes Tun und Lassen an Studien- und Prüfungsordnungen ausrichten müsse. Dies aber werde der heutigen Vielfalt von Lebenswegen in keiner Weise gerecht. Statt Normierung brauche es einen Rahmen, innerhalb dessen Unterschiedlichkeit und Flexibilität möglich sei.

Die gesellschaftspolitischen und ökonomischen Folgen einer individuellen Hochschulbildungs-Mitfinanzierung sind immer gegen zweierlei abzuwägen: gegen die Strukturprobleme der allgemeinen Hochschulfinanzierung einerseits und gegen die tatsächliche Durchschlagskraft der einzelnen Modelle, zur Behebung dieser Strukturprobleme beitragen zu können, andererseits.

Wird nun in der Perspektive einer kritischen Diskursanalyse gefragt, „mit welchen Mitteln und für welche ‚Wahrheiten' in einer Bevölkerung Akzeptanz geschaffen wird, was als normal und nicht normal zu gelten habe, was sagbar (und tubar) ist und was nicht" (Jäger 1999: 223), dann zeigt sich in der Studiengebührendebatte: Die dominanten Positionen waren ein themenspezifischer Ausfluss der erfolgreichen Sedimentierung des ökonomischen Prinzips als diskursprägender Sprechregel.

Diese Sedimentierung war die wichtigste Bedingung für die Organisation der Aussagenmengen der Studiengebührendebatte. Die Aussagen fanden ihre Grenzen an der Differenziertheit der sozialen Lebensrealität und individuellen Lebensentwürfe: Deren Vielgestaltigkeit musste ignoriert werden, um ein Prinzip der quantitativen Bewertbarkeit von individuellem Bildungszugang und die damit erzeugte, individuelle renditefixierte Betrachtung der Bildungsbeteiligung installieren zu können.

Nachdem die Installation erfolgreich vollzogen war, war die Argumentation hermetisch und von außen kaum mehr zu irritieren. Aspekte gesellschaftlicher Reproduktion fanden nur noch soweit Berücksichtigung, wie sie innerhalb der Ökonomisierung denk- und sagbar sind. Das heißt: Gesellschaftliche Anliegen kamen nur so weit zum Zuge, wie sie innerhalb eines radikal individualisierten, die Gestaltung einer Bildungsbiografie der konsequenten Selbstverwertung und Selbstoptimierung unterwerfenden Lebensentwurfs Platz finden. Das galt jedenfalls für einige Jahre.

4.5. Resümee: Rückabwicklung

Zwei Aussagen wird man gegen alle Aufgeregtheiten der hochschulpolitischen Debatte formulieren können: Zum einen wurden die deutschen Hochschulen durch die Einführung von Studiengebühren nicht vor ihrer fortschreitenden Substanzauszehrung gerettet, und zum anderen ging auch dort, wo sie eingeführt worden waren, die Welt nicht unter.

Seit der ersten Hälfte der 90er Jahre wurde die Beteiligung der Studierenden an der Finanzierung ihrer Hochschulausbildung in Deutschland intensiver diskutiert. Zwar war das Thema auch bereits davor erörtert worden, doch blieb dies seinerzeit noch ohne größere Resonanz in der politischen Öffentlichkeit. Nach zehn Jahren Studiengebührendebatte waren dann zu Beginn des neuen Jahrhunderts die Dinge weitgehend ausdiskutiert und zahlreiche frühere Skeptiker zu mehr oder weniger moderaten Befürwortern individueller Beiträge zur Hochschulfinanzierung geworden.

Verschiedene Interessengruppen hatten im Laufe der Zeit unterschiedlichste Aspekte in die Diskussion eingebracht. Allen Lösungsmodellen lagen mehr oder weniger elaborierte Problembeschreibungen zugrunde: Eine erste setzte beim Gutscharakter von Hochschulbildung an und argumentierte, dass es sich dabei höchstens teilweise um ein öffentliches Gut handele. Eine weitere konstatierte eine strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulsystems einerseits sowie überdurchschnittlich höhere Lebenseinkommen der HochschulabsolventInnen andererseits und stellte zwischen beiden Umständen einen Zusammenhang her. Die dritte Problembeschreibung identifizierte eine implizite Umverteilung von unteren in höhere Einkommensschichten, die durch kostenlose Hochschulbildung zustande komme. Eine vierte Problembeschreibung schließlich gruppierte sich um das Stichwort Langzeitstudierende.

Als Lösungsvarianten für die beschriebenen Problemlagen wurden vor allem vier Optionen diskutiert:

a) *Studiengebühren*
   (a_1) für alle Studierenden, (a_2) für Langzeitstudierende, (a_3) für Weiterbildungsstudiengänge, und zwar technisch zu realisieren über (a_I) Kredite oder (a_{II}) ohne Kreditierung, aber mit Sozialklauseln;
b) *Akademikersteuer*, d.h. eine individuelle Beteiligung an der Hochschulfinanzierung über nachträgliche Beiträge;
c) *Studienkonten* bzw. Bildungsgutscheine, d.h. Ausstattung jedes jungen Menschen mit einem lebenslang einlösbaren Bildungsscheckheft;
d) *Bildungssparen*, d.h. der staatlich geförderte sukzessive Aufbau eines Bildungsguthabens durch die Eltern zum späteren Verbrauch durch die Kinder.

Infolge der Durchsetzung der Studiengebühren waren diese alternativen Modelle diskursiv verbrannt worden. Dies wirkt auch über die Wiederabschaffung der Studiengebühren hinaus.

Die Erwartungen, die sich mit Studiengebühren verbanden, zielten darauf, dass es damit gelingen könnte, zeitnah einige der dringlichen Probleme der deutschen Hochschulen zu lösen. Die Befürchtungen gingen dahin, dass entweder nichtintendierte Nebenfolgen der Studiengebühren eintreten können, die Schäden in anderen Bereichen anrichten, etwa in der Frage der Bildungsbeteiligung, oder aber dass mit dem Instrument Studiengebühren die angezielten Effekte verfehlt werden, weil der Ziel-Mittel-Zusammenhang unzulänglich ist.

Die gesellschaftspolitischen und ökonomischen Folgen einer individuellen Hochschulbildungs-Mitfinanzierung sind immer gegen zweierlei abzuwägen: gegen die Strukturprobleme der allgemeinen Hochschulfinanzierung einerseits und gegen die tatsächliche Durchschlagskraft der einzelnen Modelle, zur Behebung dieser Strukturprobleme beitragen zu können, andererseits. Hier kamen, nach einer Phase zupackender Einführungsaktivitäten, im Zuge gewandelter politischer Mehrheitsverhältnisse in den Ländern veränderte Prioritätensetzungen zum Zuge.

Zwischenzeitlich waren in acht Ländern allgemeine Studiengebühren erhoben worden. Auf Grund der Studierendenzahlen in diesen Ländern unterlagen damit zirka drei Viertel aller Studierenden der Zahlungspflicht. 2012 aber erhoben nur noch zwei Länder allgemeine Studiengebühren – Niedersachsen und Bayern. In Hessen, Hamburg, das Saarland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg waren sie wieder abgeschafft worden. Bayern folgte 2013 – wegen Durchsetzung eines entsprechenden Volksentscheids, anhaltender „Nichtvermittelbarkeit“ in der Bevölkerung und dem Umstand, dass die bayrischen Hochschulen hohe Rücklagen bildeten. In Niedersachsen hat die rot-grüne Regierung 2013 gleichfalls die Abschaffung beschlossen. Langzeit- oder Zweitstudiengebühren hingegen gibt es in fünf Ländern.

Die mit den Studiengebühren befürchtete Selbstökonomisierung der Studierenden hinsichtlich ihres individuellen Studienwahl- und Studienverhaltens hat sich gleichwohl durchgesetzt, allerdings weniger bewirkt durch die Studiengebühren, sondern die Bologna-Studienreform.[24]

Zu den Wirkungen der Studiengebühren, etwa hinsichtlich der Studierneigung, gibt es widersprüchliche empirische Befunde:

- Eine HIS-Studie kam 2008 zu dem Ergebnis: „Durch die Einführung von Studiengebühren verzichtet eine nennenswerte Zahl von Studienberechtigten

[24] vgl. unten 9. Bologna-Reform in Deutschland: Eine erklärungsorientierte Rekonstruktion

auf das ursprünglich beabsichtigte Studium (Jahrgang 2006: zwischen 6.000 und 18.000). Insbesondere Frauen und Studienberechtigte aus hochschulfernen Elternhäusern entscheiden sich aufgrund von Studiengebühren gegen ein Studium.“ (Heine/Quast /Spangenberg 2008: 1)

- Eine WZB-Studie ermittelte 2011: „Mit keiner der durchgeführten Analysen kann ein negativer Effekt von Studiengebühren auf die Studierneigung identifiziert werden. […] Die Ergebnisse sprechen dafür, dass es mit der Einführung der Studiengebühren zu einer Aufwertung der Erträge für ein Studium gekommen ist.“ (Baier/Helbig 2011: III; vgl. auch Helbig/Baier/ Kroth 2012)

Die Rückabwicklung der Einführung von Studiengebühren in den Ländern erfolgte jeweils, nachdem das Thema eine prominente Rolle in Landtagswahlkämpfen gespielt hatte. Auch wenn die Studiengebührenfrage im jeweiligen Fall wohl kaum wahlausgangsentscheidend gewesen sein mag: Immerhin zeigte sich damit, dass im Einzelfall hochschulpolitische Themen jedenfalls nicht demobilisierend wirken müssen. Voraussetzung dafür dürfte immer eine hinreichende Popularisierungsfähigkeit des Themas sind. Diese war bei den Studiengebühren gegeben.

5. Kennziffern und Indikatoren: Hochschulreform im „Zeitalter der Kalkulation“[25]

1703 wurde der Alchimist Johann Friedrich Böttger von August dem Starken in ein Zwangspraktikum verpflichtet: Er sollte aus unedlen Metallen pures Gold gewinnen. Am Ende war er daran beteiligt, das europäische Porzellan zu entdecken. Dessen fabrikmäßige Herstellung organisierte er dann in Meißen. Das Ziel seiner Festungshaft hatte er gleichwohl verfehlt: Gold zu gewinnen war ihm nicht gelungen. Wie würde heute ein wissenschaftliches Praktikum bewertet werden, das derart zielverfehlend ausging, aber gleichzeitig in anderer Hinsicht überraschend erfolgreich war?

Es hinge von der Art der Bewertung ab. Man könnte auch sagen: Es hinge von den Indikatoren ab. Diese müssten qualitätssensibel sein. Denn Porzellan hat – nicht zuletzt gegenüber Gold – in seinen messbaren Kennziffern ziemlich viele Nachteile: vor allem die leichte Zerbrechlichkeit und die hohen Produktionskosten.

5.1. Formelbindung als Reformansatz

Diverse Hochschulreformen seit den 90er Jahren zielen darauf, mehr Wettbewerblichkeit zu erzeugen, um die (teils vermeintliche, teils tatsächliche) öffentlich-rechtliche Gemütlichkeit zu untergraben. „Wettbewerb“ bezeichnet ganz allgemein das konkurrierende Streben von mindestens zwei Akteuren nach einem gemeinsamen Ziel. Damit einhergehen oftmals Steigerungen des Leistungsniveaus. Das ist für Hochschulen nichts prinzipiell Neues: Der Wettbewerb um individuelle fachliche Reputation und institutionelles Renommee kennzeichnet das akademische System seit alters her. Wissenschaftlicher Wettbewerb zielt traditionell auf Geltungsansprüche wissenschaftlicher Erklärungen und Deutungen.

Neu am Konzept der „Hochschule im Wettbewerb“ ist hingegen das Ziel, einen grundlegend geänderten Modus durchzusetzen:

- Im traditionellen Wettbewerb um Anerkennung und Reputationsmaximierung „gibt es keine Gewinner und keine Verlierer, weil jeder Erkenntnisfortschritt … letztlich der gesamten wissenschaftlichen Gemeinschaft zugute kommt … Auch der am wenigsten erfolgreiche Forscher bekommt etwas von

[25] Muller (1999: 195)

dem aus vielen Einzelleistungen zusammengesetzten Glanz einer ganzen Disziplin ab."

- Im neuen Wettbewerb dagegen konkurrieren Hochschulen um Marktanteile.[26] Dabei muss es aus systematischen Gründen Sieger und Besiegte geben. (Münch 2009: 10)

Zu diesem Zweck sollen mit außerwissenschaftlichen Instrumenten wissenschaftliche Leistungen angereizt werden: Die Instrumente werden dem ökonomischen Sektor entnommen und in das Hochschulsystem transferiert. War der bisherige bürokratische Steuerungsmodus inputorientiert, so ist das neue Modell outputorientiert. Häufig wird hier das Modell des New Public Management herangezogen, das ökonomische Denkweisen und Instrumentarien für die öffentliche Verwaltung adaptiert:

- Gegenstände des so verstandenen Wettbewerbs sind einerseits verschiedene Konkurrenzen: um Personal („beste Köpfe"), Studierende („die besten Studierenden") sowie Mittelausstattung (Grundfinanzierung, Drittmittel, Public Private Partnerships, Sponsoring, Fundraising).
- Andererseits geht es um die Platzierung mit guten „Produkten" – Lehre und Forschung – auf einem simulierten (Forschungs- und Bildungs-) Markt.
- Nicht nur die Hochschulen als ganze, sondern auch ihre einzelnen Teilbereiche sollen sich als quasi-ökonomische Wettbewerber verstehen, deren Handlungsarena sich am Referenzmodell von Güter- und Dienstleistungsmärkten orientiert.
- Damit müssen sich die Fachbereiche und Institute wirtschaftlichen Rationalitätskalkülen wie Effizienz oder Produktivität öffnen und innerhalb von Tauschverhältnissen und Konkurrenz operieren.[27]

---

[26] Präzisierend könnte hier gesagt werden: Die heutige Form des Wettbewerbs zielt auf Positionsgüter, d.h. Güter, die nur für einen Konkurrenten zu erreichen sind (Nullsummenspiel). Demgegenüber lässt sich die alte Form des Wettbewerbs als Konkurrenz um Nicht-Positionsgüter beschreiben, die im Gegensatz zum agonalen Charakter des neuen Wettbewerbs Differenzierung hervorbringt.

[27] Kieserling (2010) macht darauf aufmerksam, dass nicht zuletzt durch den Umstand, dass das Publikum der Wissenschaft die Wissenschaftler selbst sind, hier nicht in gleicher Weise wie in der Wirtschaft Tausch, Konkurrenz und Kooperation gegeneinander differenziert werden können. Die Schwierigkeiten der Wissenschaft, Konkurrenz gegen Tausch und gegen Kooperationen zu differenzieren und Bewertungen an Sachkriterien zu orientieren, werden zum einen über Nischenbildung und Spezialisierung, zum anderen über den Stratifikation qua Reputation aufgefangen. Letztere ist allerdings eine deutliche – und wahrscheinlich positive – Abweichung von Modell der Konkurrenz, da Reputation mit einer gewissen Immobilität verbunden ist, wird doch nachlassende Leistungsfähigkeit in der Regel nicht durch einen sozialen Abstieg sanktioniert.

Die Arena dessen kann *aktuell* nur ein lediglich simulierter Markt sein, da das Input im wesentlichen aus staatlichen Alimentierungen besteht, die direkt an die Hochschulen fließen, und das Output als Kollektivgut erfolgt.[28] Das Instrument der Marktsimulation ist die Bildung von Kennziffern-Systemen. Kennziffern stellen dabei nicht nur Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Einrichtungen her und stimulieren so Wettbewerb. Vielmehr bilden sie als Kontrollinstrument zugleich ein funktionales Äquivalent zum Vertrauen, das bislang der Profession entgegengebracht worden war, aber im Zuge neuerer Entwicklungen – etwa der Hochschulexpansion und damit der quantitativen Ausweitung des Professoriats – erodiert ist (vgl. Schimank 2005).

Anwendung finden Kennziffern und Indikatoren, wie erwähnt, in vielerlei Hochschulreformen der jüngeren Zeit: Evaluation der Lehre, Forschungsevaluation, Akkreditierung, Zertifizierung, Globalhaushalt, Leistungsorientierte Besoldung, Zielvereinbarungen oder Leistungsorientierter Mittelverteilung. Um sie zu systematisieren, werden sie häufig in Formeln unterschiedlicher Komplexität abgebildet. Unterschieden werden müssen dabei die Reichweiten von Kennziffern einerseits und Indikatoren andererseits:

■ *Kennziffern* drücken schon vorhandene Quantitäten aus und führen zu absoluten Aussagen. Sie sind zunächst quantitative Zahlenwerte, die etwa Absolventen- bzw. Dropout-Quoten, Lehrkräfte-Studierende-Relationen, die Auslastungsquote von Hochschulräumlichkeiten, kurzfristige Verwertungseffekte, Drittmittel-Einwerbungen, die Zahl der Promotionen und Habilitationen oder die Anzahl der Veröffentlichungen in referierten Journalen abbilden. Kennziffern gelten unabhängig von bestimmten konzeptionellen Annahmen. Daher können Kennziffern lediglich Voraussetzung einer interpretativen Anstrengung sein und nicht diese ersetzen. Nur so lässt sich vermeiden, was Heise (2001) als Kritikpunkte an schlichten Kennzahlenberichten zusammenfasst: „Fehler bei der Datenzuordnung, unzureichende Methodik, brutale Komplexitätsreduktion

[28] Die Konstitution von Märkten ist durchaus auch für Hochschulen denkbar – und dieses selbst dann, wenn die öffentliche Finanzierung bestehen bleibt. Dies kann am Beispiel der Lehre verdeutlicht werden: Denkbar wäre, die Studierenden als Zwischenträger der Finanzierung einzuschalten, indem das Geld nicht mehr direkt vom Land an die Hochschulen fließt. Auf diese Weise wäre der Markteintritt Dritter attraktiv (Nullmeier 2000: 222). Die Diskussion um die Marktförmigkeit von Hochschulleistungen krankt häufig daran, dass keine klare Unterscheidung von Wettbewerb und Markt erfolgt: Hier ist zunächst festzuhalten, dass Wettbewerb durchaus ohne Markt, jedoch der Markt ohne Wettbewerb nicht denkbar ist. Während Wettbewerb nur die Rivalität auf einer Marktseite bezeichnet, konstituiert sich ein Markt erst, wenn zweiseitiger Wettbewerb herrscht. Wie der Wettbewerb, so ist das Marktgefüge keineswegs auf die Vermittlung durch das Medium Geld angewiesen, z.B. beim sog. Wählermarkt. Prinzipiell ist eine martkförmige Organisation auch die für Kernfunktionen der Hochschulen denkbar (grundlegend dazu: Nullmeier 2000)

wissenschaftlicher Leistungsfähigkeit, drohende Ökonomisierung des Universitätsbetriebs sowie Beschneidung grundgesetzlich garantierter Forschungs- und Lehrfreiheit."

■ *Indikatoren* dagegen werden über ein theoretisches Konzept definiert (wobei aus Kennzahlen durch ein solches Konzept Indikatoren werden können). Indikatoren sind alle quantifizierenden Verfahren, die Voraussetzungen, Prozesse oder Ergebnisse in einem numerischen Relativ abbilden (Hornbostel 1997: 180). Die zugrunde liegenden Konzepte können dabei z.B. Effizienz, Effektivität oder Qualität sein. Die Indikatoren sollen als Hilfsgröße direkt wahrnehmbare Phänomene benennen und Schlüsse auf nicht unmittelbar wahrnehmbare Phänomene zulassen (Schmidberger 1994: 297). Sie sind keine neutralen Realitätsbeschreibungen, sondern selektieren, transformieren und kombinieren Daten, basierend auf normativen und definitorischen Vorgaben. Indikatoren sind „Maßgrößen, die die Realität lediglich ausschnittsweise bzw. stellvertretend abbilden wollen. Sie kommen immer dann zum Einsatz, wenn sich die zu messende Realität wegen ihrer Komplexität einer umfassenden und objektiv nachprüfbaren Erfassung entzieht" (Weber 1996: 81). Zur Indikatorenbildung gehört also bereits eine interpretatorische Anstrengung: Zahlen werden im Rahmen eines Konzepts ‚lesbar' gemacht. Es handelt sich mithin um interpretierte Daten.

5.2. Kennziffern und Hochschulqualität

Nun lässt sich das Verhältnis von Kennziffern und Qualität durchaus mit dialektischer Pfiffigkeit umrunden. Vor ein paar Jahren hatte bspw. die Mitgliedergruppe Musikhochschulen in der Hochschulrektorenkonferenz ein Papier zum Thema verfasst. Dort hieß es unter der Überschrift „Einführung von Kennzahlensystemen" zunächst: „Die Musikhochschulen halten die Einführung von Kennzahlensystemen auch in ihrem Bereich für realisierbar."

Darauf folgte eine umfangreiche Auflistung möglicher Kennzahlen: Anzahl der Studienbewerbungen, der Studienanfänger und Studierenden insgesamt, Anteil der Studentinnen, der ausländischen Studierenden, Studierenden in der Regelstudienzeit, Anzahl der Absolventinnen und Absolventen, der Musikhochschulwechsler, Studienabbrecher, der Lehrkräfte insgesamt und Anteil der weiblichen Lehrkräfte, Anzahl der Hochschulkonzerte/-veranstaltungen sowie Zahl der Hochschulveröffentlichungen. Abschließend folgte der Satz:

> „Diese beispielhafte Aufstellung quantifizierbarer Kriterien macht gleichzeitig deutlich, wie problematisch es ist, die Leistungen von Musikhochschulen tat-

sächlich adäquat darzustellen, da sie von Quantifizierungen nur zu einem Teil erfasst werden." (Mitgliedergruppe Musikhochschulen 1999: 11)

Die Botschaft also war: Wir haben doch nichts gegen Kennziffern, weisen aber auf ihre Unsinnigkeit hin. Das war nicht ohne taktische Raffinesse.

Es konnte und kann dennoch unklug sein. Denn die Leistungsbewertung in der Wissenschaft und an Hochschulen muss wesentlich Qualitätsbewertung sein, und für Qualitätsbewertungen ist dreierlei typisch:

- Erstens ist, ob überhaupt bewertet wird, nicht ins Belieben der Beteiligten gestellt. Vielmehr finden solche Bewertungen permanent statt, ggf. auch ohne dass sich die Beteiligten dessen bewusst sind: in Berufungsverfahren, Abschlussprüfungen oder bei Entscheidungen über Mittelaufteilungen zwischen Fachbereichen.
- Zweitens finden die Bewertungen oft nach nicht explizierten und damit intransparenten Kriterien statt. Insoweit ermöglicht die Bestimmung dessen, wonach Hochschulqualität bewertet werden soll, die Kriterien explizit zu machen, die implizit ohnehin angewandt werden.
- Drittens finden Qualitätsbewertungen häufig auf der Grundlage von Kriterien statt, die gar keine Qualität bewerten (sondern meist Quantitäten), oder unter Verwendung von „Symptomen der Qualität", nämlich der Reputation von Institutionen und ForscherInnen. (Weingart 1995: 48)

Die unzureichende Formulierung der Maßstäbe für Hochschulqualität produziert ein Problem: Ein nicht oder nur vage rationalitätsgebundenes Instrument – nämlich Bewertungen nach implizit bleibenden Kriterien – wird verteilungsrelevant für Mittelallokation und individuelle Chancen. Ließe sich aber Qualitätsbewertung transparent gestalten, dann würde damit hochschulpolitische Steuerung rationalisiert. Die Steuerung könnte auf diese Weise nicht nur funktional qualifiziert werden – sie würde zugleich auch demokratisiert: indem mit der entstehenden Transparenz eine wesentliche Voraussetzung für Aushandlungsprozesse geschaffen wird.

5.3. Hochschulqualität als Steuerungsgegenstand

Nun ist Qualität unterdessen zu so etwas wie dem Methadon der Hochschulreform avanciert. Wenn der eigentliche Stoff, den Hochschulen benötigen, um gute Visionen zu haben, wenn also das Geld fehlt, dann wird gern ersatzweise auf Qualitätsorientierung ausgewichen. Darauf können sich, jedenfalls im Prinzip, alle einigen, Reformjunkies ebenso wie Suchtfreie, aber auch diejenigen, die in Folge von Ernüchterungen unterdessen hochschulreformerisch substi-

tuiert leben. Froh, endlich einen gemeinsamen Nenner gefunden zu haben, wird ‚Qualität' zum hochschulpolitischen Steuerungsinstrument befördert – nicht zuletzt hinsichtlich der Mittelverteilung, denn in Fragen der Ressourcenallokation endet seit geraumer Zeit jede hochschulpolitische Bemühung.

Qualitätskontrolle, Qualitätssicherung, -planung und -lenkung oder Qualitätsmanagement resp. Total Quality Management (TQM) paradieren an der Spitze der hochschulpolitischen Agenda. Dies ist zunächst die Folge eines Erkenntnisprozesses. Innerhalb dessen hatten sich fast alle Beteiligten in einer Hinsicht zu einem Minimalkonsens durchgerungen: Quantitative Kenngrößen allein seien unzulängliche Beurteilungsgrößen für Hochschulleistungen. Daher genießt Qualitätsorientierung nun weitgehende soziale Akzeptanz. Und in der Tat: Gegen Qualität ‚an sich' lässt sich ja nur wenig einwenden. Dass etwas so gut bleiben soll, wie es ist, oder besser werden soll, als es bisher war, fordert wenig Widerspruch heraus. Der Teufel liegt hier nicht im Detail, sondern im Qualitätsverständnis.

So wird heute relativ unbefangen von „Qualitätsmanagement in der Hochschullehre" gesprochen. Doch niemand spricht zum Beispiel vom „Qualitätsmanagement künstlerischer Prozesse". Das versteht sich in einer Hinsicht keineswegs von selbst: Die Begründung, man dürfe die Qualität der Kunstwerke nicht dem Zufall zu überlassen, wäre nicht weniger plausibel, als es die analoge Begründung in Bezug auf Hochschulen ist.

Ebenso wird zwar über „Forschungsqualität" räsoniert, nicht aber über zum Beispiel „Religionsqualität".[29] In den Qualitätsdebatten gibt es offenbar Grenzen, deren Logik sich nicht spontan erschließt. Denn immerhin: Wenn von Forschungsqualität die Rede ist, dann wäre es ja durchaus denkbar, auch von der „Qualität einer religiösen Dienstleistung" zu sprechen – erbracht von einer Kirche als Wettbewerberin auf dem Sinnfindungsmarkt.

Wird nun von Qualitäts*management* (QM) gesprochen, dann werden häufig industrielle Fertigungssysteme assoziiert. Das wiederum begründet an den Hochschulen eine spontane Ablehnung. In der Tat: Qualitätsmanagement-Systeme, die ursprünglich der Optimierung industrieller Massenproduktion von Autos oder Kassettenrecordern dienten, lassen sich nicht umstandslos in den hochschulischen Bereich überführen. Auch die unterdessen für den Bereich der Dienstleistungsökonomie entwickelten QM-Systeme sind nicht ohne weiteres integrationsfähig: Denn im hochschulischen Sektor überwiegen die nicht mone-

[29] die etwas anderes wäre als z.B. die Qualität von Gemeindearbeit – dazu gibt es selbstredend einschlägige Texte, vgl. etwa das „Handbuch Führungspraxis Kirche" (Höher/Höher 1999).

tär abzubildenden Anteile der Organisationseffektivität. Gleichwohl lässt sich hier zur Entdramatisierung raten, und zwar in zwei Richtungen:

- Zum einen ist Qualitätsmanagement häufig nur das Label für etwas, das man schon immer für wünschenswert gehalten hat – z.B. dass die Hochschulverwaltung dienstleisterisch orientiert ist und effektiv funktioniert, oder dass es keine Havarien bei der Raumplanung gibt, oder dass nicht permanent Kräfte in die Reparatur irgendwelcher Fehler investiert werden müssen, die sich aus suboptimal organisierten Hochschulabläufen ergeben.
- Zum anderen lässt sich in manchen Fachkulturen – z.B. in den Ingenieurwissenschaften – für viele Maßnahmen schneller Akzeptanz erzeugen, wenn sie als Qualitätsmanagement daherkommen. Dies ergibt sich daraus, dass QM-Systeme immer strikt systematisch aufgebaut sind – und Systematik erzeugt in einigen Fachkulturen einen suggestiven Überzeugungszwang.

Im Blick auf die organisatorischen Rahmenbedingungen herrscht kein Mangel an Negativbeispielen. Um nur einige mehr oder weniger triviale Alltagsärgernisse zu nennen: monatelanges Warten auf die Diplomarbeitenkorrektur; Schließzeiten der Hochschulverwaltungsbereiche mit studentischem Publikumsverkehr an jedem Tag der Woche pünktlich um 15.30 Uhr, statt wenigstens einen Tag bis 20.00 Uhr zu öffnen, wie das mittlerweile jedes kommunale Bürgerbüro realisiert bekommt; Internetplattformen, die eigentlich die Lehre unterstützen sollen, aber so kompliziert sind, dass sie von niemandem außer ihrem jeweiligen Entwickler angemessen bestückt und genutzt werden können; Mensen, in denen (z.B. internationale) Gäste der Hochschule nicht essen können, weil nur mit Chipkarte bezahlt werden kann; Drittmittelverwaltungen durch die Hochschuladministration, die mehr bürokratischen Aufwand beim Drittmitteleinwerber verursachen, als wenn er/sie die Verwaltung selbst übernommen hätte; Reisekostenabrechnungen, deren Gegenwert den Arbeitszeitaufwand beim abrechnenden Hochschulmitarbeiter den Rückerstattungsbetrag übersteigt, usw. usf.

All das dürften und sollten Fälle für steuernde Eingriffe sein. Diese zwängen der akademischen Lehre und Forschung keine sachfremden Entwicklungsinstrumente und -prozesse auf, sondern befreiten sie von Hemmnissen zur Entfaltung ihrer eigentlichen Leistungsreserven.

Überall, wo die traditionelle bürokratische Steuerung versagt, kann durchaus ein Blick auf QM-Instrumente sinnvoll sein. Jegliches Management umfasst Aktivitäten in drei Dimensionen: Struktur- und Prozessentwicklung, Personalentwicklung sowie Organisationskulturentwicklung. In allen drei Bereichen haben auch Hochschulen Entwicklungsziele. An Hochschulen sollte es dann allerdings um ein umcodiertes Management gehen: Das Instrumentarium

wird anderen, nämlich hochschulgemäßen Zielbestimmungen unterworfen; im Dienste dieser Zielbestimmungen aber werden die operativen Vorteile des Managementinstrumentariums genutzt.

Ebenso entlastend kann es wirken, wenn repetitive Prozesse in der akademischen Lehre selbst über ein strukturiertes Qualitätsmanagement erleichtert werden. Denn repetitive Prozesse stehen einer Standardisierung grundsätzlich offen. Auch hier, im hochschulischen Kernleistungsbereich Lehre, geht es darum, solche Bedingungen herzustellen, von denen – z.B. auf Grund bisheriger Erfahrungen – angenommen wird, dass sie der Erzeugung möglichst hoher Qualität besonders förderlich seien.

In diesem Sinne zielte ein Qualitätsmanagement, das sich auf Lehr-Lern-Prozesse bezieht, auf die Standardisierung von routineförmig vorkommenden Situationen und Vorgängen durch Elemente, die aus Erfahrung als qualitätsfördernd gelten. Es versetzt damit die Lehrenden in die Lage, sich diesbezüglich entlastet vorrangig mit den nichtroutinisierbaren Situationen und Vorgängen befassen zu können.

Gänzlich neu ist im übrigen an Hochschulen weder Qualitätssicherung noch das, was heute Qualitätsmanagement heißt. Methodenbindung, fachkulturelle Standards oder Prüfungsverfahren dienen seit alters her der Qualitätssicherung in der Wissenschaft und wissenschaftlichen Ausbildung oder suchen zumindest diesen Eindruck zu erwecken. Deshalb erscheint es, um den Überblick zu bewahren, sinnvoll, systematisch drei Gruppen von Qualitätsentwicklungsinstrumenten zu unterscheiden:

1. *traditionelle:* Darunter fällt all das, was an Hochschulen schon immer unternommen wurde, um Qualität zu sichern, ohne dass es jemand explizit Qualitätssicherung oder gar Qualitätsmanagement genannt hätte: Methodenbindung, fachkulturelle Standards, Forschungskommunikation, wissenschaftliche Kritik, Reputationsverteilung, Hodegetik bzw. Hochschuldidaktik sowie Prüfungs- und Qualifikationsverfahren als frühe Formen der Zertifizierung sowie die akademische Symbolverwaltung;
2. *kulturell integrierte:* Das sind diejenigen Maßnahmen zur Qualitätsbewertung, die zwar nicht traditionell hochschulisch sind, aber seit dem 20. Jahrhundert – zuerst im angloamerikanischen Raum, inzwischen auch im deutschsprachigen – an den Hochschulen weitgehend akzeptiert werden, also in die akademische Kultur integriert sind, wenn auch häufig begeisterungslos. Deren wichtigste sind dreierlei: (a) die Evaluation, welche die Frage stellt, wie gut etwas ist; (b) die Akkreditierung, die danach fragt, ob etwas ‚gut genug' ist, also bestimmte Standards einhält; (c) das Ranking, das nicht fragt, ob etwas ‚gut' oder ‚schlecht', sondern ob es ‚besser' oder

‚schlechter' ist als die jeweiligen Vergleichsobjekte (was heißt, dass es auch in der Spitzengruppe eines Rankings schlecht aussehen kann bzw. im mittleren oder unteren Segment immer noch ganz gut).

3. *bislang kulturfremde:* Dabei handelt es sich um Systeme und Instrumente, die aus anderen, meist ökonomischen Kontexten in den Hochschulbereich transferiert werden. Die wichtigsten sind Zertifizierungen nach DIN ISO 9000ff. und Total Quality Management. Darunter findet sich eine Vielzahl von Instrumenten, angesiedelt auf sehr unterschiedlichen Handlungsebenen: Leitbildformulierung, Zielsystem, Null-Fehler-Programme, QM-Handbuch, Qualitätszirkel und Qualitätsgespräche, Benchmarking, Zielvereinbarungen, Leistungsanreizmodelle, Kontinuierliche Verbesserungsprozesse (KVP), Qualitätscontrolling, Schwachstellenanalyse, Stärken-Schwächen-Analyse, Wissensmanagement und Lernende Organisation, Benchmarking, Balanced Scorecard.

Die in den letzten Jahren erfolgten Neuaufnahmen in den Werkzeugkasten der hochschulischen Qualitätsorientierung spiegeln Wandlungen des Qualitätsverständnisses. Diese lassen sich mit Ulrich Teichler (2005: 132) als Übergang von einem gleichsam vor-evaluativen zu einem evaluativen Qualitätsverständnis kennzeichnen. Vor-evaluativ galt als Qualität das Gute und Exzellente, was man nicht definieren könne, worüber aber alle übereinstimmten. Im evaluativen Sinne gilt als Qualität, was sich messen, vergleichen und klassifizieren lässt und dabei möglichst überdurchschnittlich abschneidet. Blieb also das traditionelle Qualitätsverständnis implizit, so will das evaluative explizit sein.

Nachteile weisen sowohl das vor-evaluative als auch das evaluative Qualitätsverständnis auf. Das erstere verfehlt systematisch die Akzeptanz für hochschulische Angelegenheiten in Öffentlichkeit und Politik, denn dort vermag man die implizit bleibenden Qualitätswahrnehmungen der Wissenschaft nicht intuitiv nachzuvollziehen. Das evaluative Qualitätsverständnis hingegen verfehlt zu einem beträchtlichen Teil die Leistungstypik von Hochschulen, nämlich dort, wo deren Ergebnisse sich nicht allein oder nicht angemessen durch Messung, Vergleich und Klassifikation erschließen lassen. Die Lösung des Problems ist die kluge Kombination der einzusetzenden Instrumente. Sie muss darauf zielen, dass sich die jeweiligen Nachteile tradioneller und nichttraditioneller Instrumente der Qualitätsentwicklung so weit als möglich gegenseitig neutralisieren.

Ein früher Versuch in Richtung der modernen Techniken findet sich übrigens schon 1802 beim Berliner Universitätsreformer Johann Jakob Engel, als dieser schreibt:

„Einen Rektor mit seiner eingebildeten hohen Würde und den akademischen vergoldeten Zeptern könnte man füglich entbehren. Hingegen müßte ein Aufseher da sein, welcher die neu ankommenden Mitglieder der Anstalt inskribierte, die Verzeichnisse der zu haltenden Vorlesungen sammelte, die Hörsäle an die Kompetenten verteilte, über die Tätigkeiten der besoldeten Lehrer wachte, einreißenden Unordnungen wehrte ...“ (Engel 1990 [1802]: 15f.)

Knallhartes Qualitätsmanagement, wie wir sehen. So wird also Qualität an Hochschulen seit langem gesichert, entwickelt und bewertet. Der Teufel liegt, wie gesagt, nicht im Detail, sondern im Qualitätsverständnis.

5.4. Grundlegende Unterscheidungen

Wer Qualität sichern und entwickeln möchte, sollte wissen, was Qualität ist. Grundsätzlich lässt sich Qualität verstehen als eine Kategorie zur Bezeichnung kombinatorischer Effekte, welche zusammen eine bestimmte Güte ergeben (*qualitas* = Beschaffenheit). Die Güte finalisierbarer Prozesse lässt sich anhand der Funktionalität darin erzeugter Produkte feststellen: Stahl muss zugleich einen bestimmten Härtegrad und eine bestimmte Elastizität aufweisen; Lebensmittel müssen eine definierte Haltbarkeitsdauer besitzen, ohne bis zum Verfallsdatum einen gleichfalls definierten Geschmacksstandard zu unterschreiten, usw.

Anders verhält es sich z.B. bei Bildung: Sie ist prinzipiell nicht finalisierbar und weist – jedenfalls in der neuhumanistischen Tradition, die in der Demokratie gesellschaftlich generalisiert wurde – einen unhintergehbaren Eigenwert der individuellen Persönlichkeitsentfaltung auf. Letztere ist neben Wissenserwerb und Kompetenzausprägung Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe.

Wenn aber Qualitätsorientierung so etwas wie das Methadon der Hochschulreform geworden ist, dann hilft vielleicht ein Blick aus der Hochschulforschung in die Drogengebrauchsforschung. Dort gibt es die Unterscheidung zwischen alltagsakzessorischem und alltagstranszendierenden Suchtverhalten (Vogt/Scheerer 1989: 8f.). Diese Differenz folgt den jeweiligen Motiven. Geht es bei der einen Variante darum, mit den Anforderungen des Alltags zurechtzukommen, so zielt die andere darauf, aus dem Alltag auszubrechen, um in eine andere Wirklichkeit einzutauchen.

Auch in dieser Hinsicht erweist sich das Thema ‚Qualität an Hochschulen’ als geeigneter Ersatzstoff. Hilfreich ist es hier, zweierlei Unterscheidungen zu treffen. Zum einen ist die Elementardifferenzierung zwischen Quantitäten und Qualitäten vorzunehmen: Erstere sind messbar, letztere nicht bzw. nur indirekt,

etwa über Zufriedenheitserhebung oder Reputationsbewertung. Zum anderen sind zwei Arten von Qualität voneinander abzusetzen.

Wenn von Hochschulqualität gesprochen wird, sind regelmäßig zwei völlig verschiedene Phänomene gemeint:

■ Zum einen wird von „Qualitäten" – im Plural – gesprochen. Damit werden einzelne Merkmale oder Eigenschaften bezeichnet. Es werden damit Aspekte des Betrachtungsgegenstandes benannt, die sich im übrigen mit ganz unterschiedlichen weiteren Qualitätsmerkmalen verbinden können.

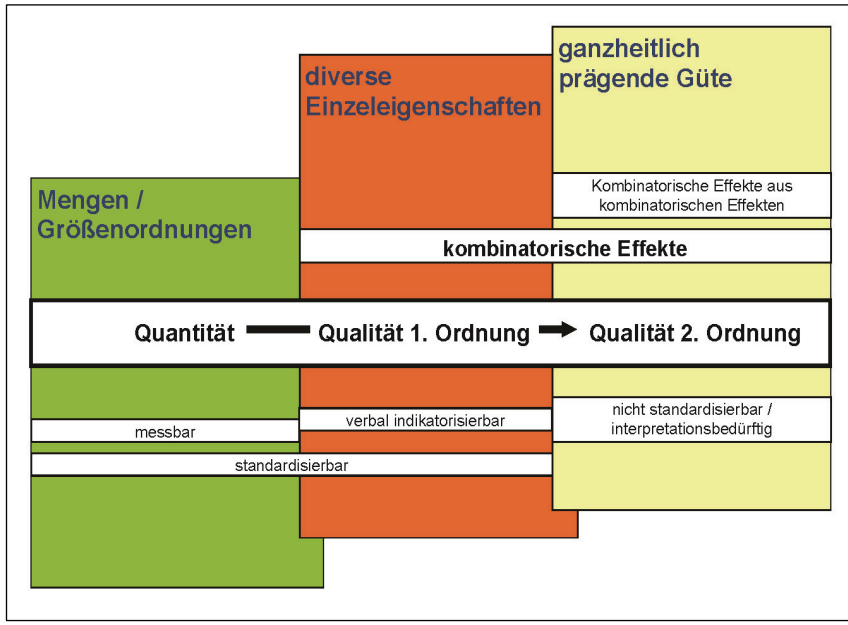
■ Zum anderen wird mit „Qualität" – im Singular – etwas bezeichnet, das einen Prozess, eine Leistung oder ein Gut ganzheitlich durchformt. Darunter sind komplexe Eigenschaftsbündel zu verstehen, die den Betrachtungsgegenstand in seiner Gesamtheit prägen. Die Einzeleigenschaften sind zwar nicht metrisch, aber immerhin verbal, also beschreibend standardisierbar (und das wiederum lässt sich aus messtechnischen Gründen und zu Zwecken des Vergleichs auch pragmatisch in metrische Skalen, etwa Punktbewertungen, übersetzen). Qualität als ganzheitlich durchformende Güte dagegen ist nicht zu standardisieren.

Diverse Einzeleigenschaften sollen hier als Qualitäten erster Ordnung, ganzheitlich durchformende Güte soll als Qualität zweiter Ordnung bezeichnet werden. Das Verhältnis von messbaren Quantitäten, verbal standardisierbaren Qualitäten erster Ordnung und nicht standardisierbaren Qualitäten zweiter Ordnung lässt sich an einem Beispiel illustrieren:

- Das quantitative Lehrkräfte-Studierenden-*Verhältnis* an einem Fachbereich ist ein zu messender Sachverhalt, der freilich für sich genommen noch von sehr eingeschränkter Aussagekraft ist.
- Die Lehrkräfte-Studierenden-*Interaktion* ist ein verbal standardisierbarer Sachverhalt, der schon deutlichere Qualitätsaussagen erlaubt.
- Die Gesamtgüte eines Fachbereichs hingegen kommt erst in den Blick, wenn man sich bemüht, die Lehrkräfte-Studierenden-Interaktions*wirkungen* zu ermitteln. Hierbei sind Standardisierungen wenig hilfreich, weil sie Fachbereichsspezifika nicht zu erfassen vermögen; daher müssen Interpretationen empirisch vorfindlicher Sachverhalte und deren Zusammenspiels vorgenommen werden. (Übersicht 7)

Diese Unterscheidungen haben Folgen für die Wahl des Interventionsinstrumentariums, mit dem Qualität an Hochschulen gesichert und entwickelt werden soll. Zu differenzieren ist zwischen einem Single-issue-Ansatz und einem Systemveränderungsansatz. Ersterer ist geeignet zur zielgenauen Sicherung und

Übersicht 7: Übergangssequenz Quantität – Qualität



Entwicklung von Einzeleigenschaften. Letzterer ist vonnöten, sobald ganzheitlich durchformende Güte erzeugt werden soll.

Die Qualität von Bildung z.B. lässt sich nur über die mittel- und langfristigen Wirkungen erfassen, etwa hinsichtlich ihres Beitrags dazu, welche gesellschaftlichen Teilhabechancen die Einzelnen gewinnen und nutzen. In erster Näherung werden die Bildungseffekte über pragmatisch gewählte Kriterien wie Erfolg beim Berufseinstieg indiziert. Diese dienen vorrangig der Herstellung von Vergleichbarkeit. Dagegen muss eine Betrachtung, die auf die Qualität der Bildungsprozesse selbst fokussiert, avancierter ausfallen.

Qualität zu erzeugen heißt an Hochschulen, also in Forschung und Lehre, zweierlei: bestehende Standards zu sichern, d.h. deren Unterschreitung zu verhindern, und die Normüberschreitung bzw. Normabweichung zu ermöglichen.

Hochschulen sollen in der Forschung das bisher noch nicht Entdeckte entdecken und das bisher noch nicht Gedachte denken. In der Lehre sind sie aufgefordert, keine bzw. nicht allein geschlossene und kanonisierte Wissensbestände zu vermitteln. Stattdessen sollen sie dem Stand der Forschung entsprechendes Wissen lehren, d.h. ein Wissen, das in seiner Gewissheit zum großen Teil noch fragil, also nicht kanonisiert ist.

Hinzu tritt der Auftrag, die Fähigkeit zu vermitteln, dieses Wissen selbstständig zu bewerten, zu hinterfragen und die Folgen seiner Anwendung zu beurteilen. Ebensowenig sollen die Hochschulen ihre Studierenden auf irgendein normiertes Persönlichkeitsbild hin zurichten. Hochschulen sind also ausdrücklich gehalten, Normen zu überschreiten, statt sich von ihnen fesseln zu lassen. Zugleich gilt auch an Hochschulen die Paradoxie von Stabilität und Entwicklung: Die Einhaltung (z.B. methodischer) Standards – also Normen – ist Voraussetzung für die Erzielung inhaltlicher Normabweichungen – etwa von Erkenntnissen, die paradigmatische Umbrüche einleiten.

Im übrigen wird Qualität an Hochschulen nicht derart hergestellt, dass lediglich ein übersichtliches Handlungsprogramm in Gang zu setzen ist, welches die Ursachen erzeugt, als deren Wirkungen dann zwangsläufig Qualität entsteht. Das unterscheidet hochschulische Prozesse von industriellen Fertigungsprozessen. Vielmehr *kann* Qualität dadurch entstehen, dass die *Bedingungen* so gestaltet werden, dass Qualitätserzeugung *nicht verhindert* wird. Eine Entstehensgarantie ist dies freilich nicht.

Einer solchen Garantie steht eine Reihe von Abhängigkeiten entgegen: Abhängigkeiten von sozialen Konstellationen, Bewertungen durch die jeweilige Community (die nicht alles, was Qualität ist, wird als solche goutiert), von kognitiven Situationen oder Wettbewerbsbedingungen (eine Modellrechnung, die in der Volkswirtschaftslehre als wissenschaftlich großer Wurf gilt, erzeugt in der Mathematik mitunter ein müdes Lächeln statt die Anerkennung als Qualitätsleistung).

Doch werden qualitätsförderlich gestaltete Organisationskontexte zumindest tendenziell zu höheren Qualitäten führen als solche Kontexte, die gegenüber Qualitätsfragen unsensibel sind. Wenn also von Qualitätsmanagement an Hochschulen gesprochen wird, dann muss dies als Qualitäts*bedingungs*management verstanden werden: als zielgebundenes kontextgestaltendes Organisieren, das dem Gegenstand seiner Bemühungen Möglichkeiten schafft, ohne ihn einer aussichtslosen Diktatur des Determinismus zu unterwerfen.

5.5. Sprengkräfte

Vor diesen Horizonten sollte die Kennziffern- und Indikatorendebatte betrieben werden. Dazu muss man sich zum einen Kennziffern unideologisch nähern und zum anderen Indikatoren gegen den Strich bürsten.

Studiendauer, Absolventen- und Dropout-Quoten, Drittmitteleinwerbungen, Publikationsdichte oder die Auslastungsquote von Hochschulräumlichkeiten z.B. sind quantitative Kennziffern. Solche bilden einerseits den hochschuli-

schen Leistungscharakter nicht adäquat ab. Andererseits geben sie aber Hinweise auf Aspekte des hochschulischen Leistungscharakters. Ein unzulängliches Flächenmanagement an Hochschulen z.B. ist kein unaufgebbares Element der akademischen Autonomie, sondern Verschleuderung von öffentlichen Mitteln. Insofern erscheint eine naserümpfende Pikiertheit, sobald man mit solchen Kennziffern konfrontiert wird, fehl am Platze. Da Daten nicht ‚sprechen', bedürfen Kennzahlen allerdings immer der Interpretation.

Sobald die Kennziffern mit einem inhaltlichen Konzept verbunden werden, vermögen sie auch Sprengkraft zu entfalten. Dann lassen sie sich zu Indikatoren umformen, also zu interpretationsgestützten Sachverhaltsdarstellungen. Zugrunde liegende Konzepte können etwa Effektivität, Gender oder Qualität sein – oder auch Kombinationen daraus. Gesprengt werden kann dadurch zweierlei.

Zum einen lässt sich eine Hochschule ggf. wirksam zerlegen, wenn ungeeignete Indikatoren oder an sich geeignete Indikatoren in ungeeignetem Maße angewendet werden. Einseitiger Drittmitteldruck beispielsweise birgt große Chancen zur Durchsetzung ausschließlicher Mainstreamforschung. Eine Hochschule dieser Orientierung könnte sich dann in der öffentlichen Selbstdarstellung als „mainstreamforschungsstark" bewerben, wobei ihr viel Glück zu wünschen wäre.

Hier ist das niederländische Beispiel aufschlussreich: In den 1980er Jahren war dort ein neues System der Zuweisung von Forschungsmitteln eingeführt worden, das auf einer internen und externen Qualitätsevaluation der Forschung beruhte. Der Automatismus nicht leistungsbezogener Mittelzuweisungen sollte beseitigt werden. Beabsichtigt war statt dessen, durch den Einbau externer Bewertung von Projekten die ‚beste' Forschung zu identifizieren und dadurch besonders fördern zu können.

Ende der 80er Jahre dann musste festgestellt werden, dass das neue System nur dazu beigetragen hatte, die Einhaltung von Mindeststandards zu sichern. Nicht aber war es gelungen, tatsächlich herausragende Forschung zu identifizieren und zu fördern: „Die Rahmenbedingungen begünstigten eher die Beantragung von risikolosen Forschungsvorhaben." (Richter 1998: 75, 77)

Das hätte nicht zwingend überraschen müssen, denn wie die Dinge in der Wissenschaft vonstatten gehen, war nicht gänzlich unbekannt: „Es ist eher die schöne Ausnahme als die Regel, daß entscheidende Durchbrüche in der Forschung in ihrem Anfangsstadium angekündigt werden als bedeutende Arbeit bedeutender Leute", fasste de Solla Price (1974: 15) schon vor längerem zusammen.

Ebenso lässt sich eine Hochschule ggf. wirksam zerlegen, wenn sie gleichsam zermanaged wird, etwa durch unzulänglich angepasstes Qualitätsmanagement. Diese Gefahr besteht grundsätzlich, da Qualitätssicherungsmaßnahmen

ein gründlicher Dokumentationsaspekt inne wohnt. Damit verbindet sich geradezu zwangsläufig die latente Gefahr, dass diese Maßnahmen in eine Qualitätsbürokratie ausarten. Diese, einmal entstanden, würde dann mit rasender Gelassenheit Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen zur formulargestützten Dokumentation ihrer Aktivitäten, Ergebnisse, Vorhaben und Zielverfehlungen antreiben. Dagegen erschiene der bisherige Aufwand für die akademische Selbstverwaltung als seminaristisch verwertbares Beispiel für effektives Zeitmanagement.

Zum anderen lassen sich mit *geeigneten* Indikatoren Begrenzungen des Denkens sprengen. Nehmen wir zwei Beispiele, die unverbunden in der hochschulpolitischen Reformdebatte präsent sind: Effizienz und Geschlechtergleichstellung.

Beim Effizienzthema ist, um öffentliche Unterstützung zu mobilisieren, eine gewisse Kampfrhetorik üblich. Diese fordert die Inkaufnahme von Härten, Unbill und Infragestellung von Besitzständen um der übergeordneten Reformzwecke willen. Das kann man angemessen oder unangemessen finden – überraschen müsste, dass diese Effizienzorientierung bislang an einem Punkt regelmäßig aussetzt: sobald es um die Umsetzung potenzialadäquater frauengleichstellender Maßnahmen geht.

Dann dominiert die Betonung von nur schwer und, wenn überhaupt, höchstens behutsam zu überwindenden Hindernissen. Die Forderung nach einem optimalen Verhältnis von Input und Output ist immer dann nicht so laut zu vernehmen, wenn die effiziente Mobilisierung derjenigen Ressourcen zu thematisieren ist, die durch Frauen in den Hochschul- und Wissenschaftsbetrieb eingebracht werden können.

Nun gab (und gibt) es bekanntermaßen eine geschlechtsspezifische Hierarchiepyramide. Sofern kein ‚wesensbedingtes' Talentgefälle zwischen Männern und Frauen hinsichtlich wissenschaftlicher Arbeit angenommen wird, informiert diese geschlechtsspezifische Hierarchiepyramide über eine eklatante Ressourcenvergeudung.

Ginge es allein nach bildungsbiografischer Leistungsfähigkeit, hätten z.B. 2002 (7,7-prozentiger Frauenanteil an den C4-Professuren, BLK 2003:6) in einer rein formal-statistischen Betrachtung 38 Prozent der männlichen C4-Professoren nicht auf ihren Professuren sitzen dürfen, da diese Stellen im Rahmen chancengerechter Bildungs- und Berufsbiografien sowie ausschließlich wettbewerblicher Berufungsverfahren durch Frauen erklommen worden wären. Ersatzweise – nämlich unter Berücksichtigung des Alterskohorteneffekts, d.h. der Steigerung des Studentinnenanteils an der Studierendenschaft von 25 auf 45 Prozent innerhalb von 30 Jahren – hätte eine fast hälftige weiblich-männliche Besetzung der C4-Professuren in naher Zukunft erreicht werden müssen.

Gewiss ließe sich auch mit einer ‚realitätsnäheren Betrachtung' argumentieren, also einer Betrachtung, die sich der anhaltenden Wirksamkeit traditionaler Prägungen und Rollenstrukturen nicht verschließt – bspw. bei der Kindererziehung oder der Frage, ob die Karriere des Ehemannes oder die der Ehefrau vorrangig betrieben werden solle. Doch auch eine solche Betrachtung kommt jedenfalls nicht zu dem Ergebnis, dass die gesellschaftlichen Investitionen in die knappe (weibliche) Hälfte aller Studierenden optimal ausgeschöpft werden, wenn aus diesem Reservoir am Ende lediglich ein Fünftel aller Professuren besetzt wird. Hier gibt es folglich ein reiches und weitgehend unerschlossenes Betätigungsfeld für Wettbewerbsbefürworter und Effizienzverfechter – das in den letzten Jahren immerhin auch schon etwas dynamischer erschlossen wurde.

5.6. Methodische Anforderungen

Qualitätsbewertungen lassen sich kaum nach einem Schema organisieren, das dann für alle irgend denkbaren Fälle Anwendung finden könnte: Dafür sind die zu bewertenden Qualitäten zu verschiedenartig und zu komplex. Dennoch sollen Qualitätsbewertungen auch die Vergleichbarkeit verschiedener Fälle ermöglichen. Sie können also auch nicht *willkürlich* von Fall zu Fall festgelegt werden. Eine Lösung besteht darin, einige standardisierte Bewertungsmodule unterschiedlicher Reichweite und Gegenstandseignung zu formulieren bzw. zu entwickeln, die dann als Werkzeuge für differenzierte Anwendungen zur Verfügung stehen.

Die Gestaltung der standardisierten Bewertungsmodule hängt von den Zielen der Bewertung ab. Denn am Anfang von Qualitätsentwicklung stehen Zweckbestimmungen. Diese inspirieren Zieldefinitionen, und die wiederum sind elementare Voraussetzungen jeglicher Qualitätsorientierung. Wo anfangs Ziele definiert worden sind, werden nicht nur Zielverfehlungen und Zielerreichungen deutlich. Vielmehr können dort auch zwar ungeplante, aber dennoch erreichte Ergebnisse (etwa Porzellan statt Gold, s.o.) präziser identifiziert werden. Ebenso lassen explizierte Zieldefinitionen aber auch ggf. bestehende Zielkonflikte deutlich werden.

Bewertungen bedeuten in erster Linie nicht mehr und nicht weniger, als dass Transparenz der Hochschulen hergestellt wird. Damit können diese für Aufwand und Folgen ihres Tuns verantwortlich gemacht werden. Dabei aber wird immerhin der Wissenschaft „das Privileg eingeräumt, dies mit den ihr eigenen Mitteln der Reflexion mit zu gestalten" (Weingart 1995: 51). Soweit dies gesichert ist, sind solche Bewertungen auch keine Entmachtung der Wissenschaft.

Um eine Selbstentmachtung zu vermeiden, sollte prinzipiell ein allgemeiner Grundsatz für Qualitätsbewertungen gelten: Qualitätsbewertungsverfahren an Hochschulen müssen mindestens das methodische Niveau erreichen, das in dem zur Beurteilung anstehenden akademischen Bereich selbst üblich ist.

So muss das Vorgehen zwei elementare methodische Anforderungen erfüllen: Validität und Reliabilität. Valide sind solche Instrumente dann, wenn mit ihnen tatsächlich das erfasst wird, was erfasst werden soll. Reliabel sind sie, wenn wiederholte Überprüfungen am gleichen Objekt und unter gleichen Bedingungen zu den gleichen Ergebnissen kommen, d.h. wenn die Ergebnisse reproduzierbar sind.

Daran schließt sich an, dass Qualität als hochkomplexes Phänomen nicht unterkomplex abgebildet werden kann, zugleich aber Praktikabilitätserfordernisse Vereinfachungen erzwingen. Wie in der Qualitätsentwicklung geht es auch bei der Qualitätsbewertung darum, intelligent Komplexitätsreduktionen vorzunehmen. Das heißt in Bewertungsvorgängen, eine gegebene Vielfalt so zu minimieren, dass die Verankerung des Minimierten in der Vielfalt erkennbar und damit fortwährend aktualisierbar bleibt. Denn allein so wird auch *neue* Vielfalt erkennbar, eignet sich das Instrumentarium also auch für unvorhergesehene Bewertungssituationen.

Als Minimalvariante der Qualitätsprüfung von Programmumsetzungen wäre deshalb Triangulation anzuwenden: Jeder Bewertungsgegenstand ist durch mindestens zwei methodisch grundverschiedene Verfahren zu bewerten, etwa ein quantitatives und ein qualitatives. Quantitative Kennziffern können die Basis der Bewertung bilden, die aber zugleich offen zu halten ist für die qualitative Bewertung, d.h. der blickverengende Automatismus quantitativer Bewertungen muss ausgeschaltet bleiben. Triangulative Lösungen der Bewertungsaufgaben erhöhen die Wahrscheinlichkeit, die spezifischen Nachteile der quantitativen Erfassung durch spezifische Vorteile der qualitativen Beurteilung und umgekehrt auszugleichen.

Die bewertenden Abbildungen sollten der aufsteigenden Komplexität der Bewertungsgegenstände entsprechen:

- Für eher anspruchslose Beurteilungen, etwa Ausstattungsvergleiche oder formale Rankings, lässt sich mit quantitativen Kennziffern arbeiten. Qualitativ wird damit gleichwohl nichts abgebildet – was explizit zu benennen ist, um anderweitige Erwartungen nicht zu nähren.

- Nicht messbar im mathematischen Sinne, aber doch verbal standardisierbar sind Qualitäten erster Ordnung, also einzeln benennbare Eigenschaften. Sie lassen sich über Standards fixieren, indem sie beschrieben werden können. Fremdsprachenkompetenz der Studierenden z.B. ist standardisiert über diverse

Beherrschungsgrade: „schriftliches Verständnis“, „verhandlungssicher“ oder „perfekt in Wort und Schrift“.

- Die ganzheitlich durchformende Güte – Qualität zweiter Ordnung – hingegen kann nur durch Indikatorenmix eingekreist werden, um sie auf der Grundlage bestimmter Bedeutungszuweisungen zu interpretieren.

Wie ließe sich derartiges operationalisieren? Zunächst müssen, sobald Qualität abzubilden ist, quantitative Kennziffern grundsätzlich in Qualitäten erster Ordnung transformiert werden. Publikations- und Zitationsindizes etwa sind mit Gewichtungsfaktoren zu versehen, die den Charakter der betreffenden Veröffentlichung spezifizieren und die Bedeutung der jeweiligen Zeitschrift spiegeln. In Fachbereichs- oder Hochschulbewertungen sind Kennziffern wie Lehrkräfte-Studierenden-Relation grundsätzlich durch aussagekräftigere Indikatoren wie Lehrkräfte-Studierenden-Interaktion zu ersetzen, die ihrerseits indikativ operationalisiert werden müssen.

Sodann sind Wege zu finden, zwischen Qualitäten erster und zweiter Ordnung zu unterscheiden. Das Qualitätsmerkmal ‚hochschuleigene Kinderbetreuungsmöglichkeiten’ (Qualität erster Ordnung) bspw. lässt sich mit Hilfe einer vergleichsweise einfachen Bewertungsmethodik prüfen, die zur Bewertung, ob eine Hochschule das Prädikat ‚familienfreundlich’ (Qualität zweiter Ordnung) verdient, gänzlich unzulänglich ist. Oder: Der Patenterfolg einer Hochschule (Qualität erster Ordnung) bildet nur einen kleinen Teil des Qualitätsmerkmals ‚innovative Hochschule’ (Qualität zweiter Ordnung) ab.

Ein Weg für Leistungsbewertungen im Bereich der Forschung kann z.B. in einer Zweistufigkeit des Verfahrens bestehen: Eine erste Stufe würde zweijährlich durchgeführt und diente der Bewertung offensichtlicher und kurzfristig wirksam werdender Qualitätsmerkmale. Eine zweite Stufe fände aller zehn Jahre statt und bemühte sich, langfristige Qualitätswirkungen der Arbeit des jeweils letzten Jahrzehnts (ggf. auch der davor liegenden Zeit) zu identifizieren.

Da es häufig ‚nur’ um die Bewertung von Qualität(en) erster Ordnung geht, kann durch die Trennung zwischen Qualitäten erster und Qualität zweiter Ordnung ein Bewertungsverfahren deutlich entlastet werden. Denn insbesondere das Problem der Bewertung von Normabweichungen, d.h. von ungeplant aufgetauchten Effekten, lässt sich auf dieser Ebene mit allgemein einigungsfähigen Standards abgleichen. Insofern sind zur Bewertung von Qualität(en) erster Ordnung, also Qualitäten minderer Komplexität, auch nur Bewertungsprogramme oder Bewertungstechnologien minderer Komplexität vonnöten.

Auf der anderen Ebene freilich – wo Qualität zweiter Ordnung zu bewerten ist – kann das Normabweichungsproblem nicht mit Hilfe allgemein einigungsfähiger Standards bewältigt werden. Die Normabweichung und das Ungeplante

als Qualität zweiter Ordnung sind durch die Spezifik ausgezeichnet, innerhalb normierter Strukturen nicht (sofort) als Qualität erkennbar sein zu müssen, im Rahmen eines engen Nutzenbegriffs häufig als ‚unnütz' zu erscheinen, zugleich aber für den Fortschritt der Wissenschaft und der Gesellschaft unentbehrlich zu sein. Die Relevanz einer neuen Forschungsrichtung oder die paradigmenstürzende Bedeutung eines experimentellen Ergebnisses erschließt sich unter Umständen erst nach vielen Jahren und entfaltet erst dann ihr innovatives Potenzial.

Bei Betrachtung der einzelnen Qualitätsbewertungs-Instrumente begegnen die Differenzierungen der Qualitätsentwicklungs-Phase wieder, d.h. es gibt auch hier innerhalb der horizontalen Schichtung der Instrumente vertikale Differenzierungen:

- *indirektes und direktes Vorgehen*: Indirektes Vorgehen bezeichnet eines, das die Erreichung von Subzielen bzw. Tatbestände prüft, von denen ein positiver Zusammenhang zum Hauptziel angenommen wird (z.B. Zitationsanalysen, um die Innovativität eines Forschungsansatzes festzustellen). Direktes Vorgehen beruht auf Annahmen unmittelbarer Ursache-Wirkungs-Beziehungen (z.B. auf der Annahme, die Anzahl der Patente belege die Innovativität eines Forschungsansatzes);
- *traditionelles und nichttraditionelles*: Traditionelles Vorgehen meint ein solches, das bereits seit mehreren akademischen Generationen immer wieder praktiziert und aufgrund wiederholter Erfahrungen der Zielerreichung mit Erfolgsprognosen versehen wird (z.B. Gutachtung). Nichttraditionelles Vorgehen sind Verfahrensinnovationen, die in der Regel aus anderen Sektoren übernommen, ggf. adaptiert werden, wobei Systemverträglichkeit mit dem hochschulischen Sektor angenommen wird (z.B. die Benutzung von Kosten-Wirksamkeits-Analysen);
- *inhaltsbezogenes und organisations-/strukturbezogenes*: Inhaltliches Vorgehen bezeichnet Bewertungen kognitiver, methodischer oder stofflicher Vorgänge bzw. Sachverhalte (z.B. Reichweitenprüfung eines Theorems). Organisatorisch-strukturelle Bewertungen dienen der Feststellung eher günstiger oder eher ungünstiger Umstände, unter denen Qualitätsergebnisse erzielt wurden (z.B. Strukturvariabilität).

Ebenso wie bei der Qualitätsentwicklung wird auch die Qualitätsbewertung in der Regel verschiedene Verfahren miteinander kombinieren müssen, um ihr Ziel zu erreichen: Denn es sind kombinatorische Effekte zu bewerten. Man muss sich mithin keineswegs für ‚Sortenreinheit' entscheiden. Doch kann es helfen, sich den jeweiligen Bewertungsgegenstand unter dem Aspekt anzuschauen, ob er eher einer direkten Bewertung zugänglich ist oder eher auf indi-

rektem Wege gleichsam überlistet werden muss, seine spezifischen Qualitäten preiszugeben, ob traditionelles oder nichttraditionelles Vorgehen sachangemessener scheint, ob die Bewertung sich auf inhaltliche oder auf organisatorisch-strukturelle Aspekte konzentrieren sollte. Derart lassen sich Gewichtungen herstellen, die es erleichtern, eine dem speziellen Bewertungsgegenstand angemessene Kombination der Bewertungsinstrumente zu bilden.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass jede Evaluationsunternehmung hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Ressourcen praktikabel sein muss. Die Frage: welche personellen, finanziellen, sächlichen und zeitlichen Ressourcen stehen für die Durchführung der Qualitätsbewertung zur Verfügung?, ist zwar selbst nicht inhaltlich, doch prägt sie den Vorgang erheblich in auch inhaltlicher Hinsicht. Sie sollte daher immer möglichst frühzeitig geklärt werden.

5.7. Resümee: Management der Missverständnisse

Qualität ist in der Hochschulreformdebatte mittlerweile zu vielerlei mutiert: Sie leitet nicht nur hochschulische Zielformulierungen an, sondern ist ebenso ein Kampfbegriff, eine Metapher und ein Verschleierungsinstrument. Der Ruf nach Qualitätsentwicklung wird immer dann besonders laut, wenn mit weniger Mitteln als zuvor gleiches oder mit gleichen Mitteln mehr geleistet werden soll, das heißt: wenn Leistungsverdichtung erwartet wird. Entsprechend lautet der Slogan: „Qualität statt Kosten!“ Die wichtigsten Missverständnisse in diesem Kontext lassen sich so zusammenfassen:

- Qualitätssicherung an Hochschulen ist nicht identisch mit neuzeitlichem Qualitätsmanagement, sondern ein durchaus traditionelles Phänomen.
- Es geht an Hochschulen nicht nur um Höchstleistungen und Exzellenz, sondern auch um die Qualität des Normalbetriebs.
- Qualität von Forschung und Lehre lässt sich nicht managen, aber: Ihre Bedingungen lassen sich managen.
- Die alternative Option zu einer qualitätssensiblen Evaluation ist nicht keine Evaluation, sondern eine qualitätsunsensible Evaluation.

Auf letzteres – die Qualitäts*bewertung* – läuft es am Ende immer zu. Hierzu sind einige Fragen zu beantworten. Sie dienen dazu, die benötigte Reichweite der einzusetzenden Bewertungsmodule und ihre Gegenstandseignung zu präzisieren:

1. zur Motivationsklärung: *Warum soll eine Qualitätsfeststellung erfolgen?* (beispielsweise um einen Leistungsprozess abschließend zu bewerten, um

einen laufenden Prozess optimieren zu können, etwa Mängel zu beseitigen, um die Wirksamkeitsanalyse eines bestimmten Vorgehens zu prüfen, oder damit eine Ressourcenzuteilungsentscheidung zwischen mehreren Wettbewerbern getroffen werden kann);

2. zur Zielbestimmung: *Was wird durch die Qualitätsfeststellung angestrebt?* (beispielsweise die Bewertung eines Gesamtleistungsprogramms oder einzelner Aspekte aus einem größeren Leistungsprogramm; die präzisierte Formulierung von Qualitätsanforderungen oder bereits die konkrete Festlegung von Qualitätsverbesserungsmaßnahmen);
3. zur Bestimmung des Gegenstandsbereichs: *Was soll festgestellt werden?* (Quantitäten, etwa um ein bereits bestehendes Qualitätsurteil lediglich zu plausibilisieren, oder Qualitäten erster Ordnung oder aber Qualität zweiter Ordnung).

Der Herstellung von Akzeptanz für die konkrete Qualitätsbewertung kann dabei die Beachtung folgender normativer Vorgaben dienen:

- Es sollen die richtigen Fragen gestellt werden.
- Es soll unter den Beteiligten ausgehandelt werden, was als relevante Qualitätsmerkmale zu betrachten sind.
- Die Beteiligten sollen sich auf gemeinsam geteilte Qualitätsstandards einigen.
- Implizite „Normen durch Konvention" (Daxner 1999: 42) sollen offen gelegt werden.
- Bewertungsmotivation, -zweck, -ziele und -gegenstände sind explizit zu benennen.
- Das, was nicht bewertet werden soll, soll gekennzeichnet werden, d.h. die Grenzen des konkreten Bewertungsvorgangs sollen angegeben werden.
- Das Referenzkonzept ist zu definieren: In Bezug worauf soll die Qualität bewertet werden? (Effektivität, Effizienz, Demokratie, Output, Outcome, Bildungsbeteiligung, Impact o.a.)
- Angabe der Betrachtungsebene: Hochschule, Fakultät/Fachbereich, Institut, Fachdisziplin.

Auf diesen Grundlagen kann eine Auswahl aus zahlreichen zur Verfügung stehenden Qualitätsbewertungsinstrumenten erfolgen und durch deren Kombination ein spezifisches Bewertungsverfahren entworfen werden. Diese Auswahl und Kombination hat unter dem leitenden Gesichtspunkt zu erfolgen, dass abgebildet werden soll, was in der gegebenen Situation und für den gegebenen Bewertungszweck interessiert, was also Motiv und Ziel des konkreten Bewer-

tungsvorganges ist. Bei der Bildung solcher Kombinationen sind der Fantasie vom Grundsatz her keine Grenzen gesetzt.

Um es schließlich in zwei Sätzen zusammenzufassen: An der Hochschule ginge es in erster Linie um *Qualitäts*management, erst in zweiter und davon abgeleitet kann es um Qualitäts*management* gehen. Und: Bei einem Qualitätsmanagement für die Hochschulen handelte sich nicht im eigentlichen Sinne um Management von Qualität, sondern um Qualitäts*bedingungs*management.

Qualitätsmanagement im oben verstandenen Sinne könnte nicht mehr, aber auch nicht weniger leisten, als die Lehrenden und Studierenden davon zu befreien, ihre kreativen Ressourcen in der fantasievollen Bewältigung unzulänglicher Alltagsärgernisse und routinisierbarer Prozesse zu verschleudern. Das ist weniger, als die meisten Hochschulqualitätsmanager erwarten, aber mehr, als die meisten Lehrenden befürchten. Und dort, wo es nicht hinreichend klug gelingt, gilt wie bisher: Leistungsorientierte Indikatoren erzeugen indikatorenorientierte Leistungen.

6. Bis dass das Leben euch scheidet: Die Juniorprofessur als ausgebremste Reform

Hochschulen sind traditionell Personalentwickler, indem sie wissenschaftlichen Nachwuchs fördern. Im deutschen Hochschulsystem gilt zugleich die Norm des akademischen Mobilitätszwanges. Diese führt organisationspolitisch zu einer Situation, die in einem Wirtschaftsunternehmen als absurd erscheinen würde: Hochschulen entwickeln mit beträchtlichem Aufwand ihren Nachwuchs mit dem Primärziel, möglichst gute Qualifizierungsergebnisse zu erreichen, und dem Sekundärziel, nach erfolgter Qualifizierung (und Vertragsablauf) dieses Personal an andere, häufig konkurrierende Institutionen abzugeben (oder in die Arbeitslosigkeit zu entlassen). Organisationsinterne Karriereoptionen hingegen stehen praktisch nicht zur Verfügung.

Daran sollte sich mit der Juniorprofessur etwas ändern. Der Tenure Track sollte mit dieser neuen Personalkategorie im Möglichkeitshorizont einer akademischen Karriere auch in Deutschland aufscheinen. Allerdings hatte man sich noch sehr viel mehr vorgenommen – wie sich zeigen sollte: zu viel.

6.1. Die Rollenkomplexität der Professur

Der Weg zur Professur ist in einer Hinsicht ein durchaus merkwürdiger Karriereweg. Einerseits zielt er auf einen Beruf mit anspruchvollster Rollenkomplexität. Andererseits gilt er als berufliche Sackgasse für den Fall, dass das Ziel verfehlt wird.

Professoren und Professorinnen sollen vieles zugleich sein: gut in der Forschung wie in der Lehre, begeistert in der Selbstverwaltung, erfolgreich im Netzwerkmanagement und bei der Drittmitteleinwerbung, hinreichend fintenreich gegenüber der Hochschulverwaltung, gelassen und kompetent in partnerschaftlicher Mitarbeiterführung, dazu souveräne Instrumentalisten auf allen alten und neuen Medien, kognitive Innovateure wie auch unablässige Erzeuger öffentlicher Resonanz und nimmermüde Übersetzer wissenschaftlicher Fragestellungen auf gesellschaftliche Relevanzbedürfnisse hin.

Dass in einer beruflichen Sackgasse landet oder landen soll, wer sich zirka zwanzig Jahre lang auf eine derart rollenkomplexe Tätigkeit vorbereitet hat, ist nicht spontan plausibel. Es ist insbesondere nicht plausibel, wenn dies im Lichte der heutigen berufsweltlichen Anforderungen und der entsprechenden Debatten über die nötigen individuellen Qualifikationsprofile betrachtet wird.

Deren Elemente sind kritisches Denken, innovative Neugier, vernetztes und Mehrebenendenken, Methodenkompetenz und methodische Reflexion, Polyzentrismus, Befähigung zur gesellschaftlichen Kontextualisierung und Handlungsfolgenabschätzung, Risikobereitschaft und Innovationsneigung, Fremdsprachigkeit und individuelle Zeitmanagement-Fertigkeiten, Mobilität, lebenslanges Lernen, Fähigkeit zum Berufswechsel, Kommunikationsfähigkeit, Teamfähigkeit, Konfliktmanagementkompetenz, Multitasking, Zielorientiertheit, Entscheidungsstärke und Stressstabilität – mithin Elemente, die der Professoren*rolle* sämtlich nicht fremd sind.

Woran liegt es, dass der Weg zur Professur ein Karriereweg ist, der einerseits auf einen Beruf mit anspruchvollster Rollenkomplexität zielt, andererseits als berufliche Sackgasse für den Fall gilt, dass das Ziel verfehlt wird? Als Erklärungen bieten sich alternativ zwei Thesen an:

- Entweder bereitet der Karriereweg gar nicht auf die Rollenkomplexität vor, deren Beherrschung von die/den in der Regel mindestens 40jährigen Erstberufene/n dann vom ersten Tage an erwartet wird.
- Oder die komplexen Fähigkeiten und Fertigkeiten, die auf dem Weg zur Professur erworben werden, liegen vollständig *neben* den außerhalb des Hochschulbetriebs erforderlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten.

Seit 2001 fand sich die darüber nötige Debatte weitgehend überformt durch Argumentationen, die mit beträchtlicher Vordergründigkeit interessengeleitet waren. Anlass dafür war die Einführung der Juniorprofessur als ein hochschulreformerisches Großprojekt.

6.2. Antihabilitationsreform

Als Großprojekt konnte die Juniorprofessur gelten, da sie die (in Deutschland) tradierte Art der Professorabilitätsproduktion grundsätzlich in Frage stellte. Das Reformprojekt zielte darauf, das Berufungsalter zu senken, jüngeren WissenschaftlerInnen frühzeitiger als bisher zu wissenschaftlicher Selbstständigkeit zu verhelfen und mittelfristig die Habilitation abzuschaffen. Promovierte forschungserfahrene junge WissenschaftlerInnen sollten auf eine befristete Professur berufen werden, zunächst für drei Jahre mit einer Verlängerungsoption für weitere drei Jahre, worüber eine Zwischenevaluation entscheidet. Dort sollten sie in Forschung, Lehre und Wissenschaftsmanagement die für den Hochschullehrerberuf nötigen Fähigkeiten und Fertigkeiten erwerben, ohne zusätzlich das bisherige Habilitationsverfahren durchlaufen zu müssen.

Die Habilitation als akademisches Initiationsritual ist Bestandteil einer Reihe zahlreicher Prüfungsverfahren, die in den Weg einer wissenschaftlichen Karriere eingebaut sind. Bachelor-Examen, Master-Abschluss bzw. Staatsexamen, Promotion, Habilitationsverfahren: Dieserart geht es mit abnehmender Munterkeit von einer niederen Stufe der Unmündigkeit zur nächsthöheren Stufe der Unmündigkeit. Am Ende des Weges gelten die Übriggebliebenen hinsichtlich sämtlicher außerakademischer Verwendungen als fehlqualifiziert.

Mancher wurde im bisherigen Rekrutierungssystem zum Professor berufen. Mit (meist) über 40 Jahren sah er (gelegentlich sie) sich plötzlich in die Mündigkeit entlassen. Das konnte nicht immer gut gehen – wie sich dann vorzugsweise den zugeordneten Assistenten und Assistentinnen im Laufe der Zeit erschloss.

Über den Sinn und Unsinn der Habilitation ist viel und kontrovers geschrieben worden. Es kann an dieser Stelle genügen, exemplarisch auf einige problembeladene Habilitationsverfahren hinzuweisen, die durch die nachfolgenden wissenschaftlichen Karrieren dann eindrucksvoll dementiert worden sind: Georg Lukács (vgl. Sauder 1984), Theodor W. Adorno (vgl. Lindner 1984: 159-161), Jürgen Habermas (vgl. Wiggershaus 1991: 616f.) oder Friedrich Kittler (vgl. Aufschreibesysteme 1980/2010… 2012).

Der Beitrag der Habilitation zur tatsächlichen akademischen Professionalisierung in einem umfassenden Sinne steht hingegen im Zweifel. Wie – beispielsweise – eine Vorlesung gehalten wird, die keine Vor-Lesung ist, wird im Zuge des Habilitierens höchstens zufällig erlernt, doch die Sache hat ohnehin andere Ziele: „die Habilitation dient eben nicht der Förderung wissenschaftlicher Originalität, die immer auch Außenseitertum bedeutet; sie dient der Integration in das Gefüge einer Wissenschaft ebenso wie der Selektion“ (Brenner 1993: 331).

Die Hochschulrahmengesetz-Novellierung vom 20.8.1998 hatte einen ersten Schritt in die neue Richtung getan, indem sie formulierte: „Die zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen ... werden durch eine Habilitation oder durch gleichwertige wissenschaftliche Leistungen, die auch außerhalb des Hochschulbereichs erbracht sein können, nachgewiesen.“ (§ 44 Abs. 2) Die Novellierung vom 9.11.2001 erwähnte die Habilitation dann gar nicht mehr. In der Begründung hieß es:

> „Die Habilitation steht als Prüfungs- und Lizenzierungsverfahren der gewollten größeren Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit des wissenschaftlichen Nachwuchses entgegen.
>
> Daher haben sich nicht nur Bundesregierung und Deutscher Bundestag, sondern auch der Wissenschaftsrat und die Deutsche Forschungsgemeinschaft dafür ausgesprochen, dass die Habilitation als Prüfungsverfahren gegenstandslos und die

Berufung zum maßgeblichen und qualitativ mit dem Habilitationsverfahren mindestens gleichwertigen Verfahren der Qualifikationsfeststellung wird." (BMBF 2002: 12)

6.3. Juniorprofessur als akademische Kulturrevolution

Um nun aber den sachlich gebotenen Anschluss an das oben entwickelte Problem von Rollenkomplexität einerseits und beruflichem Sackgassenrisiko andererseits zu finden, ist in Bezug auf die Juniorprofessur eines zu fragen: Lässt die Juniorprofessur im allgemeinen und ihre konkrete Ausgestaltung im besonderen erwarten, dass sowohl die Beherrschung der Rollenkomplexität des Professorenberufs erworben wird, wie die etwaige – und in dem Modell auch systematisch angelegte – Scheiternserfahrung umgemünzt werden kann in beruflichen Erfolg auf einem anderen Feld?

Erst wenn beides bejaht hätte werden können, wäre eine zentrale Erwartung realistisch gewesen: Die Juniorprofessur sollte zum Bestandteil individueller Karrierestrategien nicht allein der vollständig intrinsisch motivierten, also zu jedem Opfer incl. des existenziellen Scheiternsrisikos bereiten AnwärterInnen werden. Sie sollte vielmehr ebenso zum Bestandteil individueller Karrierestrategien solcher KandidatInnen avancieren, die auch unter Zugrundelegung individueller Nutzenskalküle entscheiden. Denn sofern die Juniorprofessur ein Instrument zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen sein soll, muss sie beide Gruppen ansprechen.

Ebenso aber wird die Juniorprofessur, soll sie noch Erfolg haben, eine akademische Kulturrevolution benötigen, deren Katalysator sie zugleich sein soll(te). Was da zu verändern wäre, wird man sich immer wieder vergegenwärtigen müssen, denn die Größe einer Aufgabe wird nicht dadurch geringer, dass man sie sich kleiner denkt.

Wenn heute ein deutscher Professor einen anderen Professor anspricht, sagt er „Herr Kollege", gegebenenfalls „Frau Kollegin". Darauf muss die Gelehrte, die womöglich klüger, aber ohne Professorinnentitel ist, verzichten. Sie ist nur, zum Beispiel, „Frau Dr. Müller". Solche Feinheiten sollten nicht unterschätzt werden. Darin drückt sich eine Menge aus: ob jemand Forschungsanträge stellen kann oder zu Gutachten gebeten wird, ob er oder sie an der Verteilung von Institutsressourcen hin zu bestimmten Forschungsgegenständen (und von anderen Gegenständen weg) mitwirkt, ob man mit entscheidender Stimme in Berufungskommissionen sitzen darf, Doktorandenstellen zu vergeben hat, oder auch ob man auf subtile Art MitarbeiterInnen nötigen kann, sich an unsauberen, weil unter Zeitdruck durchgeführten Experimenten zu beteiligen, bei denen am Ende dann die Daten hingebogen werden, damit der Auftraggeber nichts merkt.

Die freie Entfaltung des Professors geschieht auf Kosten der NichtprofessorInnen. Während dieser biografisch seine Produktivitätsspitze meist überschritten hat (wenn auch vieles durch Erfahrung wettmacht), sind jene meist in ihrer kreativsten Lebensphase. „Die Gabe der Mitteilung, wie sie der Universitätslehrer haben muß", so formuliert es Schleiermacher (1808: 213), „ist ein zartes Talent, das nur in dem schönsten Zeitpunkte des Lebens sich findet".

Im biografischen Übergang vom Stadium höchster Kreativität, aber beschränkter Erfahrung zum Stadium sich verlierender Kreativität, aber akkumulierter Erfahrung finden die Berufungsverfahren statt, mit denen die zentralen Positionen des Wissenschaftsbetriebes besetzt werden. Dafür gelten die formale Norm der akademischen Selbstergänzung und die inhaltliche Norm der Bestenauslese. Letztere ist eine regulative Idee: nicht aufgebbar und zugleich unerreichbar. Die Sache wird dadurch nicht erleichtert, dass es sich in wesentlichen Teilen um prognostische Einschätzungen handeln muss. Denn misslicherweise ist es „eher die schöne Ausnahme als die Regel, daß entscheidende Durchbrüche in der Forschung in ihrem Anfangsstadium angekündigt werden als bedeutende Arbeit bedeutender Leute" (de Solla Price 1974: 15).

Ersatzweise Kriterien sind dann etwa Einschlägigkeit oder Passfähigkeit. Letztere wird in der Regel benannt als besondere Passung zu vorhandenen Forschungs- oder Studiengangsschwerpunkten. Mitunter stimmt das, mitunter verschleiert es nur, dass tatsächlich die Passfähigkeit zu einer am konkreten Fachbereich herrschenden Orthodoxie gemeint ist. Dies verweist darauf, dass der Wissenschaftsbetrieb bei seiner Selbstergänzung mit einem eklatanten Widerspruch umzugehen hat:

- Einerseits sind Auswahlentscheidungen innerhalb des unaufgebbaren Normensystems der Wissenschaft – Unabhängigkeit, Ergebnisoffenheit, Kritik, Methodenbindung usw. – zu treffen; diese aber haben zugleich nicht nur qualitätssichernde Funktionen, sondern auch zurichtende Wirkungen.
- Andererseits lebt die Entwicklung der Wissenschaft wesentlich von der erfolgreichen Inkorporation unkonventioneller, mainstreamresistenter und affirmationsabgeneigter Wissenschaftler/innen.

Zu gestalten ist also in Berufungsverfahren an Hochschulen eine paradoxe Anforderung: Sowohl Normeinhaltung wie Normabweichung müssen hier integriert werden – und das unter Bedingungen der Selbstergänzung und notwendiger personenbezogener Potenzialprognose.

Manche der dann derart berufenen Professoren sind nett, aufgeschlossen und großzügig: Dann ist das Hierarchiegefälle zum nichtprofessoralen Personal kein Problem. Andere sind es nicht. Dann kann sich die Abhängigkeit desaströs auswirken. In Deutschland erweist sich das Institut des Professoriats als zuver-

lässigste Verwaltung des rituellen Haushalts mit dem Ziel der Hierarchiebefestigung.

Historisch hatte sich mit dem Entstehen scharf umrissener Disziplinen der wissenschaftliche Austausch in Gestalt von Kongressen, Treffen, Brief- und Reiseverkehr, fachlicher Kritik über Journale und Rezensionsorgane intensiviert – eine Entwicklung, die mit der Ausgestaltung der Arbeits- und Institutsuniversität eng verbunden war. Daher wurde nun die auf „Applausum" und Lokalismus bezogene tribalistische Traditionalität der Ordinarienuniversität „mit der Durchsetzung des Forschungsimperativs nicht nur um Momente neuer ‚Reisigkeit' und translokaler Geschäftigkeit im disziplinären Verkehr ergänzt"; sie wurde „auch erweitert in ihrer schon lange bestehenden, bis auf den heutigen Tag gestärkten unangenehmen und in den Folgen schädlichen hierarchisch-autoritären Fixierung":

> „Unter dem Kommando tagungsgeselliger Institutsleiter werden in den Instituten, Kliniken und Seminaren von den selbst noch immobilen Mitgliedern wissenschaftliche Ergebnisse erarbeitet, die der Ordinarius in der Öffentlichkeit als sein Arbeitsprodukt vertritt. Aus der Einsamkeit wissenschaftlicher Arbeit geht die hierarchisch verfaßte Arbeitsgeselligkeit der Institutsuniversität hervor, in der die Reisigen über die ortsansässigen Geisteigenen nach Gutdünken verfügen." (Wilhelm 1983: 486)

Ein anschaulicher Bericht, wie eine (als überfällig annoncierte) Veränderung des Faches Kunstgeschichte durch „verkrustete akademische Rituale erschwert" werde:

> „Wie etwa Michael Hesse und Werner Oechslin vorführten, zählt Autorität mehr als das plausible Erschließen eines umstrittenen Gegenstandes. In einem klug und begriffssicher argumentierenden Vortrag zu ‚Kunstzitat und Kunstbewußtsein' im Werk des Architekten Philip Johnson erschloß Hesse dessen Stilpluralismus in seiner historischen Zweideutigkeit. Johnsons berühmtes ‚Glashaus' von 1949 sei nicht nur eine kritische Reflexion der Architektur Mies van der Rohes. Aus der Sicht der Moderne antizipiere es vielmehr das postmoderne Spiel mit Zitaten, füge aber zugleich aus der Sicht der Postmoderne die Moderne als Stil in das mittlerweile entstandene Gesamtensemble von Johnsons Landsitz ein. Statt sich auf Hesses These einzulassen, befand Werner Oechslin knapp: Das sei zuviel der Ehre für einen Architekten, dessen Werk er für trivial halte. Er selbst versuchte dann, eine differenzierte Verwendung der Begriffe ‚klassisch', ‚modern', ‚architektonisch' und ‚antik' zu entwickeln, ohne allerdings über ein chaotisches Nebeneinander von Begriffsfeldern hinauszukommen." (Wagner 1999)

Um hier zu einer Lösung zu kommen, gäbe es einen einfachen Weg: die Abschaffung des Professoriats. Etwas Besonderes ist dieses ohnehin nicht mehr.

Seit der Hochschulexpansion in den 70er Jahren und seitdem es Fachhochschulen gibt, hat es sich zur Massenbewegung entwickelt. 42.000 ProfessorInnen gibt es in Deutschland heute. Dieser Umstand stachelt freilich einstweilen nur die Fantasie an, operettenhafte Distinktionen zu erfinden.

So kennt bspw. das Hochschulrecht außer in Bayern und Baden-Württemberg seit langem keine sog. Lehrstühle mehr – die früheren Ordinariate. Dennoch finden sich z.B. an sächsischen Hochschulen allerorten „Lehrstühle", wenn man Briefköpfen und Türbeschriftungen glauben möchte:

> „Daß auch sächsische Universitätslehrer dazu neigen, ‚vom Gesetzgeber unbelehrbar' die Vorgabe des Freistaats zu ignorieren und unter einem eigen-gestalteten Lehrstuhl-Briefkopf mit aller Welt zu korrespondieren, mag sich aus der Wertschätzung einer überlebten Status-Zuweisung ableiten, die deutsche Professoren beim Umgang mit sich selbst immer wieder gern entfalten." (Reimers 1997: 31)

An der TU Dresden werden gar Promotionsurkunden „unter dem Rektorat des Professors mit Lehrstuhl ..." ausgestellt (Reinschke 1997).

Jedenfalls hat der Professoren-Titel, unabhängig von seiner unterdessen inflationierten Verbreitung, nach wie vor ein außergewöhnliches Sozialprestige. Insbesondere jenseits der Hochschulmauern hält sich hartnäckig der Glaube, ein Professor sei zwingend überdurchschnittlich begütert und klug. In den Hochschulen weiß man es natürlich besser. Ersteres, das Begütertsein, hatte sich mit der W-Besoldung erledigt. Letzteres, die besondere Klugheit, wird durch die Größe der Gruppe (wie erwähnt: 42.000 in Deutschland) entscheidend relativiert.

Es ist bei ProfessorInnen wie in allen anderen Berufsgruppen auch: Es dominieren die Durchschnittsbegabungen – was weniger despektierlich gemeint ist, als es klingt. Die meisten Menschen sind Durchschnittsbegabungen, denn der Durchschnitt errechnet sich aus der Streuung zwischen sehr schlecht und sehr gut geteilt durch die Anzahl der jeweiligen Kohortenmitglieder. Der Durchschnitt ist also eine sehr relative Größe, abhängig von der zu einem gegebenen Zeitpunkt vorhandenen Qualitätsstreuung. Die Überdurchschnittlichkeit – oder wie es heute gern heißt: „die Besten" bzw. „die besten Köpfe", um die alle Hochschulen laut ihren Selbstbeschreibungen kämpfen – wird erst erkennbar vor der Durchschnittlichkeit.

Gewiss wird eine Hochschule immer versuchen, sich die Überdurchschnittlichen zu sichern, statt ihre Offerten von vornherein an die Durchschnittlichen zu adressieren. Gleichwohl wird sie dies nie vollständig erreichen können, wofür es vier Gründe gibt:

- die statistische Normalverteilung der Talente und Leistungsfähigkeiten;

- prognostische Unsicherheiten hinsichtlich der individuellen Entwicklungspotenziale von KandidatInnen;
- die Attraktivität der Hochschule, ihres Standorts und des Angebots, das KandidatInnen unterbreitet werden kann;
- die Kriterien, an Hand derer versucht wird, die Überdurchschnittlichkeit zu identifizieren.

Intellektuell am herausforderndsten ist der letztgenannte Punkt: Wie sollen ‚die Besten' identifiziert werden, welches Beurteilungsraster ist dem zugrunde zu legen, und welche Zuverlässigkeit kann dabei erreicht werden? An dieser Stelle interessiert der Umstand, dass trotz Normalisierung und Inflationierung der Titel und die Institution der Professur sakrosankt sind. Was also tun?

Wenn sich etwas nicht abschaffen lässt, dann könnte es zumindest durch weitere Inflationierung unwichtiger gemacht werden. Zugespitzt gesagt: Man sollte also am besten alle oder, wenn das nicht geht, möglichst viele Wissenschaftler/innen zu ProfessorInnen ernennen. Das kehrt auf Dauer die Hierarchiepyramide um, bis diese die Balance verliert und Oben und Unten gründlich durcheinander wirbelt.

6.4. Die Juniorprofessur als wiederholter Versuch

Die Juniorprofessur, in der Tat, hätte ein Schritt dahin sein können: statt bisweilen bis Anfang 50 als „Nachwuchswissenschaftler" zu gelten und allseits flexibel zwischen Forschungsprojekten und Arbeitsamt hin und her zu turnen, nunmehr also mit Anfang 30 so selbstständig, wie es Angehörige manch anderer Berufsgruppen schon mit Mitte 20 sind. Die Juniorprofessur hätte dazu beitragen können, die traditionelle akademische Machtmechanik außer Kraft zu setzen. Eine Juniorprofessorin, anders als die Assistentin, kann der altgediente „Ordinarius" nicht zum Kopieren schicken, sondern hat sie an Promotionsverfahren zu beteiligen.

Die so erzeugte Selbstständigkeit birgt auch einen Nötigungseffekt. Wer sich selbst kümmern muss, weiß anschließend, wie es geht. Wer sich frühzeitig selbst kümmern muss, wird mit manchen Anforderungen nicht erst in einem Alter konfrontiert, in dem er oder sie sich kaum noch ändert – Stichwort Rollenkomplexität, siehe oben.

Einige Voraussetzungen müssten dafür freilich gegeben sein. Wenn diese fehlen, dann werden sich kaum allzu viele finden, die auf diesem Wege nicht nur Professor/in werden wollen, sondern auch noch einige der vielfältigen Anforderungen dafür erfüllen. Die Voraussetzungen sind nicht gänzlich an-

spruchslos, wenn man sich die Geschichte der einschlägigen Reformversuche der Vergangenheit vergegenwärtigt:

- Ende der 60er Jahre schon einmal war ein erster Versuch aufgegeben worden, die Habilitation abzuschaffen (vgl. WRK 1969).
- Anfangs der 70er wurde bereits mit etwas ähnlichem wie der Juniorprofessur experimentiert, der Assistenzprofessur, und 1976 fand sich im Hochschulrahmengesetz die Position des Hochschulassistenten verankert. Beide waren dadurch gekennzeichnet war, dass ihre Inhaber/innen früh selbstständig und nicht einzelnen Professoren, sondern den Fakultäten zugeordnet sein sollten. Akzeptanz hatten diese seinerzeit nicht gefunden. Sie kamen für wissenschaftliche und sonstige Dienstleistungen im Auftrag und in der Verantwortung einzelner Professoren kaum in Frage. Das Resultat lässt sich so lapidar wie kausal benennen: „Die Fakultäten waren daher kaum an ihnen interessiert. Das HRG von 1985 schaffte die Hochschulassistenten wieder ab“ (Berning/Küpper 2001: 122).
- Auch die Einführung einer eigenständigen paraprofessoralen Laufbahn blieb Episode: Der (auf Lebenszeit beamtete) Akademische Rat[30] mit 12stündigem Lehrdeputat konnte sich gleichfalls nicht durchsetzen (und wird in aktuell novellierten Landeshochschulgesetzen konsequenterweise wie ein wissenschaftlicher Mitarbeiter behandelt: angestellt oder Beamter auf Zeit, Befristung entweder möglich oder als Regelfall; zudem wird diese gesetzliche Personalkategorie von den Hochschulen kaum genutzt).

Statt Fehler noch einmal machen, ließen sie sich auch produktiv auswerten. Manche Chancen hierfür waren im Zuge der Juniorprofessur-Einführung vertan worden.

Innerhalb des eher konservativ orientierten Segments des akademischen Milieus speiste sich der Widerstand gegen die neue Form akademischer Laufbahnorganisation aus der traditionellen Bindung an die Habilitation. Um deren Fortexistenz zu sichern, wurden idyllische Lehrer-Schüler-Verhältnisse gezeichnet, die das akademische Leben hinfort entbehren müsse, sollte sich die Habilitationsabschaffung tatsächlich durchsetzen. Die zurichtende Funktion der Habilitation spielte in den Argumentationen eine nur untergeordnete Rolle, wenn schlechte Ausnahmen von der eigentlich guten Regel konzediert wurden.

Auf der anderen Seite vermochte die Politik nur mit Mühe, eine vergleichsweise wenig überraschende Selbstverständlichkeit anzuerkennen: Die Karrierewege innerhalb des akademischen Systems sind ausgesprochen vielfältig. Der

[30] mit den Beförderungsämtern Akademischer Oberrat, Akademischer Direktor und Leitender Akademischer Direktor

traditionelle Weg, auf einer C1-Stelle zu habilitieren, war schon seit langem nur einer unter anderen. Folglich baute die Annahme, es müssten nur alle C1-Stellen in Juniorprofessuren umgewandelt werden und damit gebe es dann einen neuen Königsweg zur Professur, auf fehlerhaften Voraussetzungen auf.

Es gab und gibt also eine doppelte Habilitationsbefangenheit: Wo die konservative akademische Oligarchie positiv auf die Habilitation fixiert ist, da sind wesentliche politische Akteure negativ auf die Habilitation fixiert. Diese beiden Fixiertheiten werden aber gleichermaßen der seit längerem schon gegebenen Vielfalt akademischer Lebensrealität nicht gerecht.[31]

Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) hatte 2001 der damals noch geplanten Dienstrechtsreform, in der die Juniorprofessur tragendes Element war, überraschend ihre Unterstützung entzogen. Die Begründungen waren nicht abwegig: Die strikte Kostenneutralität – von der Bundesbildungsministerin gefordert und von der Finanzministerkonferenz betont – mache, so die HRK, die an sich begrüßenswerten Ziele der Reform von vornherein unerreichbar (HRK 2001).

Auch dürfe, so die HRK damals, die Juniorprofessur nicht als einziger Zugangsweg zur Vollprofessur privilegiert werden. Dies erschien für den Fall durchaus angemessen, dass damit keine implizite Naturschutzklausel für die Habilitation intendiert, sondern den anderen Zugangswegen zur Professur gleiche Berechtigung gesichert werden sollte. Denn immerhin qualifizierte und qualifiziert sich nur eine Minderheit des potenziellen Hochschullehrernachwuchses auf regulären Stellen. Die Mehrheit nutzt – weniger aus Neigung, sondern auf Grund des Mangels an Etatstellen – Projektfinanzierungen, um sich auf eine Professur vorzubereiten.

Insofern hätte der Zugang zur Professur über Projekte – wie auch über außerwissenschaftliche Beschäftigungen – neben der Juniorprofessur ebenso möglich bleiben müssen, wie die Habilitation so unattraktiv zu machen gewesen wäre, dass sie keine Chance hat, das Anliegen der Laufbahnreform zu unterlaufen. Bliebe die Habilitation jedoch unter der Hand als Normalvariante des Zugangs zur Professur erhalten, so ließ sich bereits damals voraussehen, dann wird sie in Besetzungsverfahren weiterhin bevorzugt werden. Denn es sind habilitierte Professoren, die diese Verfahren dominieren.

Ersatzweise hätte man zweierlei tun können. Entweder wäre die Habilitation in den Landeshochschulgesetzen explizit ausgeschlossen worden (außer für eine Übergangsfrist, um die aktuelle Habilitiertengeneration nicht zu benachteiligen). Oder von den Habilitierten wäre verlangt worden, nicht nur einen For-

[31] vgl. die Zusammenfassung der Debatte um die Einführung der Juniorprofessur in DHV (o.J. [2002])

schungsnachweis zu erbringen, sondern gleichrangig noch zwei weitere Nachweise: einen für Lehrbefähigung (da reicht die übliche Probevorlesung nicht aus) und einen für Managementfertigkeiten (erfolgreiche Projektorganisation zum Beispiel).

Wem das zu viel der Anforderungen gewesen wäre, hätte sich ja auf eine Juniorprofessur bewerben können, denn dort sind diese Nachweise Bestandteil der Rollenbeschreibung. Und wer allein für gutes Netzwerkmanagement talentiert oder nur ein sehr guter Forscher ist, ist gewiss ehrenwert, aber unzureichend qualifiziert für eine Hochschulprofessur. Er oder sie sollte einen Platz im Hochschulmanagement oder an einem Max-Planck-Institut finden.

Schließlich wären einige Anstrengung des Nachdenkens noch in die Phase nach der Juniorprofessur zu investieren gewesen: Wie soll der geregelte Übergang aus der Junior- in die ‚Senior'professur geschehen? Den Fakultäten und Fachbereichen hätte man den *tenure track* nicht als Einzelfallentscheidungen überlassen dürfen. Da dies nicht geschah, blieb die traditionelle akademische Machtmechanik in Kraft, obwohl doch soeben ein großer Schritt zu ihrer Außerkraftsetzung vollbracht worden sein sollte.

6.5. Resümee: Wiedervorlage 2025

Die Juniorprofessur hätte die in Deutschland übliche Professorabilitätsproduktion grundsätzlich in Frage stellen können. Das Reformprojekt zielte darauf, das Berufungsalter zu senken, jüngeren WissenschaftlerInnen frühzeitiger als bisher zu wissenschaftlicher Selbstständigkeit zu verhelfen und mittelfristig die Habilitation abzuschaffen. Die Juniorprofessur hätte dazu beitragen können, die traditionelle akademische Machtmechanik außer Kraft zu setzen.

Dagegen entfaltete sich Widerstand aus dem eher konservativ orientierten Segment des akademischen Milieus. Er speiste sich aus der traditionellen Bindung an die Habilitation. Die Politik hingegen vermochte nur mit Mühe, anzuerkennen, dass die Karrierewege innerhalb des akademischen Systems ausgesprochen vielfältig sind. Wirksam wurde eine doppelte Habilitationsbefangenheit: Wo die konservative akademische Oligarchie positiv auf die Habilitation fixiert ist, da waren wesentliche politische Akteure negativ auf die Habilitation fixiert.

Parallel aber wurden die Beschäftigung als wissenschaftle/r Mitarbeiter/in auf zwölf Jahre befristet und – von den Universitäten zu verantworten – die meisten C1-Stellen in Juniorprofessuren umgewandelt (die man dann aber auch nicht immer fortlaufend besetzte). Damit erbrachte die Personalstrukturreform

als wesentliches Nebenergebnis, dass dem deutschen Hochschulsystem gleichsam aus Versehen die Post-Doc-Passage abhanden gekommen ist.

Versäumt hat man schließlich, Optionen eines geregelten Übergangs aus der Junior- in die ‚Senior'professur zu finden. Indem den Fakultäten und Fachbereichen der *tenure track* als Einzelfallentscheidungen überlassen wurde, blieb die traditionelle akademische Machtmechanik in Kraft. Entsprechend fristet die Juniorprofessur heute eher ein bescheidenes Dasein. 2005 gab es 617 entsprechende Stellen, 2010 waren es 1.236, im Vergleich zu 2.001 (2005) bzw. 1.755 (2010) Habilitationen (BuWiN 2013: 157). Damit machen die Inhaber/innen der Juniorprofessuren 0,7 Prozent des wissenschaftlichen Personals aus. Gern wird die Juniorprofessur genutzt, um die Streichung von Vollprofessuren abzufedern. Ein Teilerfolg immerhin ist, dass die erfolgreich absolvierte Juniorprofessur inzwischen allgemein als habilitationsadäquat akzeptiert wird.

So richtig aber hat es auch diesmal wieder – vergleiche die Assistenzprofessur der 70er Jahre – nicht geklappt: Nach statistischer Wahrscheinlichkeit wird sich damit die nächste Gelegenheit zur tiefgreifenden Personalstrukturreform bereits gegen 2025 bieten.

7. Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt: Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge

Vor einigen Jahren, Karajan lebte noch, fragte ein Journalist einen Orchestermusiker der Wiener Philharmoniker: „Was dirigiert Karajan denn heute abend?“ Der Musiker: „Was er dirigiert, weiß ich nicht. Wir spielen Beethovens Fünfte.“

Etwas ähnliches ließe sich auch über Hochschulen sagen. Das Orchester ist dabei eine treffende Metapher: Hochschulleistungen entsteht in einem durch Orchestrierung gekennzeichneten Prozess. Viele müssen zusammenwirken, um ein attraktives Aufführungsprogramm und glanzvolle Aufführungen entstehen zu lassen: erste Geigen ebenso wie die seltener zum Einsatz gelangende Pauke; die vergleichsweise eleganten Holzbläser neben dem Kontrabassisten, der darunter leidet, nicht einmal ordentlich aufstehen zu können, wenn Applaus entgegenzunehmen ist;[32] solistische Stars, die grundsätzlich gesonderte Erwähnung auf den Ankündigungsplakaten finden, und daneben die gleichfalls hart arbeitenden Orchestermusiker.

Letzteres übrigens ist eine wichtige Überlegung, die im Exzellenz-Diskurs der Hochschulen Berücksichtigung finden könnte: Ein Orchester, das nur aus kapriziösen Stars besteht, bringt kein einziges Stück vernünftig über die Runden. Manchmal spielt das ganze Sinfonieorchester, mitunter ist das kleine Kammerorchester gefordert. Für spezielle Aufgaben haben größere Häuser ein Ensemble Alte Musik, ein Barockensemble und eines für Neue Musik.

Schließlich gibt es dann, in der Tat, auch noch einen Dirigenten bzw. Generalmusikdirektor. Der freilich ist nur unter zwei Bedingungen erfolgreich: Er muss es verstehen, die differenzierten Talente zunächst je für sich entfalten zu lassen und sie sodann zusammenzuführen. Organisationsanalytisch gesprochen: Der Dirigent/Generalmusikdirektor muss die dezentrale Steuerung der Instrumentengruppen organisieren und sie zugleich auf solche gemeinsamen Ziele hin koordinieren, welche die Subeinheiten als integrationsfähig in das je eigene Handlungsprogramm akzeptieren können.

Ganz genauso verhält es an Hochschulen. Wie lässt sich die dortige Ansammlung von Individualisten und Individualistinnen auf gemeinsame Ziele hin koordinieren? Sowohl die Freiwilligkeit als auch der (z.B. gesetzliche) Zwang sind als Aktivierungsmodi bereits getestet. Die Ergebnisse gelten in der Hochschulpolitik als eher bescheiden: Der Appell an die Freiwilligkeit fördert

[32] wie wir aus Patrick Süskinds „Kontrabaß“ wissen

nach verbreiteter Ansicht vor allem den akademischen Hedonismus. Zwang hingegen mobilisiere an Hochschulen in erster Linie Obstruktionspotenziale, mit denen externe Anforderungen unterlaufen werden. Der Ausweg, so die Annahme seit Ende der 90er Jahre, liege dazwischen: in der freiwilligen Unterwerfung unter einen befristeten Zwang, wobei Gratifikationen die Einsicht in den Sinn der Sache befördern helfen. Der Ausweg liege also in dem, was landläufig als „Zielvereinbarungen" oder „Hochschulverträge" bezeichnet wird.

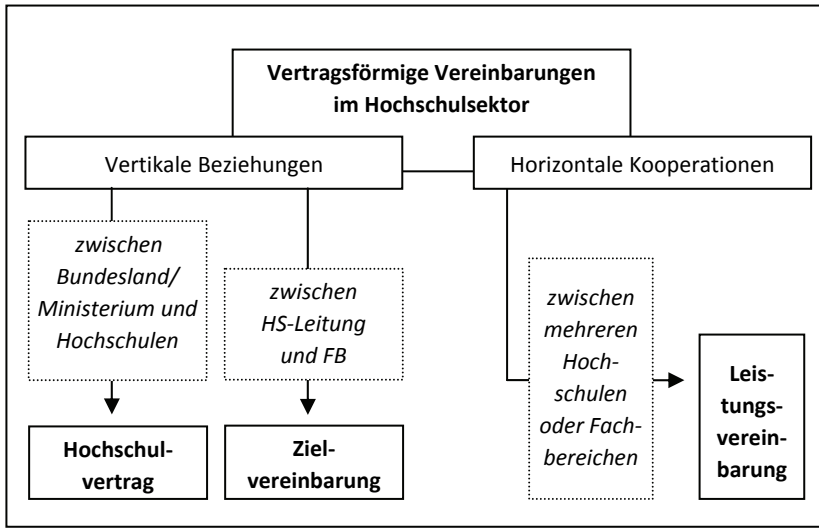
7.1. Begrifflichkeiten

Die Begriffe sind ungenau. Sie sehen zum einen davon ab, dass der tatsächliche Vertragscharakter der Vereinbarungen Zweifeln unterliegt. Die Partner stehen sich nicht gleichberechtigt gegenüber. Vielmehr kennzeichnet eine Sanktionsasymmetrie das Verhältnis von Hochschulen und Staat: Wo der öffentliche Geldgeber geben oder vorenthalten kann, da können die Hochschulen nur nehmen. Gleich, was und wieviel, sie müssen letztlich akzeptieren, was ihnen der Haushaltsgesetzgeber zugesteht. Die Hochschulen entscheiden mithin nicht über eine ganz wesentliche ihrer eigenen Bestandsvoraussetzungen. Die schöne Idee, das Instrument der Zielvereinbarung beruhe darauf, „dass sich prinzipiell gleichberechtigte, jedoch mit unterschiedlichen Aufgaben oder Funktionen ausgestattete Partner über Ziele verständigen" (Müller-Böling/Schreiterer 1999: 6), erweist sich derart als Fiktion.

Juristisch ist dies als grundsätzlicher Zweifel formuliert worden, „ob der Staat in der Lage ist, sich gegenüber einer von ihm geschaffenen juristischen Person des öffentlichen Rechts vertraglich zu binden" (Uerpmann 1999: 646). Es steht also die Vertragsfähigkeit des Staates im Zweifel – im Sinne der fraglosen Erfüllung eingegangener Vertragspflichten über etwaige neue gesetzliche Regelungen, jährliche Haushaltsplanaufstellungen und die Grenzen von Legislaturperioden hinaus. Die Vertragsfähigkeit des Staates gegenüber den Hochschulen muss zumindest dann als ungeklärt gelten, wenn der staatliche Vertragspartner seine Verpflichtungen einseitig korrigieren kann – etwa mit der Begründung einer Verschärfung der allgemeinen öffentlichen Haushaltslage.

Zum anderen handelt es sich bei der Steuerung über Zielvereinbarungen instrumentell um Kontraktmanagement, das auf verschiedenen Ebenen zum Einsatz kommt bzw. kommen kann. Die damit verbundenen systematischen Unterschiede müssten auch begrifflich abgebildet werden. Dazu erscheint es sinnvoll, drei Kontraktvarianten voneinander zu unterscheiden: Der Begriff der *Zielvereinbarung* sollte hochschulinternen Vertragsformen zwischen jeweils einer über- und einer untergeordneten Ebene – etwa zwischen Rektorat und Fachbe-

Übersicht 8: Systematisierung der vertragsförmigen Vereinbarungen



reich – vorbehalten bleiben. Sogenannte *Hochschulverträge* hingegen werden zwischen Staat und einzelnen oder allen Hochschulen abgeschlossen. Sowohl Zielvereinbarungen als auch Hochschulverträge regeln vertikale Beziehungen. Begrifflich davon abzusetzen sind horizontale Kooperationen: Eine vertragsförmige Zusicherung von Leistungen zwischen zwei Hochschulen oder zwei Fachbereichen kann als *Leistungsvereinbarung* firmieren. (Übersicht 8)

Gemeinsam ist diesen drei Kontraktvarianten ihre vertragliche Form. Allerdings: Trotz Sanktionsasymmetrie zwischen Staat und Hochschulen ist zwar auch bei den Hochschulverträgen eine vertragliche *Form* möglich, doch muss diese nicht zwingend mit materiellem Vertragscharakter einhergehen – gekennzeichnet etwa durch Einklagbarkeit der Inhalte. Ähnliches kann für Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen gelten. Daher erscheint es angemessener, von *vertragsförmigen Vereinbarungen* zu sprechen.

Zur hochschulpolitisch bedeutsamsten Variante solcher Vereinbarungen haben sich in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten die Hochschulverträge zwischen Land und Hochschule(n) entwickelt. Seit ihrer Ersteinführung in Berlin 1997 setzten sie sich binnen neun Jahren in allen Bundesländern durch. Damit ist bundesweit ein recht einheitlicher neuer Steuerungsmodus für die Hochschulen implementiert worden. Bereits dies erscheint für sich genommen in einem föderalen System als eine erstaunliche Entwicklung. Zugleich aber erfüllt das Instrument keineswegs die euphorischen Erwartungen an diese Form der

Neuen Steuerung. Vielmehr ist es sowohl stark problem- als auch konfliktbehaftet.

Anfangs waren Hochschulverträge mit der Hoffnung verbunden, wesentliche Insuffizienzen bisheriger Steuerungsmodi im Hochschulsektor ausgleichen zu können. Sie galten als Chance, Verbindlichkeit bei der Erfüllung anzustrebender Ziele herzustellen, ohne Steuerung im Sinne von Befehl und Eingriff betreiben zu müssen. Stattdessen werden Aufträge, Anweisungen und Vorgaben durch Vereinbarungen ersetzt. Diese entwickelten das Image eines gleichsam Königsausweges: einerseits um Leistungsbewertungsprozessen die hohe Konfliktbelastung zu nehmen, andererseits um den besonderen Stellenwert der Autonomie im Hochschulbereich berücksichtigen zu können.

Verhandlung statt Anweisung, Entstaatlichung, wo subsidiäres Handeln zielführender ist, Abkehr von der staatlichen Detailsteuerung und Konzentration auf Kontextsteuerung, Zweckprogrammierung statt Konditionalprogrammierung, Autonomiesteigerung: So lauten die Stichworte zur konzeptionellen Begründung der vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Hochschulen und ihren Ländern. Die Realität dementiert das schöne Bild mindestens zum Teil.

7.2. Hochschulverträge: Erklärungsbedürftige Akzeptanz

Das normative Grundprinzip der Vereinbarungslogik lautet „Verbindlichkeit gegen Autonomie“: Verbindlichkeit der Zielrealisierung wird gegen mehr Autonomie, wie die Ziele zu erreichen sind, getauscht. Dazu werden Ziele vereinbart und die konkrete Zielerreichung dem Handeln der Vor-Ort-Akteure in den Hochschulen überlassen. Insofern bieten die Vereinbarungen einen immateriellen Anreiz: Die Selbstverpflichtung, kooperativ ausgehandelte Ziele auf selbstgewählten Wegen zu erreichen, bringt einen Gewinn an Gestaltungskompetenz.

Das empirische Realprinzip der Vereinbarungen hingegen lautete bislang immer wieder: Nominale Zuschussabsenkungen oder aber Zuschussverstetigungen (d.h. auf Grund der üblichen Kostensteigerungen gleichfalls faktische Mittelkürzungen) werden getauscht gegen mehrjährige Planungssicherheit. Kritisiert wird daran, dass der Staat sich aus der Verantwortung stehle: Unter dem Stichwort der Autonomieerweiterung würden staatlicherseits die Verteilungskonflikte, die sich durch nominale oder reale Mittelkürzungen verschärfen, in die Hochschulen hinein delegiert.

Doch bereits die Verhandlungsvorgänge sind problembeladen. Hochschulseitig verhandelt die Hochschulleitung. Die Vereinbarung mit dem Ministerium wird durch die Hochschule abgeschlossen, vertreten durch die Leitung. Diese strebt institutionellen Autonomiegewinn an, was leicht zu Lasten der individu-

ellen Autonomie gehen kann. Von der Umsetzung betroffen sind viele, potenziell alle Hochschulangehörigen. An den Verhandlungen beteiligt sind sie nicht, auch nicht durch ihre Vertretungen, etwa Personalrat, Dekanekollegium oder Gleichstellungsbeauftragte/r. Es ist deshalb moniert worden, dass die Vereinbarungen überhaupt nur verbindlich sein könnten, wenn die von ihnen betroffenen Akteure die „Möglichkeit der rechtsverbindlichen Zustimmung" haben. Daher wurde die Einrichtung von Zielvereinbarungskommissionen empfohlen, deren Zusammensetzung den alten Konzilen ähneln und den Hochschulleitungen ein legitimiertes Verhandlungsmandat geben solle. (Kracht 2007: 433)

Erleichtern würde das die Dinge allerdings kaum. Denn Verhandlungssysteme sind auch besonders schwerfällig und ineffizient. Ihre Transaktionskosten sind erheblich: Informations-, Anbahnungs-, Vereinbarungs- und Kontrollkosten sind in einem Vorgang, welcher der Koordinierung mehrerer Akteure mit voneinander abweichenden bis gegensätzlichen Interessen, Informationslagen und Machtressourcen dient, naturgemäß hoch. Das sog. Verhandlungsdilemma zeigt sich in den Hochschulvertragsaushandlungen in lehrbuchhafter Reinheit:

> „Auf der einen Seite geht es in Verhandlungen ... um die Suche nach Lösungen, welche den Gesamt-Vorteil maximieren. Dieses gemeinsame Interesse wird gefördert durch Teamarbeit und vertrauensvollen Informationsaustausch – kurz einen auf ‚Problemlösung' gerichteten Verhandlungsstil. Auf der anderen Seite geht es immer auch um die Verteilung von Vorteilen und Kosten. Die Beteiligten verfolgen insoweit gegensätzliche Interessen",

so Fritz W. Scharpf im Jahre 1991. Inzwischen scheint es, als wären seine Ausführungen als Handlungsanweisungen für die Hochschulvertragsverhandlungen missverstanden worden: Die Interessengegensätze „werden gefördert durch strategisches und taktisches Konfliktverhalten bis zum Einsatz von Bluff und Drohungen – kurz einen auf ‚Bargaining' oder sogar auf ‚Konfrontation' gerichteten Verhaltensstil". (Scharpf 1991: 626)

Für den Fall, dass dies alles nichts nutzt, haben acht Landeshochschulgesetze vorgesorgt: Danach kann das Land, sollten die Verhandlungen scheitern, Zielvorgaben erlassen (vgl. König 2009: 38). Die ebenfalls denkbare Variante, ein Schlichtungsgremium einzusetzen (wie es in Österreich vorgesehen ist, § 13 Abs. 8 UG), ist in deutschen Hochschulgesetzen nicht anzutreffen.

Auch inhaltlich unterliegen die Vereinbarungen manchem Zweifel: Häufig werden keine Ziele, sondern Maßnahmen vereinbart. Damit aber wird die Grundidee, dass die Wege zur Zielerreichung ins Belieben der Hochschule gestellt werden, unterlaufen. Was als Beitrag zur Deregulierung annonciert war, erweist sich als regulierende Deregulierung.

Für eine Anlaufphase mag dieser Umgang mit dem noch neuen Instrument hinnehmbar gewesen sein – soweit dahinter die Überlegung stand, dass prag-

matische Maßnahmen schneller einigungsfähig sind als komplexe Zielsetzungen, und dass es zunächst darauf ankomme, initiative Energien nicht durch zu lange Aushandlungsphasen zu verbrauchen. Inzwischen aber sind die Anlaufphasen vorbei.[33] Unzulänglich geregelt sind zumeist auch die Sanktionen und Gratifikationen: Die Verbindung von Mittelzuweisungen und Zielerfüllung ist nach wie vor unausgereift.[34]

Doch gleichgültig, wie mit erreichten und nicht erreichten Zielen (oder Maßnahmen) umgegangen wird: In jedem Falle muss über sie berichtet werden. Die Erfüllungsberichterstattung ist ein Dauerärgernis des Vertragsgeschehens. Sie steigere ihre Bürokratielasten, klagen die Hochschulen. Sie sei rezeptionsunfreundlich, klagen die Parlamentarier. Missverständnisse sind derart programmiert. Die Abgeordneten sehen sich mit den zahlengespickten und in üblicher Erfolgsrhetorik verfassten Berichten überfordert, die eigentlichen, d.h. entscheidungsrelevanten Informationen herauszufiltern. Das macht sie ungehalten, denn immerhin haben sie sich mit ihrer Zustimmung zum Hochschulvertragssystem als Haushaltsgesetzgeber teilsuspendiert. Die Hochschulen hingegen monieren, „dass sie Ergebnisberichte an die Ministerien schicken und darauf keinerlei Reaktionen erhalten" (König 2009: 39).

Schließlich: Lassen die zwischenzeitlich beobachtbaren Steuerungsmodalitäten eine positive Bewertung zu? Nicht nur: Unabhängig von der Rechtsqualität der Verträge und ihrer daraus folgenden mehr oder weniger strikten Verbindlichkeit kommt es landauf landab immer wieder vor, dass Hochschulverträge auf staatliche Initiative hin ‚nachverhandelt' werden. Auch geschieht es, dass ein Land vertragswidrig finanzielle Rücklagen der Hochschulen einzieht. Rechtsschritte der Hochschulen werden dann typischerweise ebenso umgehend angekündigt wie nach einiger Zeit nicht weiterverfolgt – Ausdruck der oben erwähnten Sanktionsasymmetrie. Zahlreichen Hochschulen haben die Vereinbarungen dennoch durchaus Stabilität und Planungssicherheit verschafft, doch fraglos garantiert, das zeigen die Erfahrungen, ist damit nichts.

Gleichwohl wird von den Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen allenthalben als einem „Erfolg der Reform der Hochschulsteuerung" gesprochen, und die Politik wie die Hochschulen plädieren übereinstimmend für eine Fortsetzung der vertraglichen Steuerung. Die Diskrepanzen zwischen Anspruch und Realität der Hochschulverträge einerseits und die gleichzeitig artikulierten Fortsetzungsbedürfnisse hinsichtlich der Vertragssteuerung andererseits – dies erscheint erklärungsbedürftig: Die Verträge müssen, so drängt es sich auf, noch

[33] Mit Bayern und Mecklenburg-Vorpommern hatten 2006 die letzten beiden Länder Hochschulverträge abgeschlossen.

[34] vgl. die Übersicht in König (2009: 40)

irgendetwas leisten, das nicht offensichtlich ist und jenseits ihrer behaupteten Leistungen liegt, ihnen aber eine Wirkung verleiht, die sie als unverzichtbar erscheinen lässt.

7.3. Trotz allem: Eine „Erfolgsgeschichte“

Damit ein Instrument auf überwiegende Zustimmung stößt, benötigt es Legitimität, also soziale Akzeptanz dafür, dass es etwas leistet, das andere Instrumente nur schlechter leisten könnten. In dieser Hinsicht verweisen die fortwährenden hochschulbezogenen Ausstattungskonflikte auf fünf zentrale Aspekte im Verhältnis zwischen Hochschulen und Hochschulpolitik.

Zum ersten kennen moderne Gesellschaften keinen quantitativen Sättigungsgrad für Forschungs- und Bildungskapazitäten – wenn man einmal von dem theoretischen Maximum absieht, an dem sämtliche Gesellschaftsmitglieder in Ausbildung oder wissenschaftlich tätig wären. Vielmehr verfügen moderne Gesellschaften über eine bisher immer noch steigerungsfähige Aufnahmekapazität für Aktivitäten und Ergebnisse von Bildung und Forschung. Deshalb ist niemals genau definierbar, was Untergrenzen, Optimum oder Obergrenzen öffentlich unterhaltener Hochschulpotenziale sind. Man kann sich dem allenfalls über Vergleiche mit anderen Ländern und Regionen nähern. Im übrigen ist die Selbstausstattung einer Gesellschaft mit Forschung und (Hochschul-)Bildung Gegenstand von Aushandlungsprozessen.

Zum zweiten wirkt es dabei hinderlich, dass sich für Forschung und Lehre keine verlässlichen Erfolgsprognosen stellen lassen. Weder Lehre noch Forschung verfügen über eine in dem Maße rationale Technologie, dass man „denen, die in diesem Funktionsbereich tätig sind, ... Fehler nachweisen noch Ressourcen in dem Maße zuteilen kann, wie dies für das Erreichen von Erfolgen oder das Vermeiden von Mißerfolgen notwendig ist“ (Luhmann 1992: 76). Überdies ist das Korrelat der extremen Erfolgsunsicherheit von Forschung ihre notwendige „eklatante Ineffizienz“, da eine zielgenaue Forschung nicht möglich ist. Wissenschaft entwickelt sich in Gestalt „verschwenderischer Produktion von Forschungsergebnissen“. (Schimank 2007: 236)

Das wiederum schwächt, zum dritten, die Anliegen der Hochschulen innerhalb der Politikfeld- und der daraus folgenden Ressortkonkurrenz. Diese Konkurrenz ist, jedenfalls prinzipiell, unaufhebbar: Aus der fortwährend gegebenen Begrenztheit der zu verausgabenden Haushaltsmittel resultieren Verteilungskonflikte zwischen den einzelnen Politikfeldern. Infrastrukturausgaben mit ihren mittelbaren regionalen Beschäftigungswirkungen, Wirtschaftsförderung oder Investitionen in die Videoüberwachung öffentlicher Plätze beispielsweise

erscheinen da immer ein wenig handfester und in ihren Effekten (vermeintlich) vorhersagbarer als hochschulische Anliegen. Für diejenigen politischen Akteure, die sich nicht unmittelbar mit Hochschulpolitik befassen, ist Hochschulfinanzierung deshalb vor allem eine Unsicherheitsfinanzierung. Erschwerend wirkt hierbei, dass die Ergebnisse von Forschung und Lehre nur in vergleichsweise langen Wellen zu Stande kommen. Deren für das hiesige Problem misslichste Eigenschaft ist, die zeitlichen Horizonte einzelner Legislaturperioden zu überschreiten.

Zum vierten sind Hochschulen keine im engeren Sinne staatliche Pflichtaufgabe: Ein Bundesland hat keine Pflicht zur Unterhaltung seiner Hochschulen *in einem bestimmten Umfang*. Zwar ist es durch Hochschulverträge, Beschäftigungsverhältnisse und Pflichten zur Gegenfinanzierung von Bundesprogrammen gebunden. Doch im übrigen kann ein Land die Hochschulfinanzierung relativ frei mittel- und langfristig gestalten. Es gibt eine Schulpflicht, die zur Unterhaltung öffentlicher Schulen in angemessenem Umfange nötigt, aber es gibt keine Hochschulpflicht. Die staatliche Verpflichtung, die Hochschulen zu unterhalten, erwächst allein aus der Nennung der Hochschulen eines Landes im jeweiligen Landeshochschulgesetz. Doch ein Gesetz kann geändert werden, und der Umfang, in dem die Hochschulen unterhalten werden, ergibt sich auch nicht aus den geltenden Gesetzen.[35]

Vor diesem Hintergrund sind, zum fünften, im Verhältnis von Staat und Hochschulen unterschiedliche Funktionslogiken zu vermitteln: einerseits zwischen Politik und Wissenschaft, also zwischen machtgestützter Intervention und funktional notwendiger Autonomie; andererseits zwischen Politik und Verwaltung, d.h. zwischen politischen Projekten und administrativen Vorgängen – Projekte müssen in Vorgänge transformiert werden, um sie abarbeitbar und anschlussfähig an früheres und nachfolgendes exekutives Handeln zu machen.

All dies nun können in der Tat die Hochschulverträge leisten:

- Die Verträge definieren pragmatisch über Ressourcenzuweisungen einen fiktiven gesellschaftlichen Sättigungsgrad für Forschungs- und Bildungskapazitäten. Die Unmöglichkeit verlässlicher Erfolgsprognosen für Forschung und Hochschulbildung wird in pragmatische Zieldefinitionen für einen überschaubaren Zeithorizont aufgelöst.

[35] Und auch nicht aus regionalen Bedarfen: vgl. z.B. die Situation in Bayern und Baden-Württemberg, wo die dortgen Studienplatzkapazitäten unterhalb des Akademikerbedarfs beider Länder liegen, weshalb sie dauerhaft Nettoexporteure von Hochschulqualifikationen sind, die von ärmeren Bundesländern bereitgestellt werden.

■ Die Ressortkonkurrenz suspendieren die Verträge temporär, indem die Hochschulfinanzierung durch mehrjährige Zuschusszusagen dem alljährlichen Hickhack der Haushaltsaufstellung entzogen wird. Die Hochschulen werden für den Kontraktzeitraum zur nichtwiderruflichen staatlichen Pflichtaufgabe erhoben.

■ Die verschiedenen Funktionslogiken werden gleichfalls miteinander vermittelt: Die Hochschulverträge bedienen sowohl, über die Zieldefinition, das staatliche Interventionsbedürfnis als auch, über die Zielrealisierung, das hochschulische Autonomieerfordernis. Die Transformation von Projekten in Vorgänge können die Kontrakte über die der Vertragsförmigkeit innewohnende Regelbindung leisten. Damit lässt sich eine strukturelle Kopplung an die innerwissenschaftliche Methodenbindung herstellen, und die kontraktuell auferlegten Pflichten vermögen intersubjektive Nachvollziehbarkeit zu erlangen. Es ergibt sich derart eine Anschlussfähigkeit an die Logik wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns, so dass die Verträge in die Prozesslogik des autonomiefixierten Wissenschaftssystems integrationsfähig werden.

Indem die Hochschulverträge all dies leisten, ermöglichen sie zugleich zweierlei Bündnisse, die wiederum die funktionale Leistungsfähigkeit der Kontrakte verbürgen. Diese Bündnisse erklären die allgemeine Akzeptanz des Instruments bei Wissenschaftsministerien und Hochschulleitungen:

■ Einerseits schmieden die Verträge ein Bündnis zwischen dem zuständigen Ministerium und den Hochschulen gegen alle anderen Ressorts und insbesondere das Finanzministerium. Indem die Unterhaltung der Hochschulen qua Vertrag temporär als staatliche Pflichtaufgabe simuliert wird, findet eine Rückverlagerung der Hochschulpolitik von den Finanz- auf die Wissenschaftsministerien statt (Trute 2000: 140). Die Ausstattung der Hochschulen steht nun wenigstens für den vereinbarten Zeitraum nicht fortwährend zur Disposition.

■ Andererseits konstituieren die Kontrakte ein Bündnis zwischen der jeweiligen Hochschulleitung und dem zuständigen Ministerium gegen veränderungsunwillige Hochschulangehörige bzw. Subebenen der Hochschule. Durch Verweis auf Auflagen, die in den Verträgen enthalten (und ggf. von den Hochschulleitungen beim Wissenschaftsministerium verdeckt bestellt worden) sind, kann das bei Wissenschaftler/innen erprobte Unterlaufen von Außenanforderungen, die als Zumutungen oder Störungen empfunden werden, seinerseits unterlaufen werden. Damit erweisen sich die Hochschulverträge als Gestaltungsinstrument in einem partiell gestaltungsresistenten Sektor.

7.4. Resümee: Neue Steuerung im alten Setting

Die Diskrepanzen zwischen dem hohem normativen Anspruch und der Realität der Hochschulverträge (Übersicht 9) lassen eines nicht spontan plausibel erscheinen: warum die Kontraktsteuerung allenthalben als „Erfolg der Reform der Hochschulsteuerung“ gilt und von allen relevanten Akteuren als fortsetzungsbedürftig deklariert wird. Die Erklärung dafür findet sich zum einen in impliziten Funktionen der Verträge und zum anderen in Bündnisoptionen, die sich mit ihnen ergeben.

Übersicht 9: Umsetzungsprobleme der Hochschulverträge

Ansatz	häufig: Zuschussabsenkungen (nominal oder real)
	normativ: Verbindlichkeit gegen mehr Autonomie
	empirisch: Mittelkürzung gegen Planungssicherheit
Akteurs-ebene	Fiktion der Gleichberechtigung
	Sanktionsasymmetrie Staat - Hochschulen
	Vertragsfähigkeit des Staates?
	Teilsuspendierung des Haushaltsgesetzgebers
	Nichtverhandlungsbeteiligte, aber Umsetzungsbetroffene
Inhalte	Ziele vs. Maßnahmen
	Gratifikationen/Sanktionen unzulänglich geregelt
Verfahren	Verschiebung Verteilungskonflikte in die Hochschulen
	im Konfliktfall Zielvorgabe
	kein Schlichtungsgremium
	regulierende Deregulierung
Ergebnisse	mangelnde Stabilität: Nachverhandlungen
	Erfüllungsberichterstattung überfordernd + folgenlos

Als entscheidende funktionale Vorteile, welche die Hochschulverträge unverzichtbar machen, erweisen sich zweierlei:

- Zum einen kann mit ihnen der Anschein einer Rationalisierung der Hochschulfinanzierung und damit eines rationalen Verhältnisses von Hochschulen und Politik erzeugt werden. Die Hochschulen erscheinen – zeitweise – nicht mehr als faktische freiwillige Aufgabe des Staates, und die Ausstattung der Hochschulen wird temporär der fortwährenden Begründungsbedürftigkeit entzogen.

■ Zum anderen leisten die Verträge eine Integration politischer Absichten in wissenschaftliches Handeln, indem sie über Regelbindung und damit Berechenbarkeit den (potenziell störenden) hochschulpolitischen Gestaltungswillen und den (potenziell störungsanfälligen) Wissenschaftsprozess koppeln.

Damit organisieren die Verträge eine zweiseitige Legitimationsbeschaffung: nach außen, indem Politik und Gesellschaft die Finanzierungsbedürftigkeit der Hochschulen nicht nur allgemein, sondern auch ihrer Höhe nach akzeptieren; nach innen, indem in den Hochschulen die Verträge und ihre Anforderungen als hinnehmbares Übel gelten, da sie zugleich die Planbarkeit der Ausstattung mit sich bringen.

Die beiden neuen Bündnisoptionen, die mit den vertragsförmigen Vereinbarungen möglich sind, müssen kaschiert werden, um Wirksamkeit erlangen zu können. Das leistet die elegante soziale Kooperationsästhetik der Vertragskonstruktion. Das Bündnis zwischen Hochschulministerium und Hochschulen dient der Erzeugung des Anscheins einer Rationalisierung der Hochschulfinanzierung: Es wird eine (zeitweilige) Simulation der Hochschulen als Pflichtaufgabe des Landes erzeugt. Adressaten dieses Fassadenmanagements sind die anderen Ressorts in der jeweiligen Landesregierung, insbesondere das Finanzministerium. Das Bündnis zwischen Hochschulleitung und Hochschulministerium zielt auf die Integration politischer Gestaltungsabsichten in wissenschaftliches Handeln. Adressaten dieser Anstrengung sind veränderungsunwillige Hochschulangehörige und Subeinheiten.

Diese Deutung der erstaunlichen Karriere der vertragsförmigen Hochschulsteuerung löst sich von der vorherrschenden immanenten Betrachtung des Kontraktmanagements. Es wird zwischen Behauptetem und Realisiertem so unterschieden, dass sich nicht lediglich Abweichungen von einem (theoretisch konstruierten) Ideal konstatieren lassen, sondern zwischen offiziellen und inoffiziellen Funktionen der Hochschulverträge unterschieden werden kann.

Dann bekommt z.B. die in acht Bundesländern bestehende Regelung, dass das Ministerium ggf. Zielvorgaben erlassen kann, wenn keine Einigung mit den Hochschulen gelingt, eine andere als die landläufig zugeschriebene Bedeutung: Das Ministerium handelt dann nicht moralisch verwerflich, wie das die Hochschulakteure im konkreten Fall gern darstellen, sondern sichert das Vertragssystem und damit die Hochschulfinanzierung über einen definierten Zeitraum – ein Luxus, von dem etwa Kommunen, aber auch die meisten Museen oder Konzerthäuser nur träumen können.

8. Explizite Differenzierung: Die erste Exzellenzinitiative 2006/2007

Am Anfang der Exzellenzinitiative stand nicht Exzellenz, sondern Elite. Am Ende stand auch Elite, aber jetzt in Anführungszeichen: „Sechs weitere Universitäten nun »Elite«“, titelte die F.A.Z., der prinzipiellen Ablehnung elitärer Orientierungen eher unverdächtig, nachdem der Vorgang 2007 zu einem ersten Abschluss gelangt war.[36] Dazwischen hatte sich einiges zugetragen. Die Sache war anfangs in eine deutlich andere Richtung abgeschossen worden, als sie am Ende einschlug. Zeichnen wir daher zunächst die ballistische Kurve der Exzellenzinitiative nach.[37]

8.1. Chronologie

Im Januar 2004 hatte die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) „Weimarer Leitlinien ‚Innovation’“ verabschiedet: „Wir wollen die Struktur der Hochschullandschaft so verändern, dass sich Spitzenhochschulen und Forschungszentren etablieren, die auch weltweit in der ersten Liga mitspielen und mit internationalen Spitzenhochschulen wie Harvard und Stanford konkurrieren können“, hieß es da (SPD-Parteivorstand 2004: 5f.).

Olaf Scholz, seinerzeit SPD-Generalsekretär, hatte dafür eine Vorlage erarbeitet. Darin forderte er unter anderem die Einrichtung zumindest einer deutschen „Elite-Universität“ (Breitendebatte… 2004). Der Begriff tauchte dann zwar im Text der Leitlinien nicht auf, doch reduzierte sich die öffentliche Debatte alsbald auf genau diesen Aspekt (vgl. Weimarer Leitlinien… 2004).

Zugleich setzten nahezu unmittelbar nach der Bekanntgabe von mehreren Seiten systematische Verbreiterungsaktivitäten ein. Sie zielten darauf, das, was gerade eingeschränkt werden sollte, wieder zu entgrenzen. „Die Zahl der mit diesem Prädikat“ – Elite- oder Spitzenuniversität – „auszuzeichnenden Hochschulen wuchs von Monat zu Monat“, resümierte Ingo von Münch süffisant:

[36] F.A.Z., 20.10.2007, S. 1.

[37] Es liegt in der Natur der Exzellenzinitiative, dass wir dazu wie auch in den weiteren Punkten methodisch einstweilen etwas eingeschränkt sind: Die Akten sind, durchaus nachvollziehbar, nicht öffentlich, jedes Zitat aus ihnen könnte daher bestritten werden, weshalb wir uns solcher Zitate enthalten. Stattdessen stützen wir uns hier, neben einer Analyse öffentlich zugänglicher Dokumente, weitgehend auf eine Presseauswertung.

„Hatte Olaf Scholz noch von ‚zumindest einer' gesprochen, so hält Peter Glotz ‚zwei oder drei' für sinnvoll. Der Vorsitzende des Wissenschaftsrates Karl Max Einhäupl spricht von ‚vier bis sechs', der Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft Ernst-Ludwig Winnacker fordert ‚fünf bis sechs', die Bundesministerin für Bildung und Forschung Edelgard Bulmahn schwankt zwischen ‚bis zu fünf' und ‚zirka zehn'. Der Präsident der Universität Hamburg Jürgen Lüthje denkt an seine Universität, die vermutlich nicht unter den zehn besten liegt, und hält folgerichtig ‚zehn bis fünfzehn Elite-Universitäten' für wünschenswert. Den Vogel könnte die Kultusministerkonferenz mit sechzehn abschießen." (von Münch 2005: 5-8)

Der ursprüngliche Impuls war vom damaligen SPD-Generalsekretär und seinem Parteivorsitzenden-Bundeskanzler ausgegangen. Der fachlich zuständigen Bundesministerin gelang es allerdings recht schnell, die Sache in ihr Haus zu ziehen. Die Instrumente dessen waren zweierlei:

- Zum einen gab es eine PR-Gegenoffensive mit dem etwas putzigen Namen „Brain up! Deutschland sucht seine Spitzenuniversitäten",[38] eine Anleihe bei einem RTL-Krawallcasting. Die Reaktionen darauf bezogen sich meist auf den Namen und meinten die Sache. So Hans-Manfred Niedetzky, Vorsitzender des Vereins für Sprachpflege: „Ein Blick ins Oxford Dictionary zeigt, daß es ‚brain' auch als Verb gibt: *I'll brain you.* Diese umgangssprachliche Redewendung bedeutet: *Du kriegst gleich eins über die Rübe!"*.[39] Oder Spiegel online: „Überall in Deutschland hirnt es heftig, seit Bundesbildungsministerin Edelgard Bulmahn den Hochschulen viel Geld in Aussicht gestellt hat."[40]
- Geschickter war man dabei, Vorschläge aus der Wissenschaft aufzunehmen, auch wenn dies etwas gedauert hatte. Vertreter der Wissenschaft hatten nachdrücklich auf ein Problem hingewiesen, das in der Politik offenbar weniger bekannt war: Herausgehobene Qualität lasse sich nicht für komplette Universitäten, sondern allein auf Ebene der Fächer feststellen.[41] Diese Feststellung wiederum könne kompetent nur aus der Wissenschaft selbst erfolgen.

[38] vorgestellt am 23.1.2004, vgl. BMBF (2004)

[39] Deutsche Sprachwelt, o.D., http://www.deutsche-sprachwelt.de/forum/brain-up.shtml (13.2.2004)

[40] 7.6.2004, http://www.spiegel.de/unispiegel/wunderbar/0,1518,303094,00.html (12.10. 2004)

[41] „In diesem Wettbewerb müssen die wissenschaftlichen Leistungen von Fächern und individuellen Wissenschaftlern ausschlaggebend sein, nicht jedoch Qualitätsurteile über ganze Hochschulen." (HRK 2004)

Sodann setzte ein Prozess der sukzessiven Pragmatisierung ein. Da föderale Sensibilitäten zu berücksichtigen waren, mussten Bund-Länder-Kommission (BLK), Kultusministerkonferenz (KMK) und Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) eingebunden werden. Gemessen an sonstigen politischen Abstimmungsprozessen zwischen Bund und Ländern verlief die Klärung der Exzellenz-Initiative-Modalitäten vergleichsweise rasch – wenn auch nicht ohne Querschläge.

Die zunächst vorgetragene Idee der Länder, fächerbezogene Netzwerkbildungen zu fördern, blieb Episode. Dass der Bund 75 % der Kosten übernehmen wollte, beflügelte den Einigungswillen auf Länderseite. Bereits am 29.3.2004 kam man in der BLK grundsätzlich überein, eine „Exzellenz-Initiative" zu starten. Eine Arbeitsgruppe der Wissenschaftsstaatssekretäre sollte die Details ausarbeiten. Das dort eingebrachte Ansinnen einiger Länder, den Wettbewerb ins DFG-Normalverfahren zu bringen, setzte sich nicht durch. Aber die DFG und der Wissenschaftsrat erhielten prominente Rollen als durchführende Akteure. Damit fand sich im Grundsatz die wissenschaftliche Leistungs- und Bewertungslogik in ihr Recht gesetzt.

Dass schließlich ein Drei-Säulen-Programm projektiert wurde, nahm auch die Kritik an der Fixierung auf komplette Universitäten auf. Zwar zielte die (lukrativste) Förderlinie „Zukunftskonzepte" auf Universitäten als solche. Doch immerhin wurde die Förderung von Exzellenzclustern und Graduiertenschulen an Fächer bzw. Fächerverbünde adressiert. Ebenso wurden die inhaltlichen Schwerpunkte umgedreht. In den „Weimarer Leitlinien" des SPD-Vorstands war es um Elite-Ausbildung und um marktfähige Innovationen gegangen. Nun ging es, passend zur (weitgehenden) Bundesunzuständigkeit für die Lehre, um Forschung, und zwar vorrangig um Grundlagenforschung, sowie die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses. Am 8. Juni 2004 bestätigte eine gemeinsame Sitzung des Bundeskanzlers und der Landesministerpräsidenten den Wettbewerb.

Vier Wochen später stockte es allerdings noch einmal, als die B-Länder in der BLK den Fortgang blockierten: Die Exzellenzinitiative wurde von Fortschritten bei der Föderalismusreform abhängig gemacht und einstweilen vertagt. Einen Zusammenhang zwischen beidem zu suchen, bleibt müßig. Es war Bestandteil des allgemeinen föderalistischen Pokers.

Im Dezember des Jahres folgte eine nächste Eskalationsstufe: Das Bundesverfassungsgericht hätte ja soeben entschieden, dass nur die Länder für die Hochschulen zuständig seien.[42] Daher, so die unionsdominierten Länder, sei ein Ausstieg aus dem Vorhaben „Exzellenzinitiative" angezeigt.

[42] in den Entscheidungen zur Einführung der Juniorprofessur als Ersatz der Habilitation qua

Am 6. April 2005 waren wieder fast alle Länder dabei, nur Hessen zeigte sich in seiner Ablehnung noch ungebrochen. Doch am 11.6.2005 konnte auch die hessische Zustimmung gewonnen werden.

Insgesamt war aus der ursprünglich geplanten Ernennung einer oder einiger Hochschulen zu „Elite-Universitäten" durch Dr. Gerhard Schröder ein wissenschaftlicher Wettbewerb geworden:[43] die „Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen", Laufzeit von 2006 bis 2011 (vgl. Bund-Länder-Vereinbarung… 2005).

Man hatte sich zunächst auf zwei Runden geeinigt. Die erste Ausschreibung startete Mitte 2005. Allerorten begannen daraufhin zahlreiche Universitäten, ihre Selbstbilder als exzellente Einrichtungen in tatsächlich oder vermeintlich exzellente Programmpapiere zu transformieren: Exzellenz als Wille und Vorstellung. Bis zum Termin am 30.9.2005 gingen 319 Antragsskizzen ein, davon 157 für Exzellenzcluster, 135 für Graduiertenschulen und 27 für Zukunftskonzepte. Sie wurden im November/Dezember 2005 in 20 international besetzten Gutachtergruppen bewertet.[44]

Kriterien dessen waren nach DFG-Angaben die wissenschaftliche Qualität, der interdisziplinäre Ansatz, die internationale Sichtbarkeit sowie die Integration regionaler Forschungskapazitäten außerhalb der Hochschulen (DFG/WR 2006). Zur Überraschung der deutschen Beteiligten stellten die ausländischen Gutachter/innen darüber hinaus besonders intensive Fragen nach vermeintlich sachfremden Qualitätsaspekten, insbesondere zu den geplanten Maßnahmen zur Geschlechtergleichstellung.

Im Januar 2006 beugten sich die Fachkommission der DFG (Graduiertenschulen und Exzellenzcluster), die Strategiekommission des Wissenschaftsrates (Zukunftskonzepte) und die aus beiden gebildete Gemeinsame Kommission

---

HRG (Urteil vom 27.7.2004, Az. 2 BvF 2/02) und zum HRG-Verbot von Studiengebühren (Urteil vom 26.1.2005, Az. 2 BvF 1/03), mit denen die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes sehr restriktiv ausgelegt wurde

[43] oder wie der BMBF-Staatssekretär 2008 an den „politischen Ausgangspunkt der Exzellenzinitiative, dem Ruf nach einer Eliteuniversität", erinnerte: „Die Exzellenzinitiative ist ein Beispiel dafür, wie ein politischer Impuls, dessen Kern nicht die Sache selbst bildete, durch die Läuterungen im föderalen Aushandlungsprozess zu etwas Gutem wurde. Denn die Vorstellung, eine Elite-Universität durch politische Proklamation zu schaffen, war weder mit den Realitäten noch mit den Traditionen noch mit den Herausforderungen der deutschen Hochschulen verknüpft. Das wissenschaftspolitische Ergebnis, die Exzellenzinitiative dagegen knüpft an diese Realitäten, Traditionen und Herausforderungen an." (Thielen 2008: 2).

[44] „Von den rund 300 Gutachterinnen und Gutachtern kamen etwa 60 Prozent aus dem europäischen Ausland, rund 30 Prozent aus Übersee und etwa zehn Prozent aus Deutschland" (DFG/WR 2006a: 2).

darüber. Sie wählten 90 Skizzen (von 36 Universitäten) aus. Deren Autoren wurden nun zur Antragsausarbeitung aufgefordert. Nach einem identischen Bewertungsverfahren sollte im Oktober 2006 der DFG-Bewilligungsausschuss – in dem die Wissenschaft 39 und die Politik 32 Stimmen haben – die Sieger der ersten Runde bestimmen. Dabei kam es zu einem heftigen Streit zwischen Wissenschaft und Politik.

Ursache und Verlauf des nur mühsam kaschierten Eklats blieben strittig. Anfangs hieß es, die Wissenschaft habe erfolgreich ihre Autonomie gegen eine übergriffige Politik verteidigt: „Die Minister hätten es gern gehabt, wenn bei der Verteilung der Mittel … auch sachfremde Gesichtspunkte berücksichtigt worden wären. … Aber die Forscher legten ihnen, anders als erwünscht, eben keine kontroversen Fälle zur Beurteilung vor." (Kaube 2006)

Kurz darauf wurde es andersherum kolportiert: Sachfremde Erwägungen nicht der Politiker, sondern der beteiligten Wissenschaftler/innen seien ausschlaggebend für einige der Förderentscheidungen gewesen. Einzelne Exzellenzcluster und Graduiertenschulen wären nach oben befördert worden, um bestimmten Zukunftskonzepte die Förderfähigkeit zu sichern (da Zukunftskonzepte nur auf Basis erfolgreicher Exzellenzcluster und Graduiertenschulen bewilligt werden konnten).

Der schleswig-holsteinische Wissenschaftsminister Dietrich Austermann berichtete von einem Kieler Exzellenz-Cluster, das von den Gutachtern bestens benotet worden, aber von der Liste wieder heruntergenommen worden sei, um einem bayerischen Projekt Platz zu machen.[45] Es habe also Anträge gegeben, die besser gewesen seien als die schließlich prämierten, so Austermann.[46] So seien die Exzellenzcluster und Graduiertenschulen der TU München Wackelkandidaten gewesen, doch deren Nichtförderung hätte das (förderungswürdige) TUM-Zukunftskonzept den Status der Förderfähigkeit gekostet. Auch für das Zukunftskonzept der Universität München sei die Förderung beschlossen worden, obgleich es ambivalente Bewertungen erfahren hätte.

> „Die Wissenschaftler gaben schließlich den Münchner Vorhaben den Zuschlag – und verwehrten Vorhaben aus Tübingen, Kiel und der TU Berlin eine Förderung, obwohl sie von internationalen Gutachtern zuvor teilweise deutlich besser bewertet worden waren."[47]

[45] zit. in Schwägerl (2006)

[46] zit. in Warnecke/Burchard (2006)

[47] ebd.; vgl. auch, mit Zitaten aus den (vertraulichen) Bewertungsunterlagen, Kühne/Warnecke (2006) sowie Pergande (2006)

Die beteiligten Wissenschaftler sahen die Dinge anders. „Es waren … nicht mehr gute Anträge da, um sie den Wissenschaftsministern noch vorzulegen", beteuerte DFG-Präsident Ernst-Ludwig Winnacker. „Schlechte konnten wir ihnen ja nicht gut anbieten" – einerseits. Andererseits hieß es im gleichen Interview aber auch: „Vieles, was jetzt nicht gefördert worden ist, gehört zur exzellenten Forschung." (Winnacker 2006)

Günter Stock, der Berlin-Brandenburgische Akademiepräsident, betonte:

> „Uneinigkeit bestand lediglich bei der Frage, ob man bei nicht-eindeutigen Kandidaten durch zusätzliche Argumente eine Kompromisslinie finden sollte, um das vorgegebene Quorum von fünf ausgewählten Universitäten doch noch zu erreichen sowie um möglicherweise zwischen Nord und Süd bestehende strukturelle Ungleichheiten auszugleichen." (Stock 2007: 12)

Man hat dann auf beides verzichtet und lediglich drei Universitäten für ihre Zukunftskonzepte zur Förderung vorgeschlagen. Daneben wurden 18 Graduiertenschulen und 17 Exzellenzcluster ausgewählt (DFG/WR 2006a).

Die zweite Auswahlrunde war da bereits gestartet, im September 2006, und wurde im Oktober 2007 abgeschlossen. Antragsberechtigt waren sowohl neue Konzepte als auch solche – überarbeitet – aus der ersten Runde. 261 neue Skizzen aus 70 Universitäten gingen ein (118 für Graduiertenschulen, 123 für Exzellenzcluster, 20 für Zukunftskonzepte). Dazu kamen 44 Skizzen aus der ersten Runde (16 für Graduiertenschulen, 21 für Exzellenzcluster, sieben für Zukunftskonzepte). 44 Vorschläge für Graduiertenschulen, 40 für Exzellenzcluster und acht für Zukunftskonzepte wurden aufgefordert, Vollanträge auszuarbeiten. (DFG/WR 2007)

Offenbar vor dem Hintergrund der Konflikte, die in der ersten Auswahlrunde aufgetreten waren, gaben DFG und Wissenschaftsrat nun auch transparenzsteigernde Verfahrensdetails bekannt:

> „Die Entscheidung über die Auswahl der Antragsteller in der dritten Förderlinie beruht auf einem komplexen Prozess, in dem die Kriterien der Ausschreibung geprüft wurden. Neben der Analyse der Skizzen, der Forschungsleistungen der Universität und ihrer Entwicklung in den letzten Jahren wurden auch Quergruppen für Vergleiche gebildet und die Expertise der Peers genutzt.
>
> Die zur Antragstellung zugelassenen Universitäten in der dritten Förderlinie liegen in der zweiten Ausschreibungsrunde nicht mehr überwiegend im Süden, sondern auch in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Berlin. Sie decken ein breites Spektrum ab, das von kleineren, spezialisierten Universitäten bis zu sehr großen Volluniversitäten reicht. Die Bandbreite umfasst Technische Hochschulen, Universitäten mit und ohne Medizinische Fakultäten, Universitäten mit langer Tradition und Neugründungen.

Die Messlatte für eine Antragstellung in der dritten Förderlinie lag sehr hoch. Nicht nur muss jede antragstellende Universität die formalen Voraussetzungen erfüllen, indem sie in den ersten beiden Förderlinien über Antragsberechtigungen oder bereits erfolgreiche Anträge aus der ersten Ausschreibungsrunde verfügt. Die bisherigen Forschungsleistungen und das Steigerungspotenzial mit dem skizzierten Zukunftskonzept werden zudem am Ziel der internationalen

Übersicht 10: Ergebnisse in der Exzellenz-Intiative 2006/2007 (2 Auswahlrunden): ostspezifische Auswertung

	Vorentscheidungen		**Endentscheidungen** (finanzierungswirksam)	
Förderlinien	Insgesamt erfolgreich	Erfolgreiche ostdt. Anträge	Insgesamt erfolgreich	Erfolgreiche ostdt. Anträge
Graduiertenschulen	83	TU Dresden, U Erfurt, U Jena (2x), U Leipzig	39	TU Dresden, U Jena, U Leipzig
Exzellenz-cluster	81	TU Dresden, U Leipzig (2x), U Jena/Halle	37	TU Dresden
Zukunfts-konzepte	18	0	9	0
Summe der Anträge	182	9	85	4
Anteil am Gesamt		4,9 %		4,7 %

Bewertung: Die durchschnittliche Fördersumme beträgt jährlich je Graduiertenschule 1 Mio €, je Exzellenzcluster 6,5 Mio € und je Zukunftskonzept 14 Mio €. Um zu einer gewichteten Bewertung der ostdeutschen Antragserfolge zu gelangen, werden die ausgewählten Anträge entsprechend mit einem, 6,5 bzw. 14 Punkten bewertet (s.u.). Da auch die Vorauswahlen bereits eine Qualitätsauszeichnung beinhalteten, werden auch die in den Endentscheidungen nicht berücksichtigten Anträge in die Gesamtbewertung einbezogen. Indem den in den Endentscheidungen erfolgreichen Anträgen ihre Punktzahl dort ein zweites Mal zugewiesen wird, werden diese innerhalb der Gesamtauswertung (siehe Schluss der Tabelle) doppelt gewichtet:

Graduiertenschulen (á 1 Punkt)	83	5	39	3
Exzellenz-Cluster (á 6,5 Punkte)	526,5	26	240,5	6,5
Zukunfts-Konzepte (á 14 Punkte)	252	0	126	0
Zwischensumme	861,5	31	405,5	9,5
Anteil am Gesamt		3,6 %		2,3 %

Gesamt-summen	Gesamtdeutsche Punktsumme	1.267
	Ostdeutsche Punktsumme	40,5
	Ostdeutscher Erfolgsanteil am Gesamt	3,2%

Quellen: DFG/Wissenschaftsrat (2006, 2006a), DFG/Wissenschaftsrat (2007, 2007a); eigene Berechnungen

> Konkurrenzfähigkeit der Universität gemessen. Daher gibt es sehr leistungsstarke Universitäten, die sich dennoch nicht unter den Antragstellern finden." (Ebd.: 3)

Am Ende war die Auswahl in der zweiten Runde durch Einvernehmlichkeit zwischen den beteiligten Wissenschaftlern und den Politikern aus Bund und Ländern gekennzeichnet. Es wurden 20 Exzellenzcluster, 21 Graduiertenschulen und sechs Zukunftskonzepte bewilligt. 28 Hochschulen erhielten in dieser Runde Mittel aus der Exzellenzinitiative zugesprochen. (DFG/WR 2007)

Insgesamt, über erste und zweite Auswahlrunde hin, sind 37 Universitäten im Rahmen des Wettbewerbs berücksichtigt worden. Das sind 45 Prozent aller deutschen Universitäten. Man wird dies als Indiz für eine statistische Normalverteilung der Leistungspotenziale auch im deutschen Universitätssystem notieren dürfen.

Im ganzen blieb es auch nach der zweiten Runde bei der Konzentration auf Südwestdeutschland, die sich bereits in der ersten Runde gezeigt hatte. Vier der neun zu Spitzenuniversitäten promovierten Hochschulen liegen in Baden-Württemberg, zwei in Bayern. Norddeutschland blieb schwach, aber immerhin vertreten.

Ostdeutschland versank in nahezu vollständiger Nichtwahrnehmbarkeit. Diesbezüglich ergibt sich, werden die finanzierungswirksamen Endentscheidungen der beiden Auswahlrunden betrachtet, durchaus bedenkliches: Die ostdeutschen Universitäten partizipierten zu lediglich 2,3 Prozent an der insgesamt verteilten Fördersumme. Hingegen lehren und forschen an ihnen 15,5 Prozent aller deutschen Professoren und Professorinnen. (Übersicht 10, vgl. Pasternack 2008)

Formal war der Auswahlvorgang damit abgeschlossen. Nicht abgeschlossen war hingegen die wissenschaftsinterne und öffentliche Auseinandersetzung über Zieldefinition, Modalitäten und Ergebnisse der Exzellenzinitiative.

8.2. Öffentliche Kritik

Am 4. September 2007 versammelte sich eine große Zahl von Wissenschaftlern, Wissenschaftsfunktionären und Politikern in Berlin, um den 50. Jahrestag der Gründung des Wissenschaftsrats zu begehen. Die meisten Redner/innen der Veranstaltung nahmen auch Bezug auf die Exzellenzinitiative. Dabei begab sich erstaunliches: Nur positives vermochte keiner der Referenten, häufig aktiv Beteiligte, zu entdecken. Der Wettbewerb sei ungeeignet gewesen, „Einzelpersonen, die gegen den Strom schimmen", zu identifizieren (Lochte 2007). „Zeitfressender Bürokratismus" (Ulrike Beisiegel) wurde konstatiert. Die Initiative

sei an den eigentlichen Problemen vorbeigegangen: Diese lägen weniger im Bereich der Spitzen- als der guten Durchschnittsforschung (Julia Fischer). Auch als „Beitrag zur institutionalisierten Prahlerei" (Ulrich Herbert) fand sich der Vorgang etikettiert.[48]

„Wettbewerb im Anträgeschreiben" mit dem „Zwang zum institutionalisierten Backenaufblasen", nannte es Jürgen Kaube (2007; 2007a). Er sah einen „Sozialismus eigener Art darin, Abermillionen danach zu vergeben, wer die schönsten und eigens für die Schönheitskonkurrenz produzierten Pläne vorlegt". Bemerkenswert fand er, dass ein Bewerber „mit dem Spruch durchdringen konnte, er wolle aus seinem Haus eine ‚internationale Netzwerkuniversität' machen, daß niemand in den Kommissionen in Lachen ausbricht, wenn so etwas vorgetragen wird". (Kaube 2006a)

Wie das in den Hochschulen zuging, ist von der Universität Leipzig überliefert:

> „Die Exzellenzinitiative ist über uns hereingebrochen. Ein Thema für 30 Millionen Euro musste her … Der Zulauf war ebenso enorm wie flüchtig, ein knappe Hundertschaft erklärte sich über Nacht bereit, aus dem Geldsack Wissensfunken zu schlagen. Casino-Forschung gewissermaßen, nach dem Motto: *to make something form nothing*, also maximaler Gewinn bei minimalem Einsatz, in der Hoffnung auf den Hauptgewinn." (Fach 2008)

Augenfällig zeigten sich die Probleme der Zwangsverclusterung etwa beim Kriterium der Interdisziplinarität, das in den Zukunftskonzepten eine besondere Rolle zu spielen hatte:

> „Besonders das Kernstück des Humboldt-Papiers, das … ‚Interdisziplinäre Forschungsinstitut für Lebenswissenschaften', soll die Ideale der Berliner Universitätsgründung von 1810 … an die Rahmenbedingungen einer globalisierten und zukunftsorientierten Hochschulpolitik anpassen. Das Institut soll Forschungen zur Entscheidungstheorie, zur Evolutionsbiologie, zu Gesundheitsfragen und zu großflächig formulierten Themen wie ‚Stabilität, Plastizität und Anpassung' oder ‚Synchronisierung und Lebensrhythmen' eine organisatorische Struktur geben.
>
> Schaut man näher nach, ist allerdings hier wie bei anderen interdisziplinären Großprojektionen ganz offen, wie die entscheidungstheoretischen Kenntnisse eines politischen Ideengeschichtlers einen theoretischen Biologen informieren sollen oder wie ein Kunsthistoriker mit Forschergruppen zu regenerativen Therapien sich austauschen soll. … So liest es sich jedenfalls: ‚Auf der Ebene Organismus/Population/Gesellschaft könnten Projekte fragen, wie Individuen miteinander interagieren, um synchronisiertes Verhalten zu erzeugen. Modellsys-

[48] zit. nach Kaube (2007)

> teme hierfür reichen von den Paargesängen der Insekten (Sonderforschungsbereich 618) bis zu ökonomischen Transaktionen.' Man kann nur wünschen, dass in diese Art von Analogiebildung weder Exzellenz- noch andere Gelder jemals gesteckt werden.
>
> Mit anderen Worten: Wer den Zukunftsantrag der Humboldt-Universität, aber auch ihrer Exzellenzkonkurrenten liest, bewegt sich über weite Strecken in Texten, die über die Wirklichkeit von Forschung und Lehre so viel berichten wie Reklame über die Ware." (Teutsch 2007)

Michael Zürn, als Gutachter beteiligt, kategorisierte die Kritiken in zwei Gruppen. Zum einen habe es Einwände gegen die Grundidee des Wettbewerbs gegeben (a), zum anderen Kritik an der Gestaltung des Verfahrens (b).[49] Das lässt sich ergänzen um eine dritte Gruppe: die Kritik an den Ergebnissen der Exzellenz-Initiative (c).

(a) „Wie man auf die Idee verfallen kann, man könne eine ganze Universität für eine Eliteeinrichtung halten, ist mir schleierhaft", so Hans Joachim Meyer (2008), langjähriger sächsischer Wissenschaftsminister: Wer „behauptet, er könne in toto den wissenschaftlichen Rang einer Universität beurteilen, stützt sich nicht auf Kriterien, sondern verläßt sich auf seinen Eindruck und auf das allgemeine Hörensagen. Daher halte ich die letzte Stufe des Exzellenzwettbewerbs für falsch und seine voraussagbaren Folgen für verheerend."

Eine noch grundsätzlichere Kritik an den Wettbewerbsgrundlagen formulierte der Bamberger Soziologe Richard Münch. Er sieht es als erforderlich an, von der Standort- auf die Personenförderung umzustellen, um „der Falle einer Konstruktion von Exzellenzfassaden ohne exzellenten Inhalt zu entgehen und Exzellenz dort zur Entfaltung kommen zu lassen, wo sie sich in einem offenen Wissenschaftsmarkt zufälligerweise zeigt":

> „Da der Staat nicht weiß, wo sich Exzellenz in Zukunft entwickelt, muss er den Prozess der Exzellenzkonstruktion einem von einer unabhängigen Agentur allein im Hinblick auf die Erhaltung von Offenheit und Chancengleichheit regulierten Markt überlassen. Nur auf diesem Weg kann verhindert werden, dass die Entfaltung wissenschaftlicher Kreativität zunehmend durch Monopolstrukturen unterbunden wird, die aus der Konzentration von Forschungsmitteln auf auserwählte Standorte resultieren." (Münch 2006: 120)

Daneben wurde in grundsätzlicher Hinsicht die Forschungszentrierung der Exzellenz-Initiative kritisiert: „Mit der Förderung ausgewählter Bereiche ausschließlich zum Zweck der Förderung können sich diese legitimiert der Lehre entziehen." (Scharff 2007: 9) Der Stifterverband warnte vor solchen Nebenfol-

[49] mdl. auf der Tagung „Making Excellence" am Institut für Hochschulforschung (HoF), Wittenberg, 22.11.2007

gen des Wettbewerbs: „Die Exzellenzinitiative zementiert die Forschungszentriertheit des deutschen Wissenschaftssystems, die Lehre wird weiter systematisch vernachlässigt". Die Wettbewerbssieger seien deshalb aufgefordert, ihren erweiterten finanziellen Handlungsspielraum für Verbesserungen der Lehre zu nutzen. (Stifterverband 2007)

(b) Im Blick auf die Modalitäten des Wettbewerbs konzentrierte sich die Kritik auf den Zwang zur Clusterbildung und zur Antragslyrik, die Prämierung von Zukunftsideen, also Leistungsversprechen statt Leistungen, und die durch den Wettbewerb erzeugte zusätzliche Bürokratie im ohnehin gegebenen Bürokratisierungskontext von Bologna, Evaluation, Akkreditierung und europäischem Forschungsrahmenprogramm.

Hinsichtlich des kompetitiven Grundansatzes ist vor allem die Kritik heikel, die Gemeinsame Kommission von DFG und Wissenschaftsrat habe sich nicht nur an der wissenschaftlichen Qualität, sondern auch stark an der Finanzkraft der jeweiligen Universitäten und ihrer Bundesländer orientiert.[50] In der Tat hatten DFG und Wissenschaftsrat etwas kryptisch mitgeteilt, dass die „bisherigen Forschungsleistungen und das Steigerungspotenzial mit dem skizzierten Zukunftskonzept … am Ziel der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Universität gemessen" würden: „Daher gibt es sehr leistungsstarke Universitäten, die sich dennoch nicht unter den Antragstellern finden." (DFG/WR 2007: 3)

(c) Weitere Kritikpunkte wurden anhand der Ergebnisse der Exzellenzinitiative entwickelt: Die Geistes- und Sozialwissenschaften seien unzulänglich berücksichtigt worden.[51] Die DFG und der Wissenschaftsrat hätten eine Machtfülle erlangt, für die es keine rechtliche Grundlage gebe (Schmoll 2007). Es falle auf, dass die meisten erfolgreichen Hochschulen der Gruppe mit um die oder mehr als 20.000 Studierenden angehörten: „Die Politik scheint hieraus … den schnellen Schluss zu ziehen, dass die Größe der Einrichtung der entscheidende ‚Faktor X' ist", so der Ilmenauer TU-Rektor Peter Scharff (2007: 8).

Auch sei die regionale Verteilung der prämierten Hochschulen höchst problematisch. Neben der südwestdeutschen Konzentrationstendenz geht es dabei vor allem um die ostdeutsche Unterpräsenz. Sachsens damalige Wissenschaftsministerin Eva-Maria Stange (2008):

[50] Michael Hartmann in Warnecke/Burchard (2006)

[51] Diesbezüglich entspannte sich allerdings die Schieflage der ersten Runde in der zweiten etwas. Hier könnte das größere Problem darin liegen, dass diese Art von Wettbewerb die Naturwissenschaften grundsätzlich bevorzugt, während für Geisteswissenschaften eher Fördermodi wie das Akademienprogramm und für Geistes- und Sozialwissenschaften die traditionellen DFG-Förderinstrumente geeignet sind.

„Die Exzellenzinitiative ist für den Osten zu früh gekommen ... Zum anderen waren die Kriterien des Wettbewerbs … ungerecht angelegt. Zumindest was die Auswahl der Elite-Universitäten betrifft. Bei den neun prämierten Zukunftskonzepten dieser Hochschulen spielte vor allem der Status quo ein Rolle, nicht aber die Entwicklungsdynamik einer Universität. Die ostdeutschen Hochschulen hatten dadurch klar einen Nachteil … Zum Beispiel stellte sich heraus, dass sich die Technische Universität Dresden in den letzten 17 Jahren enorm dynamisch entwickelt hat – nicht vergleichbar mit irgend einer anderen Universität in der gesamten Bundesrepublik. Dennoch konnte die TU Dresden noch nicht so große Summen an Drittmitteln einwerben wie etwa eine Münchner Universität. Nur Letzteres zählte aber bei der Auswahl der besten Zukunftskonzepte der Elite-Hochschulen. … Wenn man die Entwicklungsdynamik von Universitäten als Kriterium im Wettbewerb berücksichtigt, hat das nichts mit einem Ost-Bonus zu tun."

Schließlich sei einer Dichotomisierung innerhalb des deutschen Unversitätssystems Vorschub geleistet worden: „Daß ‚nicht exzellent' zweitklassig heißt und Zweitklassigkeit kein Geld verdient, ist die falscheste und gefährlichste Folgerung, die der Wettbewerb aber indirekt befördert." (Schwägerl 2006a) Überdies segelten eher durchschnittliche Fächer an den Exzellenz-Universitäten im Windschatten der für die Prämierung ausschlaggebenden Fächer mit (Turner 2006).

Die Universität Karlsruhe etwa bekam für ihr naturwissenschaftlich-technisches Zukunftskonzept den Zuschlag. Die örtliche Tageszeitung machte mehr und damit etwas anderes daraus: Sie begleitete eine Bewerberin zum Aufnahmetest fürs Germanistikstudium und orakelte, ob diese „sich von nun an als ‚Elitestudent' an der Fridericiana dem Studium der deutschen Sprache widmen darf oder ob sie doch mit einer Uni vorliebnehmen muss, der der Elitestatus nicht attestiert ist". Die Karlsruher Germanistik hatte bei der Exzellenz-Entscheidung freilich keine Rolle gespielt. (Roellecke 2007)

Die Dichotomisierung würde vor allem dadurch problematisch, dass die tatsächlichen Kriterien der Auswahl, siehe oben, weniger eindeutig waren, als es das Ergebnis – geförderte/nicht geförderte Hochschulen – suggeriere. Allerdings könnte die Zweiteilung auch in die andere Richtung verschärft werden, wie eine Kritik Ernst-Ludwig Winnackers zeigt, die eher elitistisch bestimmt ist:

„Für meinen Geschmack sind in der zweiten Runde viel zu viele ausgezeichnet worden … Ich glaube nicht, dass wir mit unserem Volkseinkommen neun Universitäten an die Spitze bringen können. Das kommt zu teuer." (Winnacker 2008)

Dem wiederum steht die Prognose zur Seite, dass langfristig eine Mauer durch die deutsche Hochschullandschaft gehen werde: „Auf der einen Seite glänzen einige wenige, international anerkannte Unis, die sich ganz auf die Forschung konzentrieren. In ihrem Schatten steht der große Rest an Hochschulen, die zu reinen Ausbildungsstätten degradiert worden sind.“ (Warnecke 2006)

8.3. Diverse Vorschläge und alternative Zugriffe

Unmittelbar nach Abschluss der ersten Doppelrunde 2007 war in der Euphorie des ersten Augenblicks noch eine Verstetigung des Wettbewerbs für kluge Hochschulpolitik gehalten worden. Sowohl die Bundesforschungsministerin als auch die HRK-Präsidentin positionierten sich entsprechend (BMBF 2007; HRK 2007). Doch alsbald folgten auch Anregungen, die sich bemühten, ausgewählte Kritikpunkte an der Exzellenz-Initiative aufzunehmen und produktiv zu verarbeiten.

Recht schnell tauchte die Forderung danach auf, die Ergebnisse der geförderten Konzepte zu evaluieren. Daran solle die Möglichkeit geknüpft werden, Folgeanträge zu stellen. Denn es sei nur schwer vorstellbar, dass nun bis 2011 an den ausgewählten Universitäten Strukturen für 1,9 Milliarden Euro aufgebaut würden, denen dann über Nacht die Finanzierung wegbreche. Das war nicht völlig unplausibel, doch konnte man auch entgegnen: Die Förderung zielt auf den Aufbau bzw. die Stärkung kritischer Massen; diese zeichnen sich dadurch aus, dass interne Kettenreaktionen ohne Energiezufuhr von außen ablaufen; folglich müssten die neugeschaffenen Strukturen ab 2012 aus anderen (eingeworbenen) Ressourcen unterhalten werden können.

Eine Anregung zur Weiterführung des Wettbewerbs enthielt ein Vorschlag von Lothar Zechlin, seinerzeit Rektor der Universität Duisburg-Essen: Er hätte es bereits innerhalb der ersten Doppelrunde für sinnvoller gehalten, auf die dritte Förderlinie „Zukunftskonzepte“ zu verzichten, statt dessen die erste und/oder zweite Förderlinie auf zehn Jahre zu verlängern, diese dann planmäßig auslaufen lassen und zugleich die Chance eröffnen, dass thematisch neue Graduiertenschulen und Cluster gefördert werden können. Ähnlich argumentierte auch Sachsens Wissenschaftsministerin Eva-Maria Stange, befragt nach einer Neuauflage der Exzellenz-Initiative im Jahre 2011:

> „Statt Elite-Universitäten müssen wir Spitzenforschung fördern. Es ist doch sinnvoller, starke Forschungsbereiche zu unterstützen, nicht ganze Universitäten. Ich schlage deshalb vor, nur die beiden ersten Förderlinien der Exzellenzinitiative zu erhalten. Wir sollten künftig also nur noch Forschungsprojekte, die

sogenannten Exzellenzcluster, und die Graduiertenschulen für den Forschernachwuchs fördern." (Stange 2008)

Michael Zürn sah zwei Optimierungsmöglichkeiten für das Verfahren, sofern eine Verstetigung des Wettbewerbs ins Auge gefasst wird. Zum einen ließen sich die Universitäten typologisieren – etwa anhand der Unterscheidungen zwischen kleinen und großen, naturwissenschaftlich und sozial- und geisteswissenschaftlich dominierten usw. – und dann gruppenintern bewerten. Zum anderen könnten die Fächergruppen je für sich begutachtet und dann die jeweils Bestplatzierten erst in einer Schlussrunde zusammengeführt werden.[52]

Damit wurde versucht, zwei Kritiken aufzunehmen: Bestimmte Universitätsgrößen hätten wesentlich über die Chancen in der Exzellenzinitiative entschieden, und für die Sozial- und Geisteswissenschaften sei der Wettbewerb strukturell ungeeignet gewesen. Vorschläge, gänzlich andere Wettbewerbe aufzulegen, wiesen in die gleiche Richtung.

Der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und die Heinz Nixdorf Stiftung beschritten praktisch einen solchen anderen Weg. Sie schrieben einen Wettbewerb „Exzellenzstrategien für kleine und mittlere Hochschulen" aus. Dessen Ziel war es, „innovative Modelle und Gesamtstrategien von Hochschulen zur individuellen Profilbildung" zu identifizieren und zu fördern. Ausgezeichnet werden sollten „überzeugende Hochschulentwicklungs- und/oder -kooperationskonzepte",[53] nicht Exzellenz in der Forschung, sondern exzellente „Strategien zum Überleben".[54]

Unter anderem der Wissenschaftsrat plädierte für eine Exzellenzinitiative Lehre. Die KMK stellte diesbezüglich konkrete Überlegungen an. Kriterien eines solchen Wettbewerbs könnten sein, ob es an der jeweiligen Hochschule besondere Einrichtungen wie ein hochschuldidaktisches Zentrum gebe, ob bei der internen Mittelzuweisung besonders in die Lehre investiert werde, ob neben den Lehrveranstaltungen auch Tutorien angeboten würden, wie sich die Betreuungsrelation entwickle, ob es Systeme zur Aufarbeitung des Studienstoffes, etwa E-Learning-Angebote, gebe oder die Hochschule eine systematische studentische Lehrevaluation betreibe.[55]

---

[52] mdl. auf der Tagung „Making Excellence" am Institut für Hochschulforschung (HoF), Wittenberg, 22.11.2007

[53] http://www.stifterverband.de/site/php/foerderung.php?SID=&seite=Programm& programmnr=49&detailansprechnr=733 (14.9.2007).

[54] Volker Meyer-Guckel, stellvertretender Stifterverbands-Generalsekretär, zit. in Wenda (2007)

[55] zit. in Burchard (2007)

Diesen Wettbewerb sollte es dann tatsächlich geben: Im Rahmen des Hochschulpakts von Bund und Ländern war 2010 ein Förderprogramm „Qualität in der Lehre“ aufgelegt wurde, Laufzeit bis 2020.

Denkbar erschiene aber auch ein Wettbewerb unter dem Titel „Zukunftskonzepte ‚Hochschulen und regionale Innovationssysteme'“. Er würde neben Forschung und Lehre auch die sog. Third Mission der Hochschulen adressieren. Zum einen gibt es zahlreiche Hochschulen, nicht zuletzt Fachhochschulen, die vorrangig regional orientiert sind. Zum anderen sollen auch Hochschulen, die in den Ligen gesamtstaatlicher oder internationaler Bedeutsamkeit spielen, regionale Entwicklungsimpulse geben.

Hochschulische Funktionen innerhalb der regionalen Wissenssysteme sind eine zwar regional fokussierte, aber nicht regional begrenzte oder begrenzende Aufgabe: Um diese Funktion auszufüllen, müssen die Hochschulen regionale Wissensbedarfe bedienen, indem sie ihre jeweiligen Standorträume in überregionale Kontaktschleifen der Wissensproduktion und -distribution einbinden. Gelingt dies, so vermögen die Hochschulen (auch) zu prägenden Akteuren in regionalen Innovationssystemen zu werden. Die Aufgabe, eine Einrichtung mit regionaler Ausstrahlung zu sein, ist zudem für viele Hochschulen kein Makel, sondern zunächst eine Herausforderung und Chance (und wenn dies erst einmal geschafft ist, dann ließe sich auch über weitergehende Ziele sprechen).

Wichtig wäre bei einem solchen Wettbewerb, einer ökonomistischen Engführung des Innovationsbegriffes zu widerstehen. Abwanderung, Veralterung der Bevölkerung, schrumpfende Städte, unterkritische Größen erreichende Dörfer, Orientierungsprobleme, Fremdenfeindlichkeit, Popularitätsstärke rechtsextremer Parteien, generationsübergreifende Verfestigung prekärer Sozialmilieus usw.: Hier zeigen sich Innovationsbedarfe, die eine Verengung auf allein wirtschaftliche Innovationsorientierung an ihre Grenzen führen.[56]

Ebenso erschiene es denkbar, statt einer alleinigen Spitzenförderung die Klassenverbesserung einzelner Hochschulen zu prämieren. Hochschulen sind typischerweise in einer von drei Ligen angesiedelt: regional orientiert, auf gesamtstaatlicher Ebene bedeutsam oder international relevant (wobei einzelne Fachbereiche oder Wissenschaftler/innen aus dieser Gesamteingruppierung ihrer Hochschule ausscheren können). Eine Hochschule könnte als organisationale Entwicklungsziele z.B. formulieren, die Solidität einer gegebenen Leistungssituation halten zu wollen und einzelne Bereiche zu profilieren, um mit diesen bspw. aus der Liga regionaler Bedeutsamkeit in diejenige gesamtstaatlicher Bedeutsamkeit vorzustoßen, oder aber die komplette Hochschule in die nächsthöhere Liga zu befördern.

[56] zu Details Pasternack (2007: 428-438) und Gillessen/Pasternack (2013)

Die beiden letzgenannten Zieldefinitionen – regionale Zukunftsbeiträge und hochschulische Klassenverbesserung – zeichnen sich vor allem durch einen Umstand aus: Sie beruhen auf einer realistischen Selbsteinschätzung. Daran mangelte es im Rahmen der Exzellenzinitiative mitunter noch. Das Erreichen eines realistisch formulierten Leistungszieles zu unterstützen, kann ein Weg sein, auf Leistungsorientierung nicht verzichten zu müssen, ohne die Mehrheit der Hochschulen von vornherein von Erfolgsaussichten in einem exzellenzfokussierten Wettbewerb auszuschließen.

Seltener wird bei all dem thematisiert, dass es statt oder neben einer Exzellenzinitiative eine Lösung für die strukturelle Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen brauchte: „Eine Milliarde Euro pro Jahr für die Aufstockung der Uni-Etats für Lehre und Forschung, das hätte Wirkung", so brachte es Gerhard Gottschalk (2004), Präsident der Akademien-Union, auf einen überschaubaren Punkt.

8.4. Resümee: Exzellenz im Projektmodus

Anfangs ging es um eine parteitaktisch motivierte, neue sozialdemokratische Antwort auf die Frage, ob das Land Eliten brauche. Innerhalb kurzer Zeit wurden daraus „Spitzenuniversitäten" und schließlich die Suche nach „Exzellenz", und zwar in der Forschung. Damit war die Sache dann auch zum wettbewerblichen Förderprogramm mutiert, wo es anfangs um politische Beförderungen einzelner Hochschulen gehen sollte.

In *formaler* Hinsicht war also die Überführung einer politischen Selbstüberhebung – die staatliche Erzeugung von Elite-Universitäten – in ein wesentlich vom Bund finanziertes Hochschulförderprogramm gelungen. In *förderpolitischer* Hinsicht wurde eine bekannte Differenzierung zwischen den deutschen Universitäten, die es schon gab, bestätigt: Den DFG-Förderrankings ließ sich bereits seit längerem entnehmen, dass die Streuung bei den Drittmittel-Einwerbungserfolgen beträchtlich ist (DFG 2003; 2006). *Inhaltlich* bestand die zentrale neue Herausforderung darin, dass die Universitäten interne Fokussierungen vornehmen mussten: Diese waren Voraussetzungen für die einzureichenden Konzepte.

In *hochschulpolitischer* Hinsicht wurde eine Verabschiedung von der (produktiven) Fiktion eines qualitativ homogenen Hochschulwesens in Deutschland eingeleitet. Zuvor galten in der Bundesrepublik alle Hochschulen als gleichwertig. Das war eine Fiktion, aber eine für die Absolventen vorteilhafte: Jeder Studienabschluss eröffnete im Beschäftigungssystem prinzipiell die gleichen Ein-

stiegschancen. Unterschiede gab es lediglich zwischen FH- und Universitätsabsolventen im Öffentlichen Dienst.

Die Fiktion der Gleichwertigkeit hatte jedoch auch einen realen Hintergrund: In Deutschland wurden (und werden) nahezu überall durchschnittlich gute Studierende ausgebildet, und dieser Durchschnitt ist im internationalen Vergleich ziemlich respektabel.[57] Absolventen und Absolventinnen deutscher Hochschulen sind zwar vergleichsweise nicht die jüngsten, gelten aber als selbstständig.

In *kommunikationspolitischer* Hinsicht waren die Ergebnisse der Exzellenzinitiative viererlei:

- Zum ersten wurde die erwähnte Differenzierung innerhalb der deutschen Universitäten sichtbar gemacht – ohne dass sich behaupten ließe, dass diese Differenzierung durch die Förderentscheidungen exakt abgebildet wurde.
- Denn zweitens wurde einer dichotomen Wahrnehmung des deutschen Universitätssystems Vorschub geleistet: Es gibt nun Exzellenzuniversitäten und andere, die es ‚nicht geschafft' haben, also irgendwie ‚nicht gut' sind.[58]
- Drittens hatte das sportive Element des Wettbewerbs bislang unbekannte Aufmerksamkeitschancen für die Universitäten erzeugt – ohne dass damit die öffentliche Aufmerksamkeit für das zentrale Problem der deutschen Hochschulen, ihre strukturelle Unterfinanzierung, gestiegen wäre.
- Zum vierten wurde der Exzellenzbegriff im öffentlichen Raum verankert und zum nunmehr weithin akzeptierten Marketingbegriff promoviert: Während die Politik mit dem komplexeren Qualitätskonzept wenig anfangen kann, erwies sich Exzellenz als anschlussfähig an das politische Marketing.

Zugleich wurde damit aber auch die Kommunikationspolitik der Hochschulen selbst verändert. In einem fort ist nun von den „besten Köpfen", „Eliten" und „Exzellenz" zu hören. Noch aus der der schlechtestausgestatteten Universität ist unablässig zu vernehmen: ‚Wir wollen nur die besten Köpfe, bei uns entstehen

[57] Außerhalb der Betrachtung bleiben hier die Studienabbrecher. Diese stellen ein Problem dar – nicht jeder Einzelfall, aber die Menge –, sowohl im Blick auf die unzulängliche Ressourcennutzung, wenn sich aus den individuell mehr oder weniger genossenen Bildungserlebnissen kein Studienabschluss mit den daran geknüpften Berechtigungen, Berufs- und Einkommenschancen ergibt, als auch im Blick auf die gescheiterten biografischen Hoffnungen, die zahlreiche Studienabbrüche für die jeweils Einzelnen darstellen.

[58] Ein Beispiel für diese öffentliche Wahrnehmung: In der Vorauswahl der ersten Runde der Exzellenz-Initiative war es der Berliner Humboldt-Universität zwar nicht gelungen, ihr Zukunftskonzept in die engere Wahl zu bringen, aber doch immerhin „die Gutachter mit zwei hochkarätigen Exzellenzzentren zu überzeugen. Aber was muss die Öffentlichkeit hören? ‚FU hat Chancen, HU ist raus' – so titelte eine Zeitung." (Harmsen 2006)

die Eliten von morgen, und Exzellenz ist bei uns kein Schlagwort, sondern Realität.' Der Interessenvertreter noch der abgeschiedensten Fachhochschule muss behaupten, dass man auch dort nur die besten Studierenden und die klügsten Lehrenden haben wolle – eine wagemutige Behauptung, die, ernst genommen, zur sofortigen Schließung dutzender Hochschulen wegen des Ausbleibens der Besten führen müsste.

Es ist durchaus eine merkwürdige Situation, wenn allzu viele Hochschulen davon ausgehen, erstens exzellent zu sein und zweitens exzellent zu bleiben. In der Regel stimmen beide dieser Voraussetzungen der Debatte nicht bzw. nicht vollständig. Keineswegs sind alle Hochschulen exzellent. Die tatsächlich exzellenten Hochschulen wiederum sind es nicht in jeder Hinsicht – nicht zwingend *zugleich* in der Forschung und in der Lehre, nicht in *allen* Fachbereichen und Disziplinen und schon gar nicht in der Ausstattung. Und schließlich werden auch nicht sämtliche Hochschulen, die womöglich exzellent sind, dies auf alle Zeiten bleiben. Exzellenz wird nicht erworben, um sie fortan zu besitzen, sondern allenfalls um sie immer wieder neu zu erwerben. Es gehört zur Wettbewerblichkeit, dass es dabei wechselnde Gewinner und Verlierer gibt.

Im Kern der Sache handeln die gesamten Diskussionen aber von etwas anderem, nämlich: Qualität. „Exzellenz" ist dabei dann eine Bezeichnung des Außergewöhnlichen, des grandios Überdurchschnittlichen, des von allem anderen positiv Abweichenden. Sie kann nur dort indiziert werden, wo die Mehrheit der ‚üblichen' Qualitätssymptome in deutlich überdurchschnittlicher Ausprägung gegeben ist. Insofern lässt sich „Exzellenz", soll sie kein (oder nicht nur) Element eines hochschulpolitischen Verblendungszusammenhangs sein, allenfalls als Code verwenden: Gemeint ist überdurchschnittliche, höchste Qualität.

In dieser Perspektive lässt sich Exzellenz als herausragende wissenschaftliche Güte, also Spitzenqualität charakterisieren. Geht es, wie in der Exzellenzinitiative, um Forschung, so bezeichnet sie diejenige Qualität des Leistungssegments, das die Forschungsfront, d.h. die vorderste Linie markiert. Entgegen der unterdessen verbreiteten Wahrnehmung geht es an Hochschulen jedoch nicht nur um Höchstleistungen und Spitzenqualität, sondern auch – und mehrheitlich – um die Qualität des Normalbetriebs.

Gleichwohl ist nunmehr „Exzellenz" weithin der grundlegende Ansatz, wenn Hochschulen versuchen, für ihre Anliegen Legitimität in der Öffentlichkeit und bei politischen Entscheidungsträgern zu gewinnen. Auch wenn der Reklameanteil dabei in Rechnung gestellt, also abgezogen wird, lässt sich das durchaus merkwürdig finden. Denn die Hochschulen vergeben sich derart die Chance, überwiegend erfolgreich zu sein: Wenn nahezu alle exzellent sein wollen, müssen die meisten an ihren eigenen Ansprüchen scheitern. Schließlich können ja nicht alle grandios überdurchschnittlich sein – und sei es nur deshalb,

weil die Feststellung der Überdurchschnittlichkeit den Durchschnitt als Bezugsgröße benötigt. Der aber berechnet sich aus der Streuung zwischen sehr gut und sehr schlecht, geteilt durch die Anzahl der einbezogenen Fälle.

Nun muss daraus kein Plädoyer folgen, sich fortan auf die Durchschnittlichkeit zu fokussieren. Doch für ein Streben nach Solidität auch der Ansprüche ließe sich durchaus plädieren: Dieses Streben sollte bei einer angemessenen Selbsteinschätzung beginnen, und eine realistische Stärken-Schwächen-Analyse kann da sehr hilfreich sein. Qualität zu erzeugen heißt an Hochschulen jedenfalls immer zweierlei: Es sind sowohl bestehende Standards zu sichern, d.h. deren Unterschreitung zu verhindern, als auch die Normüberschreitung bzw. Normabweichung zu ermöglichen. Daran erinnern zu müssen, lässt sich gleichfalls als wesentliche Folge der Exzellenzinitiative notieren.

War nun aber die Exzellenzinitiative eine systematisierte Fortsetzung der herkömmlichen Forschungsförderung oder, wie häufig zu hören gewesen, ein förderpolitischer Paradigmenwechsel?

Bei allen spezifischen Bewegungsimpulsen, welche der Wettbewerb ausgelöst hat: Wissenschaftspolitisch war die Initiative lediglich eine (nochmalige) Zuspitzung eines Vorgangs, der bereits seit Mitte der 90er Jahre läuft. Seither nimmt die Programm- und Projektförderung generell zu und dementsprechend der Anteil der Grundförderung an der Hochschulfinanzierung ab. Die Exzellenzinitiative ist Bestandteil dieser Entwicklung. Nicht sie hat den paradigmatischen Wechsel gebracht, sondern die eher schleichende Entwicklung hin zu immer mehr Programm- und Projektförderung – die erst dadurch wirklich problematisch wird, dass sie mit flächendeckenden Real- und punktuellen Nominalkürzungen der Hochschulfinanzierung verbunden ist.

Welcher Modus der Wissenschaftsförderung unter der immer mitzudenkenden Rahmenbedingung einer strukturellen Unterfinanzierung tatsächlich die höhere wissenschaftliche Produktivität erbracht hat bzw. erbringt, ist offen. Hier harren einige Fragen ihrer Antworten, z.B.: Wie wird der ohnehin stattfindende, reputationsgebundene Wettbewerb in der Wissenschaft in die Zieldefinitionen und Modalitäten formalisierter Wettbewerbe integriert? Wie wird die ‚zweckfreie' Grundlagenforschung – d.h. die arbeitsintensive Muße – auch außerhalb der Clusterung in die wettbewerblichen Mechanismen so integriert, dass sie dauerhaft ihre notwendigen Chancen erhält? Wie ist das Verhältnis von Organisation und Innovation im Hochschulbetrieb unter Bedingungen dominierender Projektfinanzierung zu gestalten? Welcher Innovationsbegriff soll dem zugrunde liegen?

9. Bologna-Reform in Deutschland: Eine erklärungsorientierte Rekonstruktion

„Man muss Erdbeben studieren, um die Geologie zu verstehen." So begründete der Ökonom Ben Bernanke seine Untersuchungen der Großen Depression 1929ff., um seine monetäre Theorie zu entwickeln (Welter 2010). Der Bologna-Prozess war ebenso zur Großen Depression des deutschen Hochschulwesens geworden, wie er mit den studentischen Protesten 2009 auch ein mittleres politisches Erdbeben ausgelöst hatte.

In einer reinen Forschungsperspektive stellt die aus dem Ruder gelaufene deutsche Bologna-Umsetzung für die Hochschulforschung einen Glücksfall dar: Wenn etwas gut funktioniert, mögen allerlei glückliche Umstände daran mitgewirkt haben; es muss jedenfalls nicht am sachangemessenen Handeln der Akteure gelegen haben. Wenn etwas schief geht, liefern Strukturen und Prozesse dem Analytiker verschwenderisch Informationen über ihr Innenleben; überdies zeigt eine – je nachdem – erstaunte, empörte, belustigte oder sich bestätigt sehende (Fach-)Öffentlichkeit Interesse daran, welche Erklärungen sich aus diesen Informationen generieren lassen.

Im folgenden soll die deutsche Bologna-Umsetzung mit Hilfe des Policy-Cycle-Modells rekonstruiert werden: Problemdefinition – Programmierung – Implementation – Evaluation. An die Schlussphase dieses modellierten Handlungskreises (der Phasenüberlappungen und Rückkopplungen einschließt) kann sich zweierlei anschließen: Bei erfolgreicher Problemlösung und Zielerreichung lässt sich der Vorgang beenden; die Akteure können sich anderen Dingen zuwenden. Wurden hingegen die prozessveranlassenden Probleme nicht gelöst und die dieserhalb umzusetzenden Ziele nicht erreicht, dann schließt die Phase Evaluation wieder an die Eingangsphase Problemdefinition an: Auf der Basis einer Prozessauswertung muss eine Reformulierung der lösungsbedürftigen Probleme und hernach der zu erreichenden Ziele stattfinden. Sodann ist der Policy Cycle erneut zu durchlaufen (vgl. Schubert 1991; Windhoff-Héritier 1987).

9.1. Die politische Problemdefinition

Am Anfang schien etwas auf, das in der Hochschulpolitik häufig vermisst wird: eine Vision. Ein europäischer Hochschulraum sollte entstehen. Und, eher ungewöhnlich für Visionen: die Sache wurde sofort ins Werk gesetzt. Dahinter stand aber etwas vergleichsweise profanes, nämlich die Lissabon-Strategie (Eu-

ropäischer Rat 2000). Sie reagierte auf die Besorgnis, dass EU-Europa in der Zentrenkonkurrenz mit Nordamerika und Ostasien abgehängt zu werden drohe. Das Gegenmittel sollte die Schaffung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraums sein, und zwar des „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraums der Welt", und zwar bis 2010 (auch dieses Ziel wurde nicht ganz erreicht, seine Erwähnung im Nachfolgeprogramm „Europa 2020" vermieden).

Für diesen im Jahr 2000 ins Auge gefassten Wirtschaftsraum bedürfe es unter anderem eines grenzübergreifenden europäischen Arbeitsmarktes. Dieser funktioniere nur bei gegenseitiger Anerkennung der Abschlüsse und umfassender Mobilität. Die dazu nötige Niederlassungsfreiheit ist inzwischen gegeben. Für den tertiären Bildungsbereich und den Akademikerarbeitsmarkt versprach die Schaffung eines Europäischen Hochschulraums, den Zielen einen entscheidenden Schritt näher zu kommen: Er könne die Mobilität von Studierenden und Absolventen erleichtern und fördern.

9.2. Multinationale Programmierung

Um den Europäischen Hochschulraum zu operationalisieren, wurden wiederum zwei zentrale Ziele definiert: die Vergleichbarkeit akademischer Abschlüsse und – soweit noch nicht vorhanden – die Einführung gestufter Studiensysteme. Zur Sicherung der gegenseitigen Anerkennung der Abschlüsse wurden ein Europäischer und Nationale Qualifikationsrahmen, ein Leistungspunktsystem – welches die Modularisierung der Studiengänge und Transcripts of Records voraussetzt –, Diploma Supplements sowie Strukturen für die interne und externe Qualitätssicherung verabredet.[59]

Auf den diversen Nachfolgekonferenzen waren diese Kernpunkte durch weitere Vereinbarungen ergänzt worden. Das Prager Kommuniqué (2001) erweiterte den Zielkatalog um drei Anliegen: die Förderung des lebenslangen Lernens, der Beteiligung der Studierenden an der Gestaltung des europäischen Hochschulraums sowie die Verbesserung der Attraktivität des europäischen Hochschulraums. Das Berliner Kommuniqué (2003) formulierte die Verbesserung der Beziehungen zwischen Hochschul- und Forschungssystemen sowie die Integration der Doktorandenausbildung in den Bologna-Prozess als weitere Ansprüche. Auf der Konferenz von Bergen (2005) wurde eine stärkere Berück-

[59] Vgl. die Hauptdokumente unter http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/ (12.5.2008); deutsche Fassungen im „Bologna-Reader" der HRK (2004: 243-304). Weitere im Umsetzungsprozess erzeugte Dokumente enthält der Bologna-Reader II (HRK 2007).

sichtung der sozialen Belange von Studierenden, insbesondere bei solchen aus sozial benachteiligten Gruppen, angemahnt. Fokussierte die Ministerkonferenz in London (2007) vornehmlich auf die Konsolidierung bestehender Aktionslinien, so einigte man sich auf der Konferenz in Leuven (2009) darauf, dass jedes Land quantifizierbare Ziele für die Teilnahme an der Hochschulbildung und eine stärkere Teilhabe bislang unterrepräsentierter Gruppen erarbeitet. 2012 wurde in Bukarest die „Mobilitätsstrategie 2020" verabredet, womit eines der Anfangsziele neu aufgenommen und mit Maßnahmen unterlegt wurde.

9.3. Deutsche Programmierung

Die multinational vereinbarten Ziele sollten einzelstaatlich präzisiert werden, um Eigenheiten der Hochschulsysteme wahren zu können. In Deutschland wurden die Bologna-Ziele nicht adaptiert, sondern umfassend ergänzt. Die deutsche Hochschulpolitik wollte den Bologna-Prozess für eine Komplettreform des Studiensystems nutzen. Er wurde als Gelegenheit definiert, um sämtliche sonstigen Probleme des akademischen Studiums mit zu erledigen: die langen Studienzeiten, die Vielzahl der Studienabbrüche, die im OECD-Vergleich unterdurchschnittliche Hochschulbildungsbeteiligung, die unzulängliche soziale Ausgewogenheit bei der Zusammensetzung der Studierendenschaft, die Praxisferne, die geringe Auslandsmobilität und die mangelnde Attraktivität der deutschen Hochschulen für ausländische Studierende.

Infolgedessen dominierten alsbald folgende Prinzipien das Bild der künftigen deutschen Bologna-Hochschule: Employability-Orientierung, Strukturierung der Studiengänge einschließlich studienbegleitender Prüfungen, Orientierung der Curricula an der studentischen Arbeitsbelastung incl. Selbststudien (Student Workload), Akkreditierung als externe Qualitätssicherung, Intensivierung der Studierendenbetreuung, Perspektivenwechsel vom Lehren zum Lernen, Orientierung auf Kompetenzerwerb statt bloßer Wissensvermittlung, Fixierung auf dreijährige Bachelor-Programme (vgl. HRK 2004a; HRK 2008).

In der Sache sinnvoll sind die einzelnen Anliegen zum größeren Teil. ‚Bologna'-widrig sind sie, je für sich betrachtet, jedenfalls nicht, zumindest wenn man davon absieht, dass Bürokratisierung nicht zum expliziten Zielkatalog der Reform gehört. Unabweisbar in genau dieser Weise aus den Bologna-Vereinbarungen ableiten lassen sie sich aber auch nicht, wie sich besonders deutlich an zwei Punkten zeigt – zum einen an der vermeintlich durch ‚Bologna' erzwungenen BA/MA-Studienarchitektur mit einheitlichen Regelstudienzeiten über alle Fächer hinweg; zum anderen an der so genannten Employability-Orientierung:

■ In den Dokumenten des Bologna-Prozesses ist lediglich von *Vergleichbarkeit und Kompatibilität* der Abschlüsse die Rede, nicht von Einheitlichkeit. In mehreren Ländern wurden auch andere Studienabschlussbezeichnungen gewählt oder herkömmliche beibehalten, in Österreich etwa an den Universitäten „Baccalaureus“ und „Magister“.

■ *Employability*, die zweite einem vermeintlichen Bologna-Sachzwang entspringende deutsche Neuerung, fand in der Ursprungserklärung von 1999 nur beiläufige Erwähnung: Hochschulbildung im allgemeinen solle auch zu „employability“ im Sinne von Beschäftigungsfähigkeit führen, und die erste Abschlussstufe wurde als „relevant to the European labour market“ definiert (Bologna Declaration 1999: 2).

In Deutschland wurde das in eine Verpflichtung zur berufsbefähigenden Gestaltung der Bachelor-Studiengänge übersetzt. Setzt man das wiederum ins Verhältnis zur BA/MA-Architektur, zeigt sich sofort eine Inkonsistenz: Mit dem Argument der Internationalisierung wurde von „angloamerikanischen“ Studienabschlüssen gesprochen. Doch im anglo-amerikanischen Raum, der zumal intern uneinheitlich ist, ist der Bachelor-Abschluss nur ausnahmsweise berufsbefähigend.

Dahinter indes steckt etwas Grundsätzlicheres: Bologna ist programmatisch doppeldeutig; es ermöglicht gegensätzliche Lesarten und Umsetzungsvarianten. Das ist zunächst dem Charakter eines multinationalen Kompromisspapiers geschuldet. Ohne die Formelkompromisse wäre das Hauptziel – der Europäische Hochschulraum – nicht einigungsfähig gewesen. Aus dieser programmatischen Doppeldeutigkeit ergab sich aber zugleich, dass unterschiedlichste Akteursgruppen mit höchst unterschiedlichen Motiven den Bologna-Prozess für notwendig oder unterstützenswert halten konnten (vgl. detailliert Pasternack 2001: 270f.). So kam es, dass die Bologna-Studienreform in Deutschland durch drei zentrale Ziel- und Umsetzungskonflikte gekennzeichnet ist:

■ *Flexibilisierung vs. Standardisierung:* Bei der Umsetzung von Studienreformen müssen zwei Logiken ausbalanciert werden. Einerseits sollen Optionen erweitert und Strukturen flexibilisiert werden. Andererseits ist die Qualität neuer Optionen strukturell zu sichern und deren Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Von qualitätssichernden Maßnahmen aber wird wegen des ihnen innewohnenden Standardisierungsmoments befürchtet, dass sie eher nivellierend als innovationsfördernd wirken.

■ *Differenzierung vs. Vereinheitlichung der Studieninhalte*: Steht bei der Studienstrukturreform die Verkürzung der Studiendauer im Zentrum, so kann dies (muss aber nicht) dann zu einer Standardisierung von Studieninhalten führen – ‚Verschulung’ im Sinne kanonisierter Wissensvermittlung –, wenn kein Raum

für innovative Studienangebote, individuelle Kombinationen und differenzierte Studiengeschwindigkeiten bleibt.

- *Expansion vs. Selektion*: Soweit die Expansion der Hochschulbildung auf die Bachelorstufe beschränkt und der Zugang zur Masterstufe restriktiv geregelt wird, führt dies zu einer faktischen Einschränkung der Bildungspartizipationsmöglichkeiten, obwohl diese erweitert werden sollen.

Für die deutsche Bologna-Umsetzung entstand so eine widersprüchliche Hidden Agenda. Unter Berufung auf das (vermeintlich) gemeinsame Programm wurden subkutan höchst unterschiedliche Ziele angestrebt.

Nun wird die hochschulpolitische Debatte in der Bundesrepublik durch drei wesentliche Strömungen geprägt: eine konservative, eine chancenausgleichsorientierte und eine marktliberale. Charakteristisch ist, dass hochschulpolitische Positionen häufig von jeweils zwei der beiden Richtungen geteilt werden – und dann auch Bündnisse in Einzelfragen begründen –, allerdings mit je unterschiedlichen, mitunter konfligierenden normativen Begründungen.

So treffen sich z.B. Konservative und Marktliberale in ihrer hochschulpolitischen Befürwortung von Leistungsorientierung und Differenzierung; die einen jedoch auf der Grundlage eines akademischen Exklusivitätsanspruchs, die anderen auf Basis einer leistungsgesteuerten Inklusionsorientierung. Oder: Marktliberale sind ebenso wie diejenigen, die Hochschulpolitik als sozialen Chancenausgleich betreiben, der Ansicht, dass die Beteiligung an Hochschulbildung gesteigert werden solle; erstere aber aus Gründen der Standortsicherung, letztere hingegen aus Gründen der Verbreiterung sozialer Aufstiegschancen.

Derart können sich technokratische Bedürfnisse einerseits und wertgeladene Motive andererseits auf der Basis gegenseitiger, wenn auch begeisterungsloser Unterstützung so weit stabilisieren, dass die Durchsetzungskraft entsteht, die von jeweils einer der drei Strömungen allein nicht zu gewinnen wäre. Es muss also eine hinreichende Überlappung zwischen mindestens zwei der Strömungen bestehen, ungeachtet der jeweiligen normativen Begründungen, um ein hochschulpolitisches Programm umsetzen zu können.

Erstmals wirksam geworden war dieses Muster in dem hochschulreformerischen Kompromiss der 1960er und 70er Jahre, das auf einem Bündnis von Technokraten und Demokraten beruhte. Nun kennzeichnete es auch die politische Programmierung des Bologna-Prozesses in Deutschland. So wurde die Einführung der gestuften Studiengänge sowohl angestrebt, um eine *Erhöhung* der Hochschulbildungsbeteiligung zu ermöglichen, als auch um Bildungsaspirationen zu *dämpfen*:

- Die Stufung kann inklusiv angelegt werden, weil die Studienstufen das studentische Erfolgsrisiko mindern können. Damit lässt sich Studienberechtigten

mit weniger bildungsaffinem Familienhintergrund und infolgedessen geringer ausgeprägter Studienerfolgserwartung eine niedrigschwelligeres Angebot unterbreiten, als es fünfjährige Diplomstudiengänge waren.

■ Ebenso aber kann die Stufung auch exklusiv wirken, indem der Bachelor-Master-Übergang mit hohen Hürden versehen wird (vgl. KMK 2008: 4f.); hier verband sich die Stufungsidee mit der Hoffnung, dass die große Mehrheit es beim Bachelor bewenden lasse und dann nur die „wirklich Studiergeeigneten" in die Master-Programme strebten.

Das Ergebnis einer Strukturierung der Studiengänge und der Definition von Modulzielen können sowohl *Freiheitsgewinne* als auch *verminderte Freiheitsgrade* sein. Wo die Freiheitsgewinne liegen können, offenbart ein Blick auf die früheren strukturabstinenten Magisterstudiengänge: Sie ließen nur denjenigen eine Chance, die studienbegleitend hinreichende Chaosqualifikationen auszubilden vermochten; wem das nicht gelang, verlor seine Studierfreiheit qua Studienabbruch. Wird im Gegenzug aber Strukturierung als Korsettschnüren verstanden, dann ergeben sich Freiheitsverluste.

Das heißt: Die Bologna-Dokumente lassen sich in den Perspektiven sowohl eines universalistischen als auch eines partikularistischen Bildungsbegriffs lesen und deuten. Die partikularistische Auffassung übersetzt die Annahme unterschiedlicher individueller Begabungen in die Ansicht, die Mehrheit der Menschen sei nicht akademisch bildungsfähig. Der universalistische Bildungsbegriff geht davon aus, dass jeder Mensch grundsätzlich mit der Begabung ausgestattet ist, irgendetwas aus seinem Leben zu machen, und dass dafür ein Hochschulstudium in der Mehrheit der Fälle eine grundsätzlich mögliche Option sei.

Unter Bedingungen expansiver Bildungsbeteiligung müssen Hochschulstudien sowohl für Individualisten als auch Nichtindividualisten, daneben für eine in vielerlei Hinsicht heterogene Klientel, attraktiv sein. Letzteres betrifft nicht allein differenzierte kognitive Anfangsausstattungen der Studierenden, sondern auch unterschiedliche (berufs)biografische Erfahrungshintergründe, familiäre Situationen, kulturelle Herkünfte (sozial oder/ und ethnisch), Lebensalter sowie Erwartungen und Intentionen, die sich individuell mit einem Hochschulstudium verbinden.

Immerhin sind Studierende eine sehr viel weniger einheitliche Gruppe, als es die öffentliche Wahrnehmung nahelegt. Das kann auch kaum verwundern. Wenn immer mehr Schulabgänger/innen auf eine Hochschule wechseln, dann steigen die Chancen für interne Differenzierungen. Genau das hält die Hochschulen ja auch lebendig:

- Kulturell sind Studenten und Studentinnen deutlich durch die Fachkulturen ihrer jeweiligen Studienfächer geprägt, aber auch

- durch den Hochschultyp, dem ihre Hochschule angehört.
- Universitätsstudierende sind häufig stärker allgemeinbildend und wissenschaftlich interessiert,
- Fachhochschulstudierende dagegen stärker praxis- und berufsorientiert.
- In den Geistes- und Sozialwissenschaften sowie an Kunsthochschulen ist ein Typus von Studierenden verbreitet, der das Studium ebenso als Bildungserlebnis wie als sozial legitimierenden Rahmen für eine betont selbstbestimmte Lebensphase begreift.
- In Natur- und Ingenieurwissenschaften, Jura und Wirtschaftswirtschaften herrscht eher ein Typus von pragmatisch-flexiblen Studierenden vor, der sich frühzeitig auf Anforderungen des Arbeitsmarktes hin orientiert.[60]

Herkömmlich gab es in einer groben formalen Unterscheidung zwei Varianten des Studiums an den deutschen Hochschulen: stark strukturierte Studiengänge (Naturwissenschaften, Medizin, Ingenieurwissenschaften, Recht sowie Wirtschaftswissenschaften) und eher schwach strukturierte Studiengänge (Geisteswissenschaften und die überwiegende Zahl der Sozialwissenschaften). Insbesondere die letzteren waren besonders geeignet für Individualisten.

Mit der Hochschulexpansion nahm die Zahl der weniger individualistisch orientierten Studierenden zu. Das mag zu bedauern sein, ist gleichwohl zur Kenntnis zu nehmen. Die Bedürfnisse nach Struktur und Überschaubarkeit der Studienanforderungen stiegen damit an. Sie werden nun durch die neuen Studiengänge bedient (auch in der studentischen Wahrnehmung, vgl. Briedis 2007) – allerdings verbunden mit der nachteiligen Auswirkung, dass sich den Individualisten unter den Studierenden kaum oder nur wenige Entfaltungsräume bieten. Damit werden die potenziellen Träger/innen künftiger Kreativität und Innovation in ihren Entwicklungsmöglichkeiten gehemmt.

In der politischen Programmierung des Prozesses in Deutschland sahen alle beteiligten Akteure ihre jeweiligen Motive als potenziell duchsetzungsfähig an – Bundes- wie Landespolitik, Arbeitgeber ebenso wie Gewerkschaften, hochschulpolitische Interessenvertretungen unterschiedlichster Coleur. Dem verdankte sich zum beträchtlichen Teil die Durchschlagskraft des Bologna-Prozesses in Deutschland.

Es wurde ein Muster wirksam, das in der hiesigen Hochschulpolitik vertraut ist: In der allgemeinen Politikfeldkonkurrenz haben hochschulpolitische Anliegen traditionell einen eher schweren Stand. Sie leiden unter dem Nachteil, in ihren Effekten nur unzulänglich vorhersagbar zu sein. Daher sind hochschulpolitische Anliegen, sollen sie dennoch durchgesetzt werden, typischerweise da-

[60] vgl. Liebau (1983); Frank (1990); Gapski/Köhler (1997); Bargel (2000)

rauf angewiesen, dass sie von verschiedenen Interessengruppen gleichermaßen gewollt werden – aber aus unterschiedlichen, z.T. gegensätzlichen Gründen.

Programmtechnisch ergab sich daraus ein ungewöhnliches Zielsystem: Zum einen wurden nahezu alle Ziele der Reform als prioritär, d.h. vordringlich umzusetzen definiert. Zum anderen fanden sich Zielkonkurrenzen und -konflikte durch Formelkompromisse integriert, statt ausdiskutiert oder zumindest offengelegt zu werden. Das war die Voraussetzung dafür, dass Landesregierungen jeglicher Coluer, alle relevanten Parteien, die meisten hochschulpolitischen Vereinigungen sowie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften die Studienreform unterstützen konnten und unterstützten.

Wie gesagt: Dies ist in Deutschland das typische Muster, um hochschulpolitische Veränderungen auf den Weg zu bringen. Es kann insofern auch nicht als moralisierender Vorwurf formuliert werden. Zugleich wird damit deutlich, dass ein Teil der heute zu besichtigenden Bologna-Probleme bereits in der Programmierung des Prozesses angelegt wurde.

Soweit zur inhaltlichen Programmformulierung. Daneben ist ein zentraler Bestandteil der Programmierung einer Policy deren ressourcenseitige Absicherung. Was dazu zu sagen ist, lässt sich kürzer formulieren: Die reformbedingten Mehrkosten wurden nicht bereitgestellt.

9.4. Implementation in Deutschland

Hinschtlich der benötigten Ressourcen war die implizite Erwartung der Hochschulpolitik, dass sie durch hochschulinterne Effizienzsteigerungen und Leistungsverdichtung erwirtschaftet werden. Dem stand und steht dreierlei entgegen:

- Zum ersten waren und sind die Hochschulen ohnehin strukturell unterfinanziert. Das nötigt sie bereits seit Jahren zu internen Leistungsverdichtungen.
- Zum zweiten sind die zentralen Träger der Leistungsprozesse, die Hochschullehrer/innen, mit Anforderungen erheblicher Rollenkomplexität konfrontiert. Sie sollen vieles zugleich sein: exzellent in der Forschung wie in der Lehre, begeistert in der akademischen Selbstverwaltung, dynamisch im Netzwerkmanagement und bei der Drittmitteleinwerbung, hinreichend fintenreich gegenüber der Hochschulverwaltung, gelassen und kompetent in der Mitarbeiterführung, dazu souveräne Instrumentalisten auf allen alten und neuen Medien, kognitive Innovateure wie auch unablässige Erzeuger öffentlicher Resonanz und nimmermüde Übersetzer wissenschaftlicher Fragestellungen auf gesellschaftliche Relevanzbedürfnisse hin. Auch das schränkt die Kapazitäten zur Übernahme zusätzlicher Aufgaben ein.

■ Zum dritten schließlich waren und sind die deutschen Hochschulen parallel zur Bologna-Reform einem „Overkill durch Parallelaktionen“ (Pellert 2002: 25f.) ausgesetzt. Die zahlreichen Parallelreformen trafen auf die jeweils gleichen Fachbereiche, deren Reformbewältigungskapazitäten damit bereits weitestgehend absorbiert waren.

Selbst diejenigen in den Hochschulen, die prinzipiell der Bologna-Reform aufgeschlossen gegenüber standen, mussten angesichts dessen nach Wegen der Aufwandsminimierung suchen. Wer der Reform weniger aufgeschlossen gegenüber stand, tat dies ohnehin. Ein bürokratisierender Umsetzungsmodus der Reform – Stichworte: Akkreditierung und Studienleistungsverwaltung – erzeugte zusätzliche Interessenübereinstimmungen zwischen beiden Gruppen.

Die Rahmenbedingungen der Reform trieben diejenigen, denen ‚Bologna’ als unvereinbar mit dem herkömmlichen akademischen Normensystem gilt, und diejenigen, die positive Aspekte an der Reform zu erkennen vermochten, in ein Obstruktionsbündnis. Die anzuwendenden Techniken waren erprobt und mussten nicht erst erfunden werden: zunächst Verzögerung durch Entscheidungsverschleppung und sodann formales Bedienen der externen Anforderungen, ohne sich deren inhaltliche Anliegen zu eigen zu machen. In einer Situation der Daueerreformen bei gleichzeitiger struktureller Unterfinanzierung ist ein solches Verhalten rational: Es schützt vor individuellen und institutionellen Überforderungen.

Die institutionelle Autonomie der Hochschulen und die kognitive Ausstattung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bieten die denkbar besten Voraussetzungen, um das, was als Zumutung empfunden wird, zu obstruieren: Es gehört zur professionellen Grundausstattung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, das Geschäft der Kritik zu beherrschen. Daher sind sie wie kaum eine andere Berufsgruppe in der Lage, Anweisungen, Vorschriften oder empfundene Zumutungen durch Obstruktion zu unterlaufen.[61] Auf Grund dessen vermögen sie es, jegliche externe Anforderungen einer Daueranfechtung durch rational begründete Kritik zu unterwerfen. Solange rational begründet kritisiert wird, ist das jeweilige Gegenüber zur Diskussion genötigt. Solange diskutiert wird, wird nicht oder nicht engagiert umgesetzt. Nichtumsetzung und Hinhaltetaktiken können die Ermüdung des Gegenübers bewirken, oder sie erzeugen bei Hochschulleitungen dann erschöpfte Zufriedenheit damit, dass zumindest formal den Anforderungen Genüge getan wird. Schließlich mögen sie

[61] Kein anderer Beruf als der des Hochschullehrers ist „virtuoser in der Unterwanderung oder Umgehung von Anforderungen ..., die der Staat, die Gesellschaft, die Hochschule usw. stellen, wenn diese Anforderungen als unvereinbar mit den eigenen Werthaltungen betrachtet werden“ (Teichler 1999: 38).

Übersicht 11: Positive und negative Wirkungen der Bologna-Reform

Studiengangs-elemente/ -charakteristika	**(Mögliche) Wirkungen**	
	positive	**negative**
Zweistufigkeit	individuelle Überschaubarkeit der Studienabschnitte => Erhöhung der Studierneigung	Zugangshürden zum Master => durchschnittlich geringer qualifizierte Altersjahrgänge als bisher
Modularisierung	Strukturierung	Einengung
	Flexibilisierung durch Kombinationsmöglichkeiten	Deflexibilisierung durch nur seltenes Angebot bestimmter Module
Modulbeschreibung mit Lehrveranstaltungszielen	erfolgreiche Bearbeitung des Stoffmengenproblems	unter Überlast- bzw. Unterfinanzierungsbedingungen Überbeanspruchung der Lehrenden
	Überprüfbarkeit des Zusammenhangs von Zielen und Durchführung der Lehrveranstaltung	
Berechnung Student Workload / Credit Points	Einbeziehung der Vor- und Nachbereitungszeit neben der Lehrveranstaltungszeit selbst = Wechsel von Lehr- zu Lernorientierung	(notgedrungene) Abbildung nicht der je individuellen Studienbelastungen, sondern der eines real nicht existierenden Durchschnittsstudenten
	Realismus in der Frage, welche Studienanforderungen in welchem Zeitbudget zu bewältigen sind => Sicherstellung der Studierbarkeit	
	Mobilitätserleichterung durch einfache Anrechenbarkeit bisheriger Studienleistungen	unterschiedliche Leistungspunktvergabe für qualitativ gleiche Leistungen bzw. gleiche Leistungspunktvergabe für qualitativ unterschiedliche Leistungen => weiterhin Prüfungsvorbehalt der Fachbereiche hinsichtlich der Anerkennung auswärtiger Studienleistungen
aktive Betreuung der Studierenden	Steigerung der Studienerfolgsquoten	unter Überlast- bzw. Unterfinanzierungsbedingungen Überbeanspruchung der Lehrenden
Studienbegleitende Prüfungen	Vermeidung großer Abschlussprüfungen mit unüberschaubarem potenziellen Prüfungswissen	sofern die Prüfungen nicht im Sinne lehrveranstaltungsbegeleitender Leistungsnachweise realisiert werden: Überbeanspruchung von Studierenden und Lehrenden, da statt zwei großen Prüfungsphasen für Zwischen- und Hauptprüfung (Gesamtaufwand ca. drei Monate) sechs bzw. zehn kleinere Prüfungsphasen mit kumuliertem Aufwand von sechs bzw. zehn Monaten

Studiengangs-elemente/ -charakteristika	(Mögliche) Wirkungen	
	positive	negative
Diploma Supplement	Transparenz	Leitbildlyrik
Akkreditierung	Entstaatlichung	Bürokratisierung
		hoher Personalaufwand
	Verfahrensbeschleunigung gegenüber früheren staatlichen Genehmigungsverfahren	hohe Kosten ohne staatlichen Finanzierungsausgleich
		Qualitätsmängel der Agenturen durch Hochschulen nur unzulänglich sanktionierbar
Inhaltliche Differenzierung: (a) forschungs-/ praxisorientiert, (b) disziplinär/ interdisziplinär	Eröffnung differenzierter Angebote für differenzierte Studiennachfrage	Illusion einer bestimmten Berufsbild-Bindung des Studiengangs
		Mobilitätshemmnis durch Unvergleichbarkeit der Curricula
		Hyperspezialisierung
		Hyperinterdisziplinarisierung
Employability	Aufhebung der traditionellen Lebenslüge der Universität, sie bilde vornehmlich für die Wissenschaft aus	angesichts zu prognostizierender kurvenreicher Berufsbiografien geht es nicht um verengte Berufs-, sondern Berufs*feld*befähigung
Internationalisierung	sofern bolognaraumweite gegenseitige Anerkennung: Erleichterung von Auslandsaufenthalten	Mobilitätshemmnis durch Unvergleichbarkeit der Curricula
		faktische Einschränkung des Mobilitätsfensters auf die Wechselschwelle vom Bachelor- ins Masterprogramm

dazu führen, Dinge durch Zeitablauf zu erledigen, z.B. weil die Amtszeiten derjenigen ablaufen, welche die Umsetzungen vorantreiben möchten.

Auf diese erprobten Unterlaufensstrategien trafen einerseits die externen Anforderungen, von der KMK in ihren Strukturvorgaben (KMK 2003; 2008) politisch formuliert und von den Landesgesetzgebern in rechtsverbindliche Normentexte übersetzt. Ergänzt wurden sie andererseits um den Verzicht, die reformbedingten Mehrkosten bereitzustellen. Auch sonstige Gratifikationen wurden kaum angeboten. (Wo dies gleichwohl geschah, sind auch bessere Ergebnisse zu besichtigen: Den Fachhochschulen etwa offerierte die Reform eine Angleichung des Wertes ihrer Studienabschlüsse an den der Universitäten.)

Die deutsche Bologna-Reform war also faktisch eine Anweisungsintervention mit unterkritischer Anreizstruktur. Diese verband sich mit kulturellen Eigenheiten des akademischen Betriebs: die Sicherung der Ausstattung und Be-

deutsamkeit durch möglichst prominente Vertretung des je eigenen Fachgebiets im Curriculum; geringe Kooperationsneigungen zwischen unterschiedlichen Fachvertretern bei der Bildung von Modulen; Zeitmangel und/oder mangelndes Interesse, sich mit Fragen der Gestaltung von Lehre intensiver zu befassen, und dergleichen mehr.

Vor diesem Hintergrund können die Ergebnisse wenig verwundern, wie sie seitmehr aus sehr unterschiedlichen Interessensperspektiven kritisiert werden:

- Der Bologna-Prozess führe zu einer Überlastung der Lehrenden. Insbesondere die Akkreditierung erzeuge eine Bürokratisierung, die den Aufwand für die frühere staatliche Anerkennung der Studiengänge bei weitem übersteige. Dies verschärfe sich noch dadurch, dass ein Qualitätsgewinn durch die (obendrein kostenpflichtige) Akkreditierung nicht erkennbar werde und Qualitätsmängel der Akkreditierungsagenturen bzw. -verfahren durch die Hochschulen nur unzulänglich sanktionierbar seien.
- An manchen Universitäten sei der Lehrstoff neunsemestriger Diplom-Studiengänge in sechssemestrige Bachelorprogramme komprimiert worden, woraus sich Arbeitsüberlastungen und Frustrationen bei den Studierenden ergeben.
- Die auf drei Jahre verkürzten Bachelor-Studiengänge führten zu einem geringeren Qualifikationsniveau und zu einem weniger berufsqualifizierenden Abschluss als die früheren Studiengänge, z.B. durch den Wegfall von Praxissemestern und Auslandsaufenthalten. Wenn der Bachelor zum Regelabschluss werden solle, bedeute dies zwangsläufig ein Absinken des durchschnittlichen Bildungsniveaus der künftigen Akademikerkohorten.
- Den Studierenden werde durch die gestraffte Ausbildungsform und geringe Wahlmöglichkeiten die Chance genommen, eigene Interessenschwerpunkte in ihrem Studium zu setzen.
- Die Autoren der Modulhandbücher übten sich in Überanpassung und versprächen in ihren Modulbeschreibungen das Erreichen aller nur denkbaren Lernziele. In der Tat, bei Studienprogrammen, die zwischen 500 und 800 Lernziele verfolgen (vgl. Keil/Pasternack 2011: 76), dürften Zweifel angebracht sein: Ob dort wohl wirklich für jedes einzelne dieser Ziele die wirklich vollständige Umsetzung realistisch sein mag? Allerdings führen in solchen Fällen nicht allein der blanke Bologna-Opportunismus die Feder, sondern auch die Kompetenzdefizite der Lehrenden: Die Auswahl von Lernzielen bedeutet, einzelne zu privilegieren, indem andere nicht erwähnt werden. Wer 800 Lernziele für ein Bachelor-Programm aufschreibt, spart sich die Mühe der Auswahl, indem er/sie alles aufschreibt, was denkbar erscheint.

- Die Forderung nach Employability führe dazu, dass die Bachelor-Programme zu stark berufsbezogen seien. Statt allgemeiner Bildung stünden nur noch die Arbeitsmarktqualifikation und die Interessen des Marktes im Vordergrund. Auch erzeuge das Berufsbefähigungspostulat für den Bachelor bei bestimmten Studiengängen – insbesondere den frühprofessionalisierten, also Medizin, Jura, Ingenieurwissenschaften, Lehramt und Theologie – unüberwindbare Hürden.
- Das proklamierte Anliegen, durch die gestufte Studienstruktur, die Modularisierung und das Leistungspunktsystem die internationale Mobilität zu erleichtern und zu verbreitern, werde nicht erreicht. Die versprochene Erleichterung der überregionalen und -nationalen Anerkennung von Studienteilleistungen werde bislang keineswegs eingelöst; was ursprünglich bessere internationale Vergleichbarkeit sichern sollte, habe zu Studiengängen geführt, die nicht einmal interregional vergleichbar sind.
- Ein Problem der gedrängten Studienprogramme und der Unmöglichkeit, bestimmte Module in jedem Semester anzubieten, bestehe darin, dass die hohe Zahl an faktischen Teilzeitstudierenden – also Studierenden, die für ihren Lebensunterhalt jobben müssen – unberücksichtigt bleibe.
- Die sozialen Auswirkungen der Reform würden zu wenig berücksichtigt.

Was unter dem äußeren Druck bei gleichzeitig fehlenden Ressourcen realisiert wurde, lässt sich so zusammenfassen: Die Hochschulen und ihre Fachbereiche haben der Form Genüge getan – Zweistufigkeit, Modularisierung, Leistungspunktsystem, Akkreditierung, studienbegleitende Leistungsnachweise – und dieser neuen Form, soweit es ging, die alten Inhalte eingepasst.[62] In aller analytischen Unterkühltheit (die von den realen Zumutungen für die Studierenden absieht): Angesichts der Programmierungsschwächen des Prozesses kann man das durchaus als einen erstaunlichen Erfolg bewerten.

9.5. Resümee: Evaluation

Die oben genannten drei Strömungen der hochschulpolitischen Debatte spiegeln sich bei der Bologna-Bewertung in einer scharfen Kontrastierung: Konservative Kritiker sehen eine „Zerstörung der deutschen Universität“. Eine emanzipatorisch motivierte Kritik moniert, dass eine an sich begrüßenswerte Strukturierung des Studiums zur übermäßigen Verminderung von Freiheitsgraden und zur zwangsweisen Selbstökonomisierung der Studierenden führe. Marktliberale Kritiker wiederum kritisieren eine anhaltende Praxisferne des Studiums.

[62] Es gibt selbstredend Ausnahmen. Vgl. etwa zur Universität Lüneburg Spoun (2007).

So zeigt sich bei der Bologna-Bewertung ein scharfer Kontrast zwischen (a) Humboldtianismus[63] (Barz 2005), (b) der Verteidigung einer Bologna-Konzeption, die von einer universalistischen Bildungsidee getragen wird, und (c) einem Employability-fixierten Bologna-Konzept.

Während sich Humboldtianismus und Universalismus in der Ablehnung der Employability als „Berufsbefähigung" treffen, eint den Humboldtianismus und die Employability-Verfechter ein partikularistisches Bildungsverständnis: Überwiegend gelten ihnen die Einzelnen nicht als Bürger, „die mit der Freiheit begabt sind, etwas aus sich zu machen, sondern als Inhaber bildungsresistenter Begabungen und vor allem Begabungsmängel" (Lenhardt 2004: 19).

Ein zeithistorischer Rückblick kann hier hilfreich sein. Der Bologna-Prozess in Deutschland weist einige markante Ähnlichkeiten zum Projekt der Gesamthochschule der 70er Jahre auf, worauf Ulrich Teichler (2001: 102) hingewiesen hat: „Alle wollen die Gesamthochschulidee, niemand will die Gesamthochschule". Sie hatte sich als Regelhochschule nicht durchgesetzt, und existiert mittlerweile als Hochschultyp gar nicht mehr.

Zahlreiche Universitäten reagierten aber auf die Anforderungen der Studienstrukturreform faktisch mit gesamthochschulischer Binnendifferenzierung – allerdings reduziert um das in den 70er Jahren zentrale Anliegen, möglichst weitgehende Durchlässigkeit zu ermöglichen. Die Einführung gestufter Studiengänge wird genutzt, um Fachhochschulelemente in die eigenen Angebote zu inkorporieren – aber dies zu den universitätsspezifischen Kosten: 55 Prozent der Arbeitszeit einer Universitätsprofessorin werden kalkulatorisch für Forschung veranschlagt, bei einem Fachhochschulprofessor hingegen nur 5–10 Prozent.[64]

---

[63] Der im übrigen auf historischen Fehlannahmen fußt: Bei der „Humboldtschen Universität" handelt es sich um eine Konstruktion der Nachwelt. Diese verband Zitate aus den Schriften Humboldts mit eigenständigen interessegeleiteten Deutungen zu einem Konstrukt „Das Wesen der deutschen Universität" (Spranger 1930). Entgegen landläufigen Annahmen hatte die Humboldtsche Universitätskonzeption im 19. Jahrhundert keine Wirkungen entfalten können (vgl. Paletschek 2001), da sie damals nicht bekannt war: Humboldts Denkschrift „Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin" wurde erst 1896 aufgefunden und in Auszügen publiziert. Auch die Gründung der Berliner Universität galt bis dahin nicht als besonderer Einschnitt in der deutschen Universitätsentwicklung (Paletschek 2002: 184, 186).

[64] Bezug: die von HIS Hannover unternommenen Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche, z.B. Leszczensky/Dölle (2003: 23). Aus Vereinfachungsgründen differenziert HIS die Hochschulaktivitäten nicht weiter aus, etwa hinsichtlich Nachwuchsförderung, Administration oder Weiterbildung, sondern beschränkt sich auf die Unterscheidung der beiden zentralen Leistungsprozesse Forschung und Lehre; d.h. es wird davon ausgegangen, dass sich weitere Aktivitäten in etwa gleich auf Forschungs- und Lehrangelegenheiten beziehen.

Doch kann der zeitgeschichtliche Blick auf die Gesamthochschule auch analytisch hilfreich sein. In Anlehnung an die Analyse ihres Scheiterns (vgl. Cerych et al. 1981) lässt sich, auf den Bologna-Prozess bezogen, fragen: Kann ein politisches Programm durchsetzbar sein, dessen Implementation zugleich sechs Umstände unterlaufen muss:

1) über die Leitideen herrschen bei den Beteiligten voneinander abweichende Vorstellungen;
2) an der Verwirklichung arbeiten Akteure gemeinsam, die auf Grundlage gegensätzlicher Problemdefinitionen dieselbe Policy-Strategie verfolgen und
3) damit entgegengesetzte Ziele erreichen möchten;
4) über praktische Nutzenserwartungen der politischen Absicht sind nur vage Prognosen möglich;
5) die sektortypische Mentalität im änderungsbetroffenen Bereich kollidiert mit der durchzusetzenden politischen Absicht, und
6) das konkrete Politikfeld ist anhaltend unterfinanziert, woran sich auch nichts ändern soll?

Ein gewichtiger Unterschied zwischen der Gesamthochschulbewegung und der Bologna-Reform besteht allerdings: Die Gesamthochschule war ursprünglich, dies genau wie der Bologna-Prozess, ein Projekt, dass auf flächendeckende Umsetzung zielte. Realisiert worden war es indes sowohl in Inhalt als auch Form lediglich punktuell, nämlich an einer überschaubaren Zahl von Standorten.

‚Bologna' dagegen ist in Deutschland hinsichtlich seiner Form unterdessen praktisch flächendeckend realisiert, allerdings inhaltlich allenfalls punktuell. Daraus ergeben sich Reform-Reformchancen. Die vorhandene Form kann, da vielfach noch mit alten Inhalten gefüllt, vergleichsweise aufwandsarm angepasst werden: abstoßen, was hinderlich, und beibehalten, was nützlich ist.

Kriterien der Hinderlichkeit bzw. Nützlichkeit sind die neuen Inhalte: Kompetenzorientierung in Verbindung mit Fachwissen (statt Wissen und so genannte Schlüsselqualifikationen in getrennte Module zu sortieren), Internationalität, Vielfalt des Studienangebots, Berücksichtigung der studentischen Arbeitsbelastung, Lern- statt Lehrorientierung und Orientierung darauf, was die Studierenden am Ende des Semesters tatsächlich können. Mit diesen neuen Inhalten lassen sich dann die reparierten Formen füllen.

Manches Reformproblem kann dabei schon deshalb vergleichsweise einfach bereinigt werden, weil es in der Zuständigkeit der Bundesländer bzw. der Hochschulen und ihrer Fachbereiche bearbeitbar ist: zu kleine Module, zu enge Vorschriften zur Modulreihenfolge, übermäßige Prüfungslast, unzulängliche

Wahlfreiheiten, keine Möglichkeiten für individuell unterschiedliche Studiengeschwindigkeiten, Hyperspezialisierung von Studienprogrammen einerseits, Hyperinterdisziplinarisierung andererseits (vgl. Hechler/Pasternack 2009).

Auch von einem verengten Verständnis von „Berufsbefähigung" kann man sich verabschieden. Sowohl ein Bachelor- als auch ein Master-Abschluss wird in vielen Fächern nur eine bestimmte Berufs*feld*befähigung zertifizieren können. Da den heutigen Studierenden kurvenreiche Berufsbiografien zu prognostizieren sind, schränkt eine verengte Orientierung auf Berufsbefähigung deren Lebenschancen ein.

Ebenso kann in den strikt professionalisierten Berufen – Medizin, Jura, Ingenieurwissenschaften, Lehramt und Theologie – die Auffassung Platz gewinnen, dass ein Bachelor zwar nicht zur Ausübung des Berufs der Ärztin, des Volljuristen, der Architektin, des Lehrers oder der Pfarrerin befähigt, aber für berufliche Verwendungen unterhalb der Vollprofessionalisierungsschwelle durchaus, also etwa Pharmavertreter, Wirtschaftsjuristin, Assistent im Architekturbüro, pädagogische Mitarbeiterin oder Diakon.

Andere Reformprobleme bedürfen einer Änderung der Strukturvorgaben der KMK, die seit geraumer Zeit ja auch forsch ans Werk schreitet: Jetzt müssten die Studiengänge noch studierbar werden (KMK 2009). Das enthält immerhin das Bekenntnis, zunächst weiträumig unstudierbare Studiengänge erzeugt zu haben. Oder wie der Wissenschaftsrat formuliert: „Von der Studienreform zur Studienqualität" (Wissenschaftsrat 2012). Das heißt: Die Verbindung zwischen beiden ist erst noch herzustellen – ein bemerkenswertes Resümee einer 15jährigen Hochschulreformentwicklung, deren Rhetorik die Studienreform und Studienqualität nahezu als Synonyme verstand.

Insgesamt kann es keine kohärente hochschulpolitische Zielstellung sein, einerseits über den Ausbau des Hochschulwesens, die Akademisierung von Berufsfeldern, die Erhöhung der Studierneigung und die Absenkung von Zugangshürden eine formale Höherqualifikation größerer Alterskohortenanteile zu erreichen, andererseits aber zugleich das inhaltliche Niveau der formal zertifizierten Qualifikationsstufe abzusenken.

Ob dies geschieht oder nicht geschieht, entscheidet sich an der Gestaltung des Verhältnisses von Bildung und Ausbildung – und das heißt an einer Hochschule zugleich: des Verhältnisses von Forschung und Lehre. Ein Hochschulstudium, das keinerlei Beziehungen zur Kultur wissenschaftlicher Wissensproduktion aufweist, ist unter starkem Legitimationsdruck, worin sein hochschulischer Charakter bestehe und warum die dort Lehrenden öffentliche Ressourcen auch für die Forschung beanspruchen.

Studierende studieren (statt einen Beruf zu erlernen), weil sie sich in ihren beruflichen Handlungskontexten typischerweise in Situationen der Ungewiss-

heit, konkurrierender Deutungen und in Normenkonflikten zu bewegen haben werden. Während des Studiums werden ihnen bestimmte Normensysteme vermittelt, doch in der beruflichen Praxis haben sie es dann zu einem wesentlichen Teil mit Abweichungen von diesen Normensystemen zu tun:

> „Geistliche haben es mit Sündern und Ketzern zu tun, Richter mit Rechtsbrechern und streitenden Parteien, Lehrer mit dem abweichenden Verhalten des Jugendalters, Psychologen mit Patienten, die an ihren neurotischen Infantilismen hängen, Verwaltungsbeamte mit Bürgern und Politikern, die sich dem bürokratisch Notwendigen nicht fügen wollen, Architekten mit Bauherren und deren Idiosynkrasien, Ingenieure mit Betriebswirten, die ihren kreativen Entwürfen mit Kostenargumenten entgegentreten usw." (Lenhardt 2005: 101)

Studierende müssen die Souveränität gewinnen, damit im Beruf umgehen zu können. Ob er oder sie einen Bachelor- oder Master-Titel trägt, wird dabei nicht von Belang sein. Wer heute studiert, wird – in welchem beruflichen Feld auch immer – mit hoher Wahrscheinlichkeit morgen unter Zeitdruck, Ungewissheit sowie Deutungs- und Normenkonflikten komplizierte Sachverhalte zu entscheiden haben und in solchen Situationen sicher handeln müssen.

Dafür muss sie oder er einiges beherrschen: Es ist vorhandenes Wissen zu aktualisieren, es sind effektiv neue Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten. Ursache-Wirkungs-Bündel müssen selektiert, Wesentliches von Unwesentlichem getrennt, Handlungsoptionen ausgewählt, Problemlösungsanordnungen organisiert und Prozesse gesteuert werden können. In komplexen und riskanten Handlungssystemen, die von gleichfalls komplexen und riskanten Umwelten umgeben sind, sind folgelastige Entscheidungen – also Entscheidungen, die auch andere tangieren – zu treffen.

Zu erlangen ist dafür die auf wissenschaftlichen Kenntnissen gründende – d.h. methodisch geleitete, kritisch reflektierende und hinter jegliche Vordergründigkeiten blickende – Fähigkeit, selbstständig Sachverhalte zu erkennen, einzuordnen und zu bewerten, um sie sodann handelnd beeinflussen zu können. Man möchte jedenfalls in keiner Stadt leben, in der im Elektrizitätswerk der Schichtleiter diese Dinge nicht beherrscht.

Zu erlangen sind durch ein Hochschulstudium also, kurz gesagt, wissenschaftlich basierte Urteilsfähigkeit und eine explizit darauf gründende Handlungsfähigkeit. Diese sollen zum Lösen von Problem befähigen, die während des Studiums noch gar nicht bekannt sein konnten. Dafür wiederum reicht es nicht hin, den Einzelnen und die Einzelne lediglich für den individualisierten Konkurrenzkampf zu stählen, aufs Funktionieren im Bekannten und Gegebenen hin auszubilden und ergänzend mit Techniken sozialer Minimalverträglichkeit – Konfliktmanagement, Kommunikationsfähigkeit – auszustatten.

Jenseits aller Debatten um eine „Idee der Universität“ oder „Humboldt ist tot“-Ausrufungen: Genau diesem Ziel dient die Forschungsbindung eines Hochschulstudiums. Denn:

> „Schaut man sich genauer an, welcher Art die Kernkompetenzen sind, die offenbar über die Beschäftigungsfähigkeit entscheiden (kritisches und analytisches Denkvermögen, Argumentationsfähigkeit, Fähigkeit zu selbstständigem Arbeiten und Lernen, Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit, Planungs-, Koordinations- und Managementfähigkeit, kooperatives Arbeitsverhalten usw.), so wird deutlich, dass die althergebrachten Humboldtschen Tugenden der gegenseitigen Befruchtung von Forschung und Lehre auch aus heutiger Sicht erstaunlich aktuell sind. Es überrascht, dass sich die Liste der für die Beschäftigungsfähigkeit relevanten Kompetenzen auf weiten Strecken mit den Kompetenzen deckt, die die moderne Forschung verlangt“ (Bourgeois 2002: 41).

Diese kulturelle Konvergenz zwischen dem, was wissenschaftliches Arbeiten ist, und dem, was im Berufsleben folgelastiges Handeln bedeutet, verweist auf eine zentrale Notwendigkeit: Die Beteiligung an Bildung durch Wissenschaft ist zu verallgemeinern, statt sie einzuschränken. Was als „Einheit von Forschung und Lehre“ häufig etwas überhöht wird, meint eine reflexive Kopplung von Forschung und Lehre: eine Kopplung, mit der „die Geisteshaltung und intellektuelle Disziplin vermittelt werden sollen, die in der Forschungspraxis verlangt werden“ (ebd.: 39).

Um praktische Wege der Umsetzung zu finden, kann hilfreich sein, was Tino Bargel (2007) in Auswertung der bisherigen Bologna-Erfahrungen vorgeschlagen hat: Man sollte sich – an einer Hochschule, in einem Fachbereich oder Institut – zuerst auf geteilte Prinzipien verständigen. Von diesen dann sollten – durchaus differenzierte – Strukturen und Standards abgeleitet werden, statt den heute üblichen Weg zu gehen, an dessen Ausgangspunkt die (vereinheitlichenden) Strukturen und Standards stehen. Wesentliche der Prinzipien, die Bargel vorschlägt, sind:

- Autonomie der Studierenden („Autonomie braucht Raum + Zeit für Erprobungen, eigene (Irr-)Wege“);
- Zugänglichkeit der Lehrenden und Kommunikation unter den Studierenden (beides über Strukturen zu schaffen und zu verstetigen);
- Integration der Studierenden in die Hochschule und deren aktive Unterstützung;
- forschungsorientiertes Lehren und Lernen („Forschungsbezüge im Studium und Forschungserfahrungen der Studierenden (Mitarbeit in Projekten) haben für die fachliche Qualifizierung wie für außerfachliche Kompetenzen die günstigsten Folgen“);

- Praxistauglichkeit des Studiums („Es ist … ein Problem, Praktika mit Praxistauglichkeit des Studiums gleich zu setzen: Praxistauglichkeit als Prinzip ist mehr“);
- Internationalität und internationaler Austausch (z.B. auch mehr Internationalität für Studierende, die nicht ins Ausland gehen);
- Professionalität statt Employability (also: Autonomie und Verantwortlichkeit statt lediglich Beschäftigungsbefähigung);
- Effizienz des Studienverlaufs („geht allerdings nicht allein in ‚rasch' und ‚erfolgreich' auf, sondern Ablauf und Ertrag sind einzubeziehen. Zu beachten sind unterschiedliche ‚Effizienzhorizonte', die in verschiedenen Gruppen existieren“);
- Fairness und Transparenz in Prüfungen und bei Entscheidungen zur wissenschaftlichen Weiterqualifizierung.

Ein Studiengang, der solchen Prinzipien folgt, kann sicherstellen, dass nicht Entakademisierung des Studiums, sondern Bildung durch Wissenschaft auf Erfolg im Beruf vorbereitet. Die Distanz zur Welt der Arbeit ist dabei ein zentrales Merkmal solcher Bildung – und zwar um Befähigungen zu erwerben, eben diese Welt der Arbeit und andere Lebenssphären erfolgreich zu bewältigen (Teichler 2003: 15).

Lebenskluge Beschäftiger verlangten auch genau das, denn: „Praktiker wissen, daß Praxis blind macht. Sie suchen nicht nach Leuten, die ihre Blindheit teilen“ (Baecker 1999: 71). Dafür wiederum sei nichts förderlicher, als eine „Kontaktinfektion mit Wissenschaft“ (Daxner 2001: 74). Bleiben indes die meisten Studierenden von der Reflexivität, die die Forschungsbindung meint, ausgeschlossen, dann wird vor allem für eines zuverlässig gesorgt: Die wissenschaftlich ausgebildeten Master-Absolventen, beruflich auf den höheren Entscheiderpositionen angelangt, werden wesentlich damit beschäftigt sein, die Fehlentscheidungen der unzulänglich ausgebildeten mittleren Qualifikationsebenen zu reparieren.

Bei all dem wird aber auch eine realistische Einschätzung dessen nötig sein, welches Unterstützerpotenzial für Hochschulreformen generell zu gewinnen ist. Die flächendeckende Akzeptanz von Veränderungen im Wissenschaftsbetrieb muss kulturell verankert sein, und daher stellt sie sich im allgemeinen über einen Wechsel der akademischen Generationen ein. Kurzfristig hingegen sind in den Hochschulen selbst typischerweise nicht *Mehrheiten für* eine Reform zu erobern; vielmehr ist dafür zu sorgen, dass die Hochschulangehörigen *nicht mehrheitlich gegen* die Reform sind. Diese Hinnahmebereitschaft neu zu gewinnen, wird eine der größeren Herausforderungen bei der Reprogrammierung des Bologna-Prozesses in Deutschland sein.

10. Föderalismusreform: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten

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

10.1. Ausgangslage

Vor der Föderalismusreform 2006 wurde überwiegend das Bild eines zwar föderal verfassten, aber weitgehend homogenen Hochschulwesens in Deutschland gezeichnet. Dieses Bild ist allerdings schon damals nur bedingt berechtigt gewesen. Betrachtet man datengestützt das Jahrzehnt von 1995 bis 2004, so lassen sich bereits seinerzeit, vor der Föderalismusreform 2006, markante Unterschiede zwischen den Ländern feststellen:[65]

- Für die *Hochschulfinanzierung* wurden in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg die höchsten Beträge aufgewendet. Allerdings gab es beträchtliche Unterschiede bei den Steigerungsraten. Nahmen von 1995 bis 2004 die in den Hochschulen verausgabten Grundmittel in Bayern um 1,2 Prozent zu, so waren dies in NRW 28,5 Prozent. Deutliche Zuwächse wiesen im gleichen Zeitraum auch einige mittelgroße und kleine Länder auf: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Einen massiven Rückgang der Hochschulfinanzierung gab es lediglich in Berlin mit minus 17 Prozent. In fünf Ländern allerdings glichen die

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

Aufwüchse die normale Tarif- und Preisentwicklung nicht aus, so dass dort Realminderungen zu konstatieren waren (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Saarland und Sachsen); in Schleswig-Holstein wurden die verausgabten Grundmittel auch nominal geringer.

- Bei den *flächenbezogenen Studienplätzen* waren von 1995 bis 2004 in acht Bundesländern deutliche Steigerungen zu beobachten: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Schleswig-Holstein. Bei den fünf ostdeutschen Ländern, die sich darunter befinden, resultierten diese Studienplatzzuwächse aus dem einigungsbedingten Ausbau der Hochschulen. Lediglich drei westdeutsche Länder hatten demnach ihre flächenbezogenen Studienplatzkapazitäten deutlich erweitert. Dem stand ein Land gegenüber, das deutlich reduziert hat: Berlin.

- Deutliche Unterschiede fanden sich auch beim *Anteil der Fachhochschulstudierenden* an allen Studenten und Studentinnen. Deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 26,4 Prozent lagen hier Brandenburg, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt. Sehr deutlich darunter lagen das Saarland und Berlin. In allen Ländern außer Bremen, Schleswig-Holstein und Sachsen gab es zwischen 1995 und 2004 Steigerungen des FH-Studierendenanteils.

- Über die *innerdeutsche Ingoing-Mobilität* – und damit z.T. auch über die Attraktivität der Hochschulen – geben die Anteile der Studierenden mit Hochschulzugangsberechtigung (HZB) eines anderen Bundeslandes Auskunft. Besonders viele auswärtige Studieninteressierte wurden 1995-2004 von den Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg sowie von Rheinland-Pfalz und Brandenburg angezogen. Sehr unterdurchschnittlich waren die Anteile von Studierenden mit HZB aus einem anderen Land in NRW und Bayern.

- Inwieweit einzelne Hochschulen bzw. ihre Standorte auch für nichtdeutsche Studierende attraktiv sind, lässt sich dem *Anteil ausländischer Studierender*, die für ein Studium nach Deutschland gekommen sind (Bildungsausländer), an der Studentenschaft ablesen. Insgesamt betrug dieser Anteil in der Bundesrepublik 2004 knapp zehn Prozent. Davon wichen Hamburg und das Saarland deutlich nach oben, die drei Länder Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen hingegen deutlich nach unten ab.

Während diese Betrachtung auf absolute Größenordnungen abstellt, ergibt eine Auswertung, welche die Leistungsdaten ins Verhältnis zu sozialökonomischen Referenzgrößen setzt, weitere Aufschlüsse. Einer entsprechenden Datenauswer-

tung lassen sich für das Jahrzehnt 1995-2004 folgende Auffälligkeiten entnehmen:[66]

- Die *Hochschulfinanzierung pro Kopf der Bevölkerung* war sehr überdurchschnittlich in den drei Stadtstaaten und daneben in NRW. Deutlich unterdurchschnittlich war sie hingegen in Bayern sowie Mecklenburg-Vorpommern, und einen stark unterdurchschnittlichen Wert erreichte Brandenburg mit lediglich 50 Prozent des gesamtdeutschen Mittels.

- Indem der *Anteil der Hochschulaufwendungen am Bruttoinlandsprodukt* (BIP) berechnet wird, lässt sich die Hochschulfinanzierung ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungskraft des jeweiligen Bundeslandes setzen. Dabei zeigt sich: Berlin und Bremen als Stadtstaaten sowie die (ostdeutschen) Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wiesen deutlich überdurchschnittliche Anteile der Hochschulaufwendungen am BIP auf. Die hohen Werte der ostdeutschen Länder (außer Brandenburg) resultierten aus dem dort insgesamt geringen BIP, zeigen aber auch, dass trotz eingeschränkter ökonomischer Leistungskraft prägnante politische Schwerpunkte in der finanziellen Ausstattung der Hochschulen gesetzt wurden. Deutlich unterdurchschnittliche Anteile der Hochschulaufwendungen am BIP waren für Bayern, Brandenburg und Schleswig-Holstein zu konstatieren.

- Die *Zahl der Studierenden in Relation zur Einwohnerzahl* war besonders hoch in den drei Stadtstaaten. Deutlich unterdurchschnittlich war sie in Brandenburg, Niedersachsen, im Saarland und in Schleswig-Holstein.

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

Fazit: Von Homogenität der deutschen Hochschullandschaft ließ sich vor der Förderalismusreform 2006 kaum sprechen.

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

10.2. Problemstellungen

Mit der Föderalismusreform 2006 erlegten sich die Länder einen Qualitätswettbewerb auf, der explizit auf weitere föderale Differenzierung setzt. Es stellen sich seither neue Fragen: nach föderaler Verwettbewerblichung, nach Heterogenisierung mit sechzehn je eigenen Hochschulsystemen oder nach verstärkter Bezugnahme aufeinander mit dem Ergebnis dann doch wieder eintretender Homogenisierung.

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

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

Antworten auf derartige Fragen werden noch deutlicher als Exzellenz oder Effizienz über die Platzierung innerhalb des Hochschulqualitätswettbewerbs zwischen den Ländern entscheiden: Während viele Debatten stärker auf die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Hochschulen fokussiert sind, betreffen diese Fragen die Erfolgschancen der Mehrheit der Hochschulen und die Erfolgschancen regionaler Hochschulsysteme.

Der Föderalismus in der Hochschulpolitik wird in Deutschland auf drei funktionalen Ebenen realisiert:

b) der aus der Kultushoheit begründeten eigenständigen Verantwortung der Länder für die Unterhaltung und Entwicklung ihrer Hochschulen,
c) der hochschulpolitischen Länder-Koordination und
d) – in nunmehr eng umgrenzten Einzelbereichen – der hochschulbezogenen Bund-Länder-Kooperation.

Die Föderalismusreform hat die erste Ebene gestärkt und die dritte Ebene geschwächt. Dabei benötigen die Hochschulen aber auch weiterhin eine gesamtstaatliche Aufmerksamkeit. Denn politikfeldsystematisch stellt die Hochschulpolitik den Adapter zwischen Bildungs- und Forschungspolitik dar. Damit ist sie im Schnittpunkt zweier Bereiche mit zentraler Bedeutung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung angesiedelt.

Die einzelnen Landeshochschulpolitiken lassen sich als sequenzialisierte und/oder sich gegenseitig überlagernde Problembearbeitungsprozesse auffassen, die zweierlei Charakteristika aufweisen:

- Einerseits folgen sie normativ beeinflussten politischen Zielvorstellungen und können dadurch erwünschte Folgen haben (Zielerreichung).
- Andererseits vermögen sie durch Interdependenzkumulation auch unerwünschte Nebenfolgen zu erzeugen (teilweise oder vollständige Zielverfehlung).

Dabei stellen – in einem interessenpluralistischen Politiksystem – Zielhierarchien, Zielkonkurrenzen und -konflikte sowie die Differenz zwischen offiziellen und inoffiziellen Zielen keine Ausnahmeerscheinungen, sondern den Normalfall dar. Die Expertenurteile über die Föderalismusreform 2006 fallen, soweit es um Hochschule und Wissenschaft geht, überwiegend ambivalent aus:

■ Einerseits entsprächen die nunmehr gültigen hochschulpolitischen Kompetenzen den Nachkriegsintentionen des Grundgesetzes eher als die ausgreifenden, mitunter auch konstitutionell überdehnenden Aktivitäten des Bundes bis 2006.

■ Andererseits entspreche die aktuelle Kompetenzordnung nicht den realen Erfordernissen, wie sie sechs Jahrzehnte nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes bestehen: Europäisierung, Internationalisierung, innerstaatliche wie grenzüberschreitende Mobilität und das Streben nach bildungsbezogener Chancengerechtigkeit bezeichnen die faktischen Entwicklungen und normativen Ansprüche der Gegenwart. Dass diesen eine allzu starke hochschulföderalistische Differenzierung auf Dauer gerecht werden könne, wird weithin bezweifelt.

Zwischen den Hochschulsystemen der deutschen Bundesländer bestehen, wie eingangs dargelegt, traditionell deutliche Unterschiede hinsichtlich des Finanzierungsinputs, aber auch des Leistungsoutputs. Die Föderalismusreform 2006 hatte den Anspruch erhoben, wettbewerbsföderalistische Aspekte im Hochschulwesen zu stärken – und damit sowohl den herkömmlichen kooperativen Föderalismus als auch die aktive Beteiligung des Bundes an der Hochschulentwicklung in den Hintergrund treten zu lassen. Zu betrachten sind daher nun vor allem die Länderdifferenzen in solchen Bereichen, in denen die Gestaltungs-

chancen der Länder mit der Föderalismusreform gestärkt wurden. Diese Bereiche sind: Hochschulsteuerung, Studienreform sowie Personal- und Karrierestrukturen.

10.3. Differenzierungseffekte?

Hinsichtlich ihrer Ausstattungen und Profile weisen die 16 Landeshochschulsysteme prägnante Unterschiede auf (vgl. Reisz/Schulze 2011). So streuen beispielweise die Anteile der Hochschul- und FuE-Ausgaben an den Landeshaushalten zwischen 4,1 und 10,4 Prozent (Übersicht 12).

Übersicht 12: Anteile der Hochschul- und FuE-Ausgaben an den Landeshaushalten 1998-2008

Land	**Mittelwert der Haushaltsjahre 1998 – 2008** (in %)	**N**	**Standard-abweichung***
Baden-Württemberg	6,3857	11	,14214
Bayern	6,4143	11	,18952
Berlin	10,4000	11	,00000
Brandenburg	4,0857	11	,14214
Bremen	8,5000	11	,00000
Hamburg	7,1000	11	,00000
Hessen	5,6143	11	,14214
Mecklenburg-Vorpommern	6,7857	11	,14214
Niedersachsen	6,3429	11	,09476
Nordrhein-Westfalen	5,8714	11	,37904
Rheinland-Pfalz	5,3857	11	,14214
Saarland	6,6714	11	,61594
Sachsen	10,1857	11	,52118
Sachsen-Anhalt	6,8286	11	,04738
Schleswig-Holstein	5,2571	11	,09476
Thüringen	8,4000	11	,00000
Deutschland gesamt	**6,4714**	**11**	**,04738**

* Als Maß der Abweichung vom Mittelwert der Anteile wird die Standardabweichung verwendet. Je größer dieser Wert ist, desto unterschiedlicher waren die Anteile für Hochschulbildung, Forschung und Entwicklung in den Landeshaushalten in den hier ausgewerteten elf Jahren. So lässt sich z.B. feststellen, dass Berlin, Bremen, Hamburg und Thüringen in all den elf Jahren stabile Haushaltsanteile für Hochschulbildung, Forschung und Entwicklung hatten, während in Saarland und Sachsen die Änderungen dieser Anteile über die Jahre hin bedeutend waren. Der Rest der Bundesländer kannte zwar Änderungen der Haushaltsanteile, doch waren diese vergleichsweise gering.

Tabelle: Robert Reisz/Henning Schulze (HoF)

Übersicht 13: Exemplarische Detailregelungsbereiche nach Bundesländern

Regelungsgegenstand		Höchstwert	Tiefstwert	Durchschnitt
Professoren-Mindest-Jahresbrutto-gehälter[1]	W2	€ 52.726,84 (Bayern)	€ 47.620,36 (Berlin)	€ 50.742,66
	W3	€ 63.913,87 (Bayern)	€ 57.623,32 (Berlin)	€ 61.496,99
Gesetzliche Befristung von Berufungszusagen[2]		keine Regelung (Hamburg)	explizite Vorbehaltsformulierungen, die sowohl Evaluationsergebnisse, Bestimmungen zu geänderten Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie die Struktur- und Entwicklungsplanung umfassen, in Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein	Zusagen auf höchstens 5 Jahre befristet in 10 Ländern. In den anderen Ländern Befristung ohne Angabe eines konkreten Zeitraums
Erstberufung auf Zeit oder auf Probe[3]		Keine Regelung für Erstberufungen (Berlin, Mecklenburg, NRW). In der Regel Verbeamtung auf Lebenszeit; Ausnahme: Bewerber/innen, die noch nicht mind. drei Jahre hauptberuflich an einer Hochschule tätig waren, dann 1½ Jahre Beamtenverhältnis auf Probe (Bayern)	Beamtenverhältnis auf Zeit für max. sechs Jahre, Umwandlung in lebenslängliches Beamtenverhältnis nach positivem Bewertungsverfahren durch die Hochschule (Hamburg)	
Forschungssemester[4]	frühestens nach Ablauf von	7 Semestern (Berlin, Brandenburg, Hessen, Schleswig-Holstein)	9 Semestern (Thüringen)	7,7 Semester
	Freistellungsumfang	max. 2 Semester (Bremen)	1 Semester	1 Semester in 13 Ländern, 2 Länder keine Festlegung
Regelaltersgrenze ProfessorInnen[5]		Vollendung des 68. Lebensjahres (Niedersachsen)	Vollendung des 65. Lebensjahres in 8 Bundesländern	

Quellen: [1]Professorenbesoldung… (2010) [Durchschnittswert = eigene Berechnung]. [2]Gesetzliche Befristungen… (2009). [3]Preißler (2009). [4]Radau (2009) [Durchschnittswert = eigene Berechnung; einbezogen dabei acht Bundesländer, da vier Bundesländer diesbezüglich keine Festlegung getroffen und zwei Bundesländer nach Ablauf von „angemessenen Zeitabständen" geregelt haben; in Berlin und Sachsen gibt es „in besonderen Fällen" bereits Forschungssemester nach Ablauf von zwei Semestern]. [5]Hellfeier/Pinsdorf (2011)

Aber auch in einer Reihe von praktischen Detailregelungen finden sich durchaus Unterschiede zwischen den Ländern. Solche lassen sich für exemplarische Regelungsbereiche etwa den regelmäßig durch die Zeitschrift „Forschung & Lehre“ unternommenen Ländervergleichen entnehmen (Übersicht 13). Diese haben jedoch nur wenig mit erweiterten Spielräumen durch die Föderalismusreform 2006 zu tun und ließen sich auch vorher schon beobachten.

Vor allem indes werden Unterschiede zwischen den Ländern anhand der Leistungsdaten ihrer Forschung an den Hochschulen augenfällig – und damit in einem Bereich, der gleichfalls von der Föderalismusreform 2006 nur marginal erfasst wurde:

> „Im Forschungswettbewerb der Hochschulen sind die ostdeutschen Bundesländer noch klar im Hintertreffen. Allein Sachsen und Berlin können vereinzelt punkten. […] Deutschlandweit ist … etwa jeder vierte Fachbereich als forschungsstark eingeordnet. Ausgewertet nach Bundesländern erreicht das Saarland den höchsten Anteil. Fast jeder zweite Fachbereich ist hier besonders stark bei Erfindungen oder wissenschaftlichen Veröffentlichungen. Mit Anteilen von über einem Drittel erreichen auch Baden-Württemberg und Sachsen herausragende Werte. … In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern erweisen sich die Hochschulen als nicht besonders forschungsstark.“ (Stifterverband 2010: 19f.)

Zugleich zeigen gerade die Forschungsleistungen, dass sich einfache Kausalzuschreibungen von bestimmten Steuerungs- und Ressourceninputs zu Leistungsoutputs verbieten. Nach landläufiger Auffassung ist die Forschung an den Universitäten der 16 Bundesländer hinsichtlich ihrer Ressourcenausstattung von zwei zentralen Faktoren abhängig: der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Länder und deren politischen Prioritätensetzungen. Grob lassen sich die Länder in fünf Gruppen gliedern:

- Die *Stadtstaaten* sind pro-kopf-bezogen vergleichsweise wirtschaftsstark und deutlich überdurchschnittlich bei ihren Hochschulausgaben.
- Die *süddeutschen Länder* Bayern und Baden-Württemberg sind überdurchschnittlich wirtschaftsstark und realisieren Pro-kopf-bezogen überdurchschnittliche (Baden-Württemberg) bzw. durchschnittliche (Bayern) Hochschulausgaben.
- Unter den *west- und nordwestdeutschen Flächenländern* gibt es eine Gruppe mit ökonomischen Leistungsfähigkeiten um den Bundesdurchschnitt bei unterdurchschnittlichen Hochschulausgaben (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein).
- Dagegen realisieren drei *andere westdeutsche Flächenländer* bei etwa durchschnittlichen bzw. überdurchschnittlichen ökonomischen Leistungsfähig-

keiten auch durchschnittliche bzw. überdurchschnittliche Hochschulausgaben (Hessen, NRW, Saarland).

- Die *ostdeutschen Flächenländer* sind durch deutlich unterdurchschnittliche ökonomische Leistungsfähigkeiten gekennzeichnet, realisieren aber dennoch fast durchschnittliche (Sachsen-Anhalt), durchschnittliche (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) bzw. überdurchschnittliche Hochschulausgaben (Sachsen). Eine Ausnahme bildet hier Brandenburg mit deutlich unterdurchschnittlichen Hochschulausgaben.[67]

Die ökonomischen Leistungsfähigkeiten und Hochschulausstattungen der Länder spiegeln sich nicht umstandslos in den Daten, mit denen die Forschungsleistungen indiziert (bzw. genauer: Symptome der Forschungsqualität erhoben) werden:[68]

- Unter den *Stadtstaaten* weisen Bremen und Berlin, nicht hingegen Hamburg deutlich überdurchschnittliche Forschungsleistungsdaten auf.
- Unter den *westdeutschen Flächenländern* erreichen NRW und das Saarland bei überdurchschnittlichen pro-Kopf-Hochschulausstattungen auch überdurchschnittliche Forschungsleistungsdaten. Für Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein fallen die Leistungsdaten der Forschung höher aus, als das die Hochschulausstattungen erwarten lassen würden. In Hessen und Rheinland-Pfalz sind die Forschungsleistungsdaten niedriger als die Hochschulausstattungen.
- Unter den *ostdeutschen Flächenländern* erreichen Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bei unterdurchschnittlichen (Brandenburg) bzw. durchschnittlichen (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) Hochschulausstattungen eher unterdurchschnittliche Forschungsleistungsdaten. Sachsen und Sachsen-Anhalt sind auf der Grundlage fast durchschnittlicher bzw. überdurchschnittlicher Hochschulausstattungen vergleichsweise herausgehoben mit Forschungsleistungsdaten, die etwa bundesdurchschnittlich sind.

Zwei exemplarische Betrachtungen ergeben ebenso ein durchwachsenes Bild:

- Beim *Anteil der DFG-Drittmittel der Universitäten eines Landes an den DFG-Drittmitteln bundesweit* erreichen sowohl ein Stadtstaat (Berlin), die großen westdeutschen Flächenländer (Baden-Württemberg, Bayern, NRW) als

[67] Dies liegt nicht am Fehlen einer Hochschulmedizin: Auch wenn die Hochschulausgaben der Länder ohne Hochschulmedizin betrachtet werden, bleibt Brandenburg deutlich unterschnittlich.

[68] vgl. Reisz/Schulze (2011: B.1.3.-B.1.12., B.7.1.-B.7.3.)

auch mittelgroße westdeutsche Flächenländer (Hessen, Niedersachsen) sehr gute Werte.

- Beim *Anteil der Drittmittel an den Hochschulgesamtausgaben* zeigt sich: Deutlich überdurchschnittliche Werte weisen hier sowohl Stadtstaaten (Berlin, Bremen), die großen westdeutschen Flächenländer (Baden-Württemberg, Bayern, NRW), ein mittelgroßes westdeutsches Flächenland (Niedersachsen) als auch zwei ostdeutsche Flächenländer (Brandenburg, Sachsen) auf.

Die ökonomische Leistungskraft und die Hochschulausstattungen können insoweit begünstigende Faktoren der Forschungsleistungsstärke eines Landes sein. Sie sind jedoch weder alleinige noch zwingende Bedingungen für die Forschungsstärke der Universitäten. Weitere förderliche Faktoren müssen hinzutreten oder können schwächere ökonomische Leistungskraft und geringere Hochschulausstattungen auch substituieren. Als solche Faktoren kommen insbesondere in Frage: Größe des Landes, traditionelle Forschungsstärke, Qualität der Hochschulsteuerung sowie die Dichte und Heterogenität der Forschungslandschaft unter Einschluss der außeruniversitären Forschung.

Betrachtet man dagegen, neben der Hochschulfinanzierung, andere Bereiche mit wesentlichen Gestaltungschancen der Länder – die Hochschulsteuerung, die Studienreform oder die Entwicklungen der Personal- und Karrierestrukturen –, so fallen die Ergebnisse weniger heterogen aus.

10.4. Hochschulsteuerung, Studienreform und Personalstrukturen

Betrachten wir nun die Bereiche, in denen die Föderalismusreform die Gestaltungschancen der Länder erweitert hat: Hochschulsteuerung, Studienreform sowie Personal- und Karrierestrukturen.

Die Reform der *Hochschulsteuerung* wurde in den letzten Jahren von drei unterschiedlichen Entwicklungen bestimmt (vgl. König 2011):

- In Bereichen, in denen die Hochschulsteuerung vom HRG nicht oder kaum reglementiert war (Mittelbewirtschaftung, vertragsförmige Vereinbarungen und Hochschulräte), wurden seit Anfang der 1990er Jahre neue Steuerungsinstrumente etabliert. Diese sind inzwischen in allen Bundesländern reguläre Bestandteile der Hochschulsteuerung.
- In der Ausgestaltung der Instrumente findet eine verdeckte Differenzierung statt, die entweder in unterschiedlichen Strukturen (Anteil der leistungsorientierten Mittelverteilung, Besetzung der Hochschulräte) oder in ihrem Anwendungsmodus (hierarchische oder kooperative Vereinbarungen) zum Ausdruck kommt.

■ In den Bereichen, in denen ursprünglich bundeseinheitliche Vorgaben angestrebte Veränderungen eingeschränkt hatten (Wahl der Hochschulleitung, Studiengebühren), waren Reformen erst nach entsprechenden Änderungen im HRG umgesetzt worden. Noch offen ist hier z.T. die Entwicklung bei Instrumenten, die erst durch die Föderalismusreform 2006 in die Gestaltungshoheit der Länder übergeben wurden (z.B. Kapazitätsrecht und Bauinvestitionen).

Insgesamt setzten sich allerdings die einmal in den Hochschulsteuerungsreform-Diskurs aufgenommenen Elemente langfristig in (fast) allen Bundesländern durch. Eine Ausnahme hiervon stellten lediglich Studiengebühren dar: Hier hatte sich der Trend innerhalb weniger Jahre erneut umgekehrt, indem er wieder in Richtung Abschaffung der Gebühren (bei fortdauernder Nichteinführung in gebührenfreien Ländern) ging.[69]

Im übrigen finden sich Unterschiede zwischen den Bundesländern allenfalls in der Geschwindigkeit, mit der Neuerungen der Hochschulsteuerung politisch aufgenommen und durchgesetzt werden. Muster sind aber auch dabei nicht zu identifizieren: Es sind regelmäßig politisch unterschiedlich regierte Länder, die neue Instrumente besonders schnell einführen bzw. auf Eile verzichten.

Auch bei der *Studienreform* sind die Angleichungsprozesse zwischen den Bundesländern und gemeinsame Entwicklungslinien bemerkenswert. Abgesehen vom Lehramtsstudium gibt es keine Sonderwege der Länder, keinen Sonderweg Ost und auch keinen bayerischen Bachelor oder ähnliches:

■ Die Bologna-Reform in Deutschland war von Anfang an ein nicht nur europäischer, sondern insbesondere auch ein nationaler Harmonisierungsprozess in studienformaler Hinsicht, d.h. die Einführung der Stufung, Modularisierung und Leistungspunkte betreffend.

■ Es finden sich viele unterschiedliche Detaillösungen – allerdings auf der Ebene der einzelnen Hochschulen, nicht der Länder.

■ Es fand eine Angleichung der Studienstrukturen durch bundesweit geltende Regelungen, aber nicht durch Normen des Bundes statt. Der Weg, über Verhandlungen mit den Ländern und unter den Ländern Standardisierungen durchzusetzen, scheint aus Bundessicht hier der erfolgversprechendere. (Winter 2011)

Das wichtigste Gremium der Standardisierung und Abstimmung ist die Kultusministerkonferenz. Weil infolge der Föderalismusreform der Abstimmungsbedarf zwischen den Länderministerien stieg, wurden die Koordination und der Austausch zwischen den Kultusministerien intensiviert. Um einen länderüber-

[69] vgl. oben: 4. Studiengebühren: Die teilkassierte Reform

greifenden Konsens in der Beschlussfassung zu erzielen, waren und sind aufwändige Verhandlungen zwischen den Ministerialbürokratien vonnöten. Insofern scheint es die Exekutive zu sein, die bei den Kompetenzverschiebungen der Föderalismusreform letztlich gewonnen hat. (Ebd.: 276)

Möchte man Effekte von Hochschulpolitiken indizieren, so könnte die *Studierendenmobilität* ein Indikator sein, der die Attraktivität einzelner Landeshochschulsysteme ausweist. Bemüht man sich indes, Größeneffekte zu eliminieren und bildet zu diesem Zweck vergleichbare Ländergruppen, dann fallen auch hier die Veränderungen der letzten Jahre in den meisten Fällen nur eher gering aus. Jenseits einer generellen Zunahme der studentischen Mobilität bleiben die Anteile an den bundesweiten Wanderungsgewinnen und -verlusten etwa gleich. (Lischka/Rathmann 2011) (Übersicht 14)

Übersicht 14: Studentische Zuwanderung nach 8-Ländern/Ländergruppen

	BW	BY	BE+BB	HB+NI	HH+MV +SH	HE+RP+ SL	NRW	SN+ST +TH
Zuwanderung der Studienanfänger (in %)								
2003	24	20	26	29	31	27	16	22
2008	31	23	31	33	35	31	17	24
Abwanderung der Hochschulzugangsberechtigten (in %)								
2003	23	16	32	32	29	25	17	23
2008	27	19	34	39	33	29	20	25

Tabelle: Irene Lischka (HoF)

In der Gestaltung der *Personal- und Karrierestrukturen* eröffneten die Föderalismusreform und die ihr vorangegangenen Entwicklungen seit den 90er Jahren den Ländern beträchtliche Spielräume. Der empirische Trend ist allerdings auch hier durch eine Angleichung der Länder oder zumindest durch eine Entwicklung gekennzeichnet, die in die gleiche Richtung weist. Trotz gestärkter Länderkompetenzen weisen die mehrheitlich neu gefassten Landeshochschulgesetze in Grundsatzfragen eine große Übereinstimmung auf:

- Festgehalten wird im Grundsatz an der Abgrenzung zwischen der selbstständig forschenden und lehrenden Professorenschaft im Beamtenverhältnis und den angestellten wissenschaftlichen Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen im ‚Dienstleistungsmodus' mit Abweichungsoptionen durch Kann-Bestimmungen.
- Die Juniorprofessur hat sich als eine der Habilitation gleichwertige Berufungsvoraussetzung durchgesetzt. Ebenfalls einig waren sich die Bundesländer darin, hier auf eine gesetzliche Regelung des Tenure Track zu verzichten.

- Weniger einheitlich fiel dagegen die Entscheidung hinsichtlich der Einführung von Lehr- bzw. Forschungsprofessuren aus. In sieben Bundesländern sehen die LHGs Professuren mit einer unbefristeten Schwerpunktsetzung in der Lehre vor. In fünf Ländern sind Professuren ohne zeitliche Begrenzung mit Forschungsschwerpunkt verankert; in zwei weiteren sind diese nur befristet zulässig. Eher zurückhaltend zeigten sich die Länder bei der Einführung lehrorientierter Personalkategorien im Bereich der Wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen.
- Eine Gemeinsamkeit zeigt sich bei der stärkeren Inanspruchnahme der untergesetzlichen Ebene für die Differenzierung zwischen Lehr- und Forschungspersonal. So weisen jeweils neun Länder in den Lehrverpflichtungsverordnungen Universitätsprofessuren mit Schwerpunkt Forschung oder Lehre aus. Bei den wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen hingegen variiert der Umfang der Lehrverpflichtungen im Vergleich der Bundesländer erheblich. (Bloch et al. 2011)

Generell kam es auch hier nach 2006 zu keiner entscheidenden Zäsur. Länderübergreifend bleibt es bei dem für das deutsche Hochschulsystem charakteristischen Flaschenhals akademischer Karriere mit einem großen Anteil risikobehaftet und weisungsabhängig Beschäftigter unterhalb der Professur und einem relativ kleinen und anteilig rückläufigen Anteil an dauerhaft und eigenverantwortlich tätigen Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern.

10.5. Resümee: Bund und Länder

Als wesentliche Teile der Erklärung für die eher geringe Zunahme von Differenzierungstendenzen zwischen den Ländern nach 2006 kann zweierlei festgehalten werden:

- Zum einen war die (Re-)Föderalisierung der deutschen Hochschulpolitik bereits 1994 eingeleitet worden – Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG)[70] –, und die Föderalismusreform 2006 stellte in dieser Hinsicht lediglich einen (ggf. vorläufigen) Höhepunkt dar.

[70] Der Bund musste nunmehr „nicht nur ein irgendwie geartetes politisches Bedürfnis, sondern eine sachliche Erforderlichkeit für eine bundeseinheitliche Regelung nachweisen“ (Kluth 2007a: 53). Zudem wurde ein so genanntes Rückholrecht der Länder eingeführt. Dieses griff, wenn die Erforderlichkeit für ein Bundesgesetz im Laufe der Zeit weggefallen war (Art. 72 Abs. 4 GG n.F.). Mit der Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel hielt der Bundesgesetzgeber seit 1994 im Hochschulrecht „eine für die Rechtsetzung unbrauchbare Kompetenz in den Händen“ (Hansalek 2006: 668).

■ Zum anderen ist die Entflechtung von Landes- und Bundeskompetenzen als Voraussetzung, um die kooperativ-föderalistischen Elemente zu Gunsten des Wettbewerbsföderalismus zu mindern, nur zum Teil realisiert worden. Insofern wurde und wird die Bedeutung der Föderalismusreform 2006 allgemein überschätzt. (Vgl. Pasternack 2011b)

Daher gibt es im deutschen Hochschulwesen weiterhin Mehrebenenverflechtung und wird zumindest hier auch keine Entflechtungsfalle (Benz 2008) erkennbar. Exzellenzinitiative, Hochschulpakt 2020 oder Qualitätspakt Lehre dokumentieren die entsprechende Kompromissbereitschaft der Länder. Auch zeigt die Föderalismusreform II von 2009, welche die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern neu regelte, wiederum eher in Richtung „eines partiell kompetitiven, partiell kooperativen Föderalismus" (Seckelmann 2009: 757).

So erscheint es nachvollziehbar, dass sich die neueren Diskussionen über die Ergebnisse der Föderalismusreform im Hochschulwesen weniger darauf konzentrieren, wie die Länder die neue Kompetenzverteilung genutzt haben. Im Mittelpunkt der Debatten steht vielmehr das Verhältnis von Ländern und Bund, insbesondere das sog. Kooperationsverbot.[71] Dieses wird immer häufiger als korrekturbedürftiger Fehler bezeichnet.

Zudem ist das Kooperationsverbot mit den diversen Hochschulpakten und -vereinbarungen der letzten Jahre, aber auch mit Aktionen wie der Rettung der Hochschulmedizin in Lübeck[72] oder der Gründung des KIT in Karlsruhe im Rahmen der Exzellenzinitiative bereits erfolgreich umgangen worden. An weiteren Umgehungsideen herrscht auch nicht direkt ein Mangel: sei es die Übernahme der FernUniversität Hagen durch den Bund, eine Exzellenzinitiative Lehrerbildung oder die Bundesträgerschaft für die Berliner Charité. Passend dazu „scheint die Entflechtungseuphorie der ersten Hälfte der 2000er Jahre … verflogen" (Seckelmann/Lange/Horstmann 2010: 18).

In der einschlägigen Fachliteratur herrscht ohnedies die Ansicht vor, dass es ein Kooperationsverbot – ein „Kampfbegriff" (Haug 2010: 178) – im behaupteten Sinne gar nicht gebe. Selbst im Bereich der Lehre habe sich, entgegen der allgemeinen Wahrnehmung, „der Handlungsspielraum für gemeinsame Initiati-

[71] Art. 104b Abs. 1 GG: „Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren", d.h. er kann nur insoweit tätig werden, wie er selbst die Gesetzgebungsbefugnis besitzt. Zugleich ist diese Bestimmung für den Bereich der Wissenschaft aufgeweicht: „Bund und Ländern können aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von … Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen" (Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG).

[72] qua Umwegfinanzierung, indem ein zu 50 % vom Bund finanziertes Leibniz-Institut in eine zu 90 % finanzierte Helmholtz-Einrichtung umgewandelt wurde

ven von Bund und Ländern … nicht verringert, sondern im Gegenteil erhöht“ – vgl. etwa die „Programmlinie Lehre“ im Hochschulpakt 2020 (ebd.: 179f.). Man solle weniger von Hemmnissen der Zusammenarbeit sprechen, sondern mehr von den Bundeskompetenzen im Hochschulbereich: Deren Steuerungspotenzial sei „bisher kaum erkannt, geschweige denn ausgeschöpft“ (Nolte 2010: 92).

Einen weiteren wesentlichen Teil der Erklärung für die eher homogenisierenden Entwicklungen zwischen den Ländern liefern die Mobilitätserfordernisse zwischen den Bundesländern, das Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die internationalen Verflechtungen. Sie stehen einer unbegrenzten Auseinanderentwicklung der 16 regionalen Hochschullandschaften in Deutschland entgegen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

- Wo es Differenzen zwischen den Ländern gibt und diese sich in jüngerer Zeit verstärkt haben, betrifft dies vorrangig solche Bereiche, die von der Föderalismusreform nur marginal oder gar nicht berührt wurden.
- Die Bereiche hingegen, in denen sich mit der Föderalismusreform 2006 den Ländern größere Gestaltungsspielräume eröffneten, sind eher durch Trends homogenisierender Entwicklungen – bei Abweichungen im Detail – gekennzeichnet.

Die Föderalismusreform hat insoweit vor allem den Abstimmungsbedarf erhöht, weniger die grundsätzliche Auseinanderentwicklung der Landeshochschulsysteme bewirkt.

Teil B.

Auswertung:
Hochschulreform-Qualitätsstandards

11. Aus dem Maschinenraum der Hochschulreform

11.1. Aufeinander angewiesen: Drei hochschulpolitische Strömungen

Sieht man Unterschieden im Detail ab, so wird die hochschulpolitische Debatte in der Bundesrepublik durch drei wesentliche Strömungen geprägt: eine konservative, eine marktliberale und eine chancenausgleichsorientierte.[73] Bei der Betrachtung dieser drei Strömungen ist zu beachten, dass es sich um *hochschul*politische handelt, die nicht umstandslos parallel laufen mit den üblichen parteipolitischen Zuordnungen der entsprechenden Begriffe: In allen gelegentlich regierungsbeteiligten Parteien von CSU bis Die Linke finden sich, soweit es um Hochschulpolitik geht, jeweils Vertreter/innen jeder der drei Strömungen.

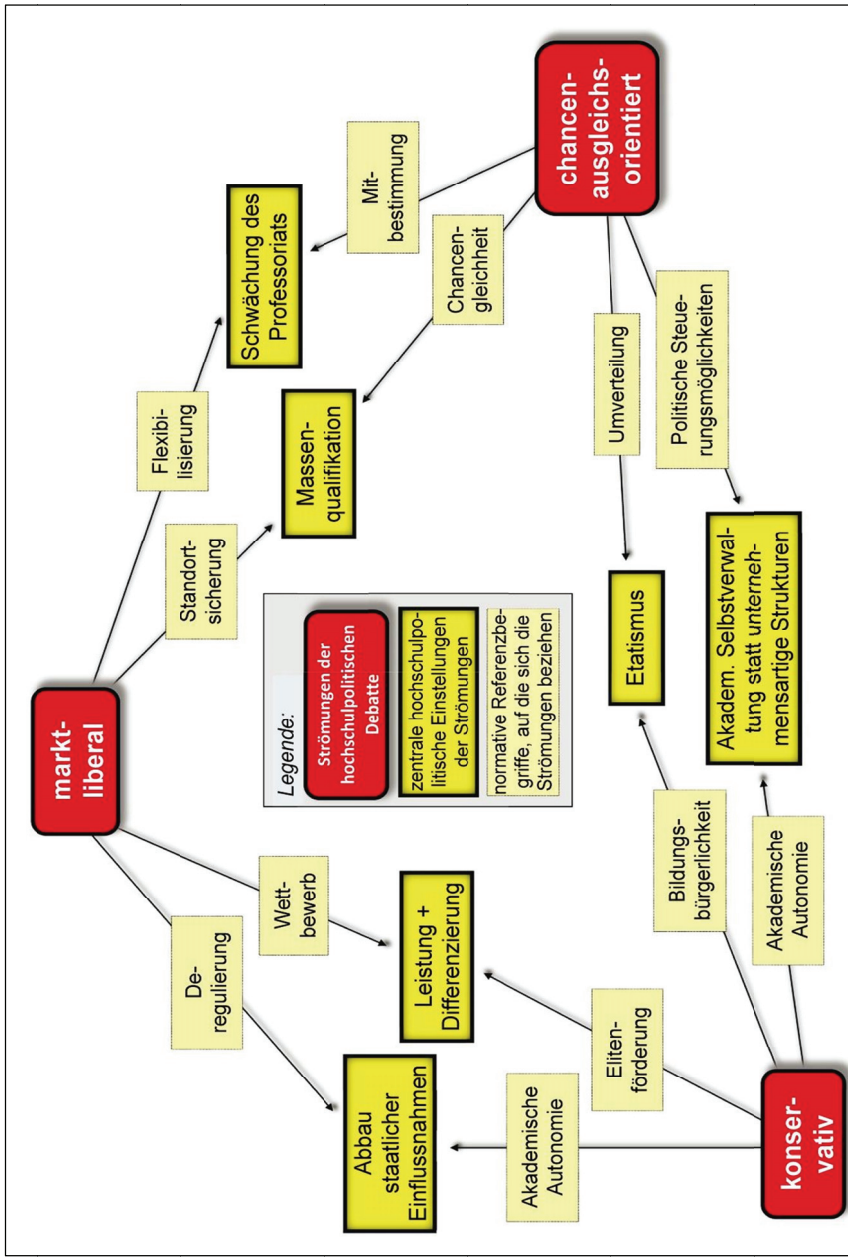
Allen drei Zugriffen ist gemeinsam, dass sie neben je für sich gut begründeten Urteilen die Mobilisierung einer beträchtlichen Zahl an voranalytischen Urteilen benötigen, um normative Durchschlagskraft zu gewinnen:

- Der konservierende Zugriff stellt vorzugsweise auf objektivierte Begabungsvorstellungen ab, um ein partikularistisches Leitbild der Hochschulbildungsbeteiligung zu begründen (vgl. Lenhardt 2004).
- Der liberalisierende Zugriff neigt dazu, die Frage nach den nichtintendierten und paradoxen Effekten wettbewerblicher Marktorientierung von Hochschulen herunterzuspielen (vgl. Krücken 2004).
- Und der emanzipative Zugriff lehnt vielfach schon die bloße Erwägung der gesellschaftlichen und individuellen Kosten der Emanzipation als obszön ab.

Charakteristisch nun ist, dass hochschulpolitische Positionen häufig von jeweils zwei der beiden Richtungen geteilt werden – und dann auch Bündnisse in Einzelfragen begründen –, allerdings mit je unterschiedlichen, mitunter konfligierenden normativen Begründungen:

[73] Vgl. auch etwas anders, aber nicht unähnlich Margherita von Brentanos Unterscheidung der hochschulpolitischen Tendenzen, die sie 1967 formuliert hatte: Sie unterschied eine (a) konservativ-reformatorische, (b) funktionalistische und (c) radikal-progressive Tendenz. Deren jeweilige Protagonisten seien (damals) gewesen: (a) die Universitäten und die Mehrzahl ihrer Professoren, (b) Staat und Wirtschaft gegenüber den Universitäten, (c) studentische Gruppen und einige Hochschullehrer. (von Brentano 1967: 376)

Übersicht 15: Die Struktur der hochschulpolitischen Debatte in Deutschland



- So treffen sich z.B. Konservative und Marktliberale in ihrer hochschulpolitischen Befürwortung von Leistungsorientierung und Differenzierung – die einen jedoch auf der Grundlage eines akademischen Exklusivitätsanspruchs, die anderen auf Basis einer leistungsgesteuerten Inklusionsorientierung.
- Marktliberale sind ebenso wie diejenigen, die Hochschulpolitik als sozialen Chancenausgleich betreiben, der Ansicht, dass die Beteiligung an Hochschulbildung gesteigert werden solle – erstere aber aus Gründen der Standortsicherung, letztere hingegen zur Verbreiterung sozialer Aufstiegschancen.
- Oder, letztes Beispiel: In der Verteidigung der akademischen Autonomie stimmen wiederum die konservative und die chancenausgleichsorientierte Strömung überein – die einen als Vertreter eines traditionellen, auf Exklusivität bedachten Universitätsmodells, die anderen deshalb, weil akademisch selbstverwaltete Hochschulen politischer Intervention einfacher zugänglich sind als unternehmensförmig gestaltete Organisationen.

Deutlich wird hier zunächst: Die hochschulpolitische Debatte lässt sich nicht allein auf Einstellungsdichotomien wie etwa „für mehr Markt im Hochschulsystem“ vs. „gegen mehr Markt im Hochschulsystem“ reduzieren. Es gibt vielmehr inhaltliche Schnittmengen zwischen den konkurrierenden Strömungen, jedoch typischerweise in den Einzelfragen immer nur zwischen je zwei der drei Strömungen. Die Schnittmengen begründen dann Bündnisse in Einzelfragen und machen eine immer wieder anzutreffende hochschulpolitische Erfahrung plausibel: Im hochschulpolitischen Geschäft sind bei den unterschiedlichen Reformen fortwährend wechselnde Koalitionen zu beobachten.

Besonders eindrucksvoll, da vordergründig überraschend, ist dies bei den Reaktionen auf die Reformreformen, wie sei mancherorts unternommen werden, zu beobachten. In Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen kämpfen konservative Kulturpessimisten, die einst nicht müde wurden, die Hochschulreformen der Minister Frankenberg und Pinkwart als ökonomisierend zu geißeln, nun Hand in Hand mit den Vertretern der marktwettbewerblichen Hochschule gegen die gemäßigt etatistischen Reformkorrekturvorhaben der grün-roten bzw. rot-grünen Landesregierungen.

Es muss, so lehrt die Erfahrung, eine hinreichende Überlappung zwischen mindestens zwei der drei Strömungen bestehen, ungeachtet der jeweiligen normativen Begründungen, um ein hochschulpolitisches Reformprogramm umsetzen (oder verhindern) zu können. Erstmals wirksam geworden war dieses Muster in dem hochschulreformerischen Kompromiss der 1960er und 70er Jahre, das auf einem Bündnis von Technokraten und Demokraten beruhte. Seit Ende der 90er Jahre kennzeichnete es auch die Einführung neuer Steuerungsmechanismen in den Hochschulen und die politische Programmierung des Bologna-Prozesses in Deutschland.

In den *Hochschulsteuerungsdebatten* wechselte sich euphorischer Steuerungsoptimismus ab mit überhitzten Annahmen zur Selbstregulierungsfähigkeit eines Hochschulmarktes. Gegen beide richtete (und richtet) sich das Donnergrollen derer, die Humboldt-Blitze der hochschulreformerischen Erleuchtung senden möchten. Doch deren Kraft nimmt ab, und durchaus ein wenig genießerisch zelebrieren sie eine melancholische Traurigkeit, die sich aus der vermuteten Unausweichlichkeit ihrer Niederlage speist.

Die Marktverfechter dagegen neigen zu einer cholerischen Attitüde, welche einen komplexitätsentlasteten Subtext transportiert: Wie weltentrückt muss man denn heute sein, um den Marktimperativ immer noch für hinterfragbar zu halten?

Aber auch die Steuerungsoptimisten sind bereits wieder ein wenig enthusiasmiert, da die Deregulierung der Hochschulen auch attraktive Regulierungsperspektiven eröffnet: Die Befreiung von der staatlichen Detailsteuerung ist – nicht ganz ohne Gründe – nur in Tateinheit mit Evaluation und Qualitätsmanagement zu haben.

Die Einführung *gestufter Studiengänge* war gleichfalls durch konkurrierende Ansprüche geprägt. So wurde sie sowohl angestrebt, um eine *Erhöhung* der Hochschulbildungsbeteiligung zu ermöglichen, als auch um Bildungsaspirationen zu *dämpfen*: Die Stufung der Studienangebote kann inklusiv angelegt werden, weil die Studienstufen das studentische Erfolgsrisiko mindern können. Damit lässt sich Studienberechtigten mit weniger bildungsaffinem Familienhintergrund und infolgedessen geringer ausgeprägten Selbstwirksamkeits- und Studienerfolgserwartungen eine niedrigschwelligeres Angebot unterbreiten, als es fünfjährige Diplomstudiengänge waren.

Ebenso aber kann die Stufung auch exklusiv wirken, indem der Bachelor-Master-Übergang mit hohen Hürden versehen wird; hier verband sich die Stufungsidee mit der Hoffnung, dass die große Mehrheit es beim Bachelor bewenden lasse und dann nur die „wirklich Studiergeeigneten" in die Master-Programme strebten.

Das Ergebnis einer Strukturierung der Studiengänge und der Definition von Modulzielen können sowohl Freiheitsgewinne als auch verminderte Freiheitsgrade sein. Wo die Freiheitsgewinne liegen können, offenbart ein Blick auf die früheren strukturabstinenten Magisterstudiengänge: Sie ließen nur denjenigen eine Chance, die studienbegleitend hinreichende Chaosqualifikationen auszubilden vermochten; wem das nicht gelang, verlor seine Studierfreiheit qua Studienabbruch. Wird im Gegenzug aber Strukturierung als Korsettschnüren verstanden, dann ergeben sich Freiheitsverluste.

Der Umstand, dass die zentralen hochschulpolitischen Einstellungen jeweils von unterschiedlichen Richtungen her und auf der Grundlage unterschiedlicher Wertsetzungen begründbar sind, ermöglicht die kompromissgeprägten Bündnisse aber nicht nur. Vielmehr erfordert die Struktur des hochschulpolitischen Feldes diese auch: Die Schnittmengen bei den zentralen hochschulpolitischen Einstellungen können technokratische Bedürfnisse einerseits und wertgeladene Motive andererseits auf der Basis gegenseitiger, wenn auch begeisterungsloser Unterstützung stabilisieren. Dadurch erst entsteht die Durchsetzungskraft, die von jeweils einer der drei Strömungen allein nicht zu gewinnen wäre.

Aus der Teilung des hochschulpolitischen Feldes in drei wesentliche Fraktionen, von denen keine so schwach ist, dass sie dauerhaft ignoriert werden könnte, ergibt sich für jedes hochschulpolitische Reformprojekt eine strategische Notwendigkeit: Es muss jeweils eine hinreichende Überlappung zwischen mindestens zwei der Strömungen bestehen bzw. erzeugt werden, um es umsetzen zu können. So stellen auch – trotz der Hegemonialität des Leitbildes „Hochschule im Wettbewerb" – die Marktliberalen keine Mehrheitsfraktion in der Hochschulpolitik, sondern sind auf Bündnisse angewiesen. Dass das Leitbild „Hochschule im Wettbewerb" gleichwohl hegemonial zu werden vermochte, ist zwei Umständen geschuldet:

- Zum einen ist jedes soziale Handeln durch die Allokation endlicher Ressourcen auf miteinander widerstreitende Ziele gekennzeichnet. Das verschafft kalkulatorischen Ansätzen eine gleichsam ‚natürliche' Plausibilität.
- Zum anderen scheitern konkurrierende Ansätze, die auf die Vermeidung der „Ökonomisierung des Sozialen" und der „Hegemonie des managerialen Denkens" (Bröckling et al.: 131) zielen, bislang meist an einem Punkt: die Komplexität hochschulpolitischer Reformnotwendigkeiten überzeugend auf andere als eine ökonomisierende Weise zu reduzieren.

Wie aber die Studiengebühren-Entwicklungen zeigten, wirken weder Pfadabhängigkeiten noch Isomorphien gleichsam naturgesetzlich. In der Gebührenfrage hat sich innerhalb weniger Jahre erst ein Trend zur Einführung von Studiengebühren durchgesetzt und anschließend erneut umgekehrt – in Richtung Abschaffung der Gebühren (bei fortdauernder Nichteinführung in gebührenfrei gebliebenen Ländern). Politisches Entscheiden, so macht dies deutlich, ist nur dann durch sog. Sachzwänge substituiert, wenn die Gesellschaft und ihre politischen Akteure diese Substitution dulden oder betreiben.

11.2. Der dissonante Sound der Hochschulreform: Zwei Leitbilder der Hochschule

Die hochschulpolitische Debatte produziert aus Meinungen und Einfluss erlangenden Überzeugungen mit Stetigkeit auch neue programmatische Konzepte der Hochschulentwicklung. Diese folgen unterschiedlichen normativen Grundlagen, repräsentieren jeweils bestimmte Interessenbindungen, sind von unterschiedlicher Konsistenz und Lebensdauer. Manche der programmatischen Konzepte werden explizit als solche offeriert, andere bleiben implizit, sind in den hochschulpolitischen Debatten versteckt und aus den zugrundeliegenden Texten zu präparieren. Sie spannen einen Bogen von „Humboldt" zur „Hochschule im Wettbewerb", von der Ordinarienuniversität über die Gruppenuniversität zum *managerialism*. (Vgl. Pasternack/von Wissel 2009)

Die Relevanz und Wirkungskraft der einzelnen Konzepte hängt nicht nur von ihrer Substanz ab, sondern auch von den jeweiligen, historisch wechselnden Zeitbedingungen – dem gesellschaftlichen Kontext. Auch gibt es Pfadabhängigkeiten der Hochschulentwicklung, die ein international vergleichender Blick deutlicher hervortreten lässt. In einer solchen Perspektive können vier wesentliche Typen von Hochschulsystemen nach ihren Bildungsfunktionen unterschieden werden:

- In Frankreich und französisch inspirierten Hochschulsystemen haben Hochschulen im wesentlichen die Funktion der wissenschaftlich basierten Berufsausbildung.
- In Großbritannien und britisch inspirierten Hochschulsystemen wird die Funktion der Persönlichkeitsbildung stark betont.
- Der Humboldtsche Universitätstypus folgt (idealtypisch) vor allem der Funktion, Wissenschaft zu vermitteln.
- Das US-amerikanische Modell schafft es, alle diese drei Funktionen in sich zu vereinigen, nämlich eine Bachelorausbildung mit der wesentlichen Funktion der Persönlichkeitsbildung, die in allen Hochschulen vorhanden ist, eine auf Professional Master Degrees abzielende Berufsausbildung und eine im engeren Sinne wissenschaftsbezogene Doktorandenausbildung (PhD).

In Deutschland ist der künftige Weg noch unentschieden. Einer konsequent wettbewerblichen Logik muss etwa die Unterscheidung von Fachhochschulen und Universitäten als ‚Marktverzerrung' gelten. Hier schließt die Vorstellung von einem einheitlichen Hochschulraum an, der nicht mehr durch die Unterscheidung von Universitäten und Fachhochschulen, sondern organisationsindividuelle Profile gekennzeichnet ist. Im Ergebnis gäbe es nur noch „Hochschulen".

Am anderen Ende der diskutierten Möglichkeiten ist die Vorstellung angesiedelt, dass sich – insbesondere im Ergebnis der Exzellenzinitiative – vier Hochschultypen herausbilden werden, nämlich Exzellenzuniversitäten von internationaler Ausstrahlung, Forschungsuniversitäten mit gesamtsstaatlicher Ausstrahlung sowie Lehruniversitäten und Fachhochschulen mit vorrangig regionalen Funktionen.

Die Auseinandersetzungen über diese Fragen werden vor dem Hintergrund der Konkurrenz verschiedener Leitbilder der Hochschulentwicklung geführt, und auch ältere Leitbilder dienen den Debattenteilnehmern dazu, sich argumentativ zu munitionieren. Sehen wir von Varianten im Detail ab, dann lassen sich für die Gegenwart zwei Leitbilder der Gestaltung von Hochschule bestimmen, die derzeit miteinander konkurrieren. Dabei handelt es sich um eine analytisch begründete und synthetisierend erzeugte Bestimmung, das heißt: Die diversen, teils mehr, teils weniger ausformulierten Leitbildkonzepte sind auf ihre zentralen Aussagen so verdichtet worden, dass die Kontraste kenntlich werden.

Dann erhält man: einerseits die Hochschule als Dienstleistungsunternehmen und andererseits die Hochschule als Agentur einer demokratischen Wissensgesellschaft. Das eine Leitbild betont die Form, das andere den Inhalt:

- Das Leitbild der *Hochschule als Dienstleistungsunternehmen* verzichtet auf präzise Benennung, worin das inhaltliche Ziel der Dienstleistungsorientierung bestehen soll. Es beschränkt sich auf unspezifische Angaben wie Leistung, Exzellenz und Qualität. Aus Sicht der Vertreter/innen dieses Leitbildes ist das kein Nachteil, sondern ein Vorzug: Das Einrichten der Hochschule als Dienstleistungsunternehmen setze nichts weiter als einen ordnungspolitischen Rahmen, der jedoch optimiert sei bzw. weitere Optimierungen zulasse – und damit Voraussetzungen schaffe für alles Mögliche. Das klingt verlockend. Eine gewisse Problematik kann in der Formbestimmtheit der Inhalte sichtbar werden, die sich dann in diesem liberalen Modell vorzugsweise entfalten.
- Das Leitbild der *Hochschule als Agentur einer demokratischen Wissensgesellschaft* rückt dagegen inhaltliche Fragen in den Mittelpunkt: Wie kann verantwortlich die zunehmende Durchformung gesellschaftlicher Verhältnisse durch wissensbasierte Prozesse gestaltet werden? Und welchen Beitrag vermag dazu eine reflexiv gewendete Aufklärung zu leisten, also eine, die sich von der fraglosen Machbarkeit der traditionell-rationalistischen Aufklärung zur fragwürdigen Machbarkeit der Nachmoderne bewegt – einer Nachmoderne, die einstweilen nur weiß, wonach sie kommt, aber nicht wovor?

Diese beiden Leitbilder dominieren die hochschulpolitischen Debatten – doch das erstgenannte dominiert das hochschulpolitische Handeln.

Beide aber kommen, sobald sie praktisch werden, nicht daran vorbei, dass Hochschulen aus internen Spannungen leben, die sie erst als Hochschule (im Unterschied zur Schule) konstituieren: Theorie und Praxis, Forschung und Lehre, Autonomie und staatliche Aufsicht, akademische Freiheit und gesellschaftliche Verantwortung, Subjektivität und Objektivität, Naturwissenschaften und Geisteswissenschaften, Grundlagen- und Anwendungsforschung, Spezialistentum und Generalistentum, Bildung und Ausbildung, Tradition und Innovation, Disziplinarität und Interdisziplinarität, kanonisches Wissen und die Fluidität der Forschungsfronten, Gewissheit und Ungewissheit.

Diese Spannungen werden im Alltag der Hochschule fortwährend bewältigt – mal besser, mal schlechter gelingend – und auf diese Weise reproduziert. Die spezifische Qualität der Institution wird nicht aus einzelnen Polen dieser Spannungsverhältnisse produziert, sondern aus den Spannungen zwischen den Polen. Es sind hier Paradoxien zu entfalten. Zum Beispiel die Paradoxie jeder Erziehung, die Zöglinge befähigen zu wollen, sich ihrer *Freiheit* zu bedienen, sie genau dazu aber dem *Zwange* der Erziehung zu unterwerfen (Kant 1964: 711). Oder die Paradoxie, in der Verbindung von Forschung und Lehre die auf das Unwissen fixierte Wissenschaft – die Forschung – mit der das Unwissen tunlichst umschiffenden Wissenschaft – die Lehre – produktiv zusammenführen zu wollen (Baecker 1999a: 64f.).

Die Stärke der Hochschule besteht nicht darin, solche Paradoxien zu vermeiden, sondern sie bewusst zu entfalten. Daher gehen Hochschulreformversuche fehl, die, statt die Spannungen zu pflegen, darauf zielen, einzelnen Polen – etwa der Lehre gegenüber der Forschung oder dem Praxis- gegenüber dem Theoriebezug – Dominanz zu verschaffen.

11.3. Die Sanktionsasymmetrie zwischen Staat und Hochschulen: Hochschulfinanzierung

Nach einer in der Politik verbreiteten Wahrnehmung stellen die Hochschulen die von ihnen gesellschaftlich erwarteten umweltrelevanten Problemlösungen nicht optimal bereit. Überlange Studienzeiten, Betreuungsmängel oder Unverträglichkeiten zwischen vermittelten Qualifikationsprofilen und den Anforderungen des Beschäftigungssystems sind einige der einschlägigen Vorwürfe. Diese Wahrnehmungen schränken die Akzeptanz der Hochschulen bei Politik und Wissenschaftsverwaltungen ein.

Parallel werden die Hochschulen mit erhöhten Leistungsanforderungen konfrontiert. Da zugleich die zugewiesenen Mittel entweder nominal stagnieren, also real sinken, oder auch nominal reduziert werden, wird Leistungsverdichtung

erwartet. Das heißt: Pro Zeiteinheit sind mehr Leistungen als bisher zu erbringen, bzw. mit verminderten Ressourcen sind pro Zeiteinheit die gleichen Leistungen zu erbringen wie zuvor mit unverminderten Ressourcen.

Leistungsverdichtungen sind indessen Grenzen gesetzt. Auf der individuellen Ebene finden sie ihr Limit in dem Punkt, der um des Erhalts der Regenerationsfähigkeit individueller Arbeitskraft willen nicht überschritten werden kann. Auf der Ebene sozialer Interaktion bestehen die Grenzen der Leistungsverdichtung in den hochschulischen Handlungsbedingungen. Wer diese Grenzen überschreitet, produziert Havarien als Dauerzustand und damit permanenten Reparaturbedarf, der etwaige Effekte der Leistungsverdichtung wieder neutralisiert.

Die Hochschulen reagieren auf die erhöhten Leistungsanforderungen zuallererst mit dem Verweis auf ihre chronische Unterfinanzierung. Das wiederum löst bei Politikern dreierlei Erwiderungen aus: (1) Die Unterfinanzierung sei in der Tat nicht völlig von der Hand zu weisen. (2) Gleichwohl gäbe die öffentliche Kassenlage kaum mehr her. (3) Im übrigen hätten die Hochschulen bislang versäumt, über Organisationsoptimierung interne Effizienzpotenziale zu erschließen, um mit den gegebenen Mitteln gestiegene Leistungsanforderungen zu bewältigen.

Mit anderen Worten: Die über die Mittelzuweisung entscheidenden Akteure – Haushalts- und Hochschulpolitiker – übersetzen die Akzeptanzprobleme in ein Effizienzproblem. Mangelhafte Organisationsstrukturen in den Hochschulen seien es, die ein inakzeptables Verhältnis von monetärem Input und Leistungsoutput bewirkten.

Dabei zeigt sich regelmäßig: Die Hochschulen haben ein vergleichsweise geringes Sanktionspotenzial gegenüber dem sie alimentierenden Staat. Wo der staatliche Geldgeber geben oder vorenthalten kann, da können die Hochschulen nur nehmen. Gleich, was und wieviel, sie müssen letztlich akzeptieren, was ihnen der Haushaltsgesetzgeber zugesteht. Die Hochschulen entscheiden also nicht über wesentliche ihrer eigenen Bestandsvoraussetzungen.

In dieser zentralen Budgetfrage kommt theoretisch nur eine denkbare, jedoch unrealistische Reaktion der Hochschulen in Betracht: die Leistungsverweigerung, mithin der Streik. Allerdings leidet diese Sanktionsvariante daran, dass sie, anders als in Krankenhäusern oder bei der Müllabfuhr, den gesellschaftlichen Zusammenhalt erst störte, wenn sie jahrelang durchgehalten würde. Erst dann würde auffallen, dass hier gerade Leistungen nicht erbracht werden, obgleich sie gesellschaftlich notwendig sind.

Eine systematische Inkonsequenz besteht schließlich in der Widersprüchlichkeit von Sparzwängen einerseits und der Forderung, durch Kreativität und Freisetzung innovativer Impulse damit umzugehen, andererseits. Die jüngere

Wissenschaftsgeschichte zeigt dagegen, dass institutionelle Innovationen im universitären Bereich immer Expansion und Addition zur Voraussetzung hatten:

> „Konflikte mit traditionellen Ansätzen konnten so vermieden werden. Der außerhalb der Hochschule so gerne verwendete Nexus zwischen Sparen und inhaltlicher und organisatorischer Kreativität ist innerhalb der Hochschule bislang Legende geblieben. Folgerichtig führt strukturelle Kontraktion zunächst einmal nicht zu Innovation, sondern zu ihrem Gegenteil, einer Rückbesinnung auf disziplinäre Essentials.“ (von Wissel 1998: 49)

Die Schlussfolgerung liegt auf der Hand, bleibt jedoch typischerweise unberücksichtigt: „Die Organisation Universität konnte bislang nur dann innovieren, wenn sie gleichzeitig expandieren konnte.“ (Ebd.: 50)

Doch: Die Reform der Hochschulfinanzierung als wichtigste der anstehenden Rreformen kann nicht von den Hochschulen geleistet, sondern muss innerhalb des politischen Systems umgesetzt werden. Indem sie allerdings angegangen würde, ließen sich auch manche der bislang verfehlten Ziele der jüngeren Hochschulreformen einbauen. Dazu dürfte diese Finanzierungsreform nicht allein auf die schlichte Erfüllung der Forderung „Mehr Geld für die Hochschulen“ hinauslaufen. An Gestaltungsideen für eine Finanzierungsreform immerhin herrscht auch nicht direkt ein Mangel.

Die in den letzten Jahren unterbreiteten Vorschläge kreisen darum, wie dem Bund die Mitfinanzierung von Hochschulstrukturen (statt nur „Vorhaben“ lt. Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG) ermöglicht werden könne. Hierbei sind (1) solche, die eine – inzwischen verabredete – Grundgesetz-Änderung, d.h. die Abschaffung des sog. Kooperationsverbots, erfordern, von (2) solchen zu unterscheiden, die jenseits davon einen Weg suchen.

(1) Vorschläge, die nach der Aufhebung des Kooperationsverbots realisiert werden könnten, sind:

- Die Grundgesetz-Änderung könnte in eine Gleichstellung der Finanzierung von Hochschulen mit der (Bund-Länder-Misch-)Finanzierung außeruniversitärer Einrichtungen münden. Das wiederum sei nötig, da nur so ein Bundesland an der Qualität des Studiums und dem Studienerfolg – die durch Abwanderung von AbsolventInnen auch jeweils anderen Ländern zugute kommen – zu interessieren wäre. (Renzsch 2014; Mayer 2012)
- Laut Hochschul-Barometer favorisieren drei Viertel aller Rektoren eine Bundesmitfinanzierung anhand der Studierendenzahlen (Meyer-Guckel 2013). Hier steckt nicht zuletzt die Erfahrung dahinter, dass Finanzminister die Studienplatzkapazitäten gern an die quantitativen Bedarfe des Landes anpassen

(würden). Die kürzlich verabredete Übernahme des BAFöG ab 2015 ist aber immerhin mit der Selbstverpflichtung der Ländern verbunden, „die dadurch jährlich freiwerdenden rund 1,17 Milliarden Euro für Hochschulen und Schulen zur Verfügung zu stellen“ (BMBF 2014). Den Ländern überlassen bleibt allerdings die Aufteilung auf Schulen und Hochschulen.

- Forschungsbezogen wurde von Peter Frankenberg die Anregung formuliert, dass sich forschungsstarke Bereiche bzw. Fakultäten um zusätzliche Förderung bewerben können sollen. Dabei sollten vorhandene Forschung und nicht Vorhaben prämiert werden. (Vgl. Schmoll 2009; 2011)

- Der Präsident der Leibniz-Gemeinschaft formuliert eine Anregung für wissenschaftliche Infrastrukturen – etwa das Nationale Bildungspanel –, die nicht nur Dienstleistung sein dürften, sondern auch selbst zu Forschungszwecken genutzt werden müssten. Dazu sollten sie innerhalb von Hochschulen bestehen. Für solche Einrichtungen müssten institutionelle Bund-Länder-Finanzierungen zum Zuge kommen, „wenn die Dauer, Größe und Spezialisierung der Forschungsfragen die Möglichkeiten der Projektforschung übersteige“. (Leibniz-Gemeinschaft 2014)

- Auf Forschung und Lehre gleichermaßen zielt der Vorschlag, Bundesuniversitäten zu finanzieren (Lüst 2008), ggf. – wie die ETHs in der Schweiz – anteilig (Winnacker 2008) bzw. mit der Regelung, dass dadurch eingesparte Zuschüsse im jeweiligen Hochschulsystem eines Landes verbleiben (Olbertz 2013).

(2) Andere Vorschläge operieren jenseits der Grundgesetz-Änderung:

So gibt es die Anregung, ein Förderwerk Hochschullehre zu gründen. Dieses solle Lehrinnovation und Lehrqualität beurteilen und entsprechend dafür Drittmittel vergeben. Auch solle sich die Mittelvergabe für Lehre stärker an Ausbildungserfolg, den die Hochschulen realisieren, orientieren. (Meyer-Guckel 2013)

Ebenso liegt eine Reihe von Vorschlägen vor, die auf eine im Sinne der Hochschulen optimierte Kopplung von Bund-Länder-Finanzierungen zielen. Diese laufen praktisch immer darauf hinaus, den Bundesanteil an bereits vorhandenen Mischfinanzierungen zu erhöhen – ein Ansinnen, das beim Bund durchaus auf grundsätzliche Zustimmung stößt, allerdings nicht unter allen Bedingungen.

So forderten die Länder immer wieder eine höhere Beteiligung des Bundes an den BAFöG-Sätzen – ab 1.1.2015 übernimmt der Bund vollständig – oder einen höheren Anteil der Länder an Umsatzsteuer. DFG-Präsident Peter Strohschneider nahm auf den diesbezüglich wunden Punkt bezug, als er empfahl, dass die Länder einen Staatsvertrag mit Bund schließen sollten – mit der Ver-

pflichtung, einen zu erhöhenden Umsatzsteueranteil für die Hochschulen zu verwenden (Schmoll 2013). Denn genau hier liegt das (berechtigte) Misstrauen des Bundes gegenüber den Ländern und ihren Finanzministern.

Ein anderer Vorschlag zielt auf ein zukünftig zusammenhängendes System der vier bestehenden Pakte, die der Bund mit den Ländern derzeit unterhält:

- Wettbewerb in und zwischen den vier Wissenschaftsorganisationen über die besten Integrationsmodelle;
- Weiterführung der Helmholtz-Strategie und derart vergemeinschaftete Aufgaben mit Universitäten – so könnten (verfassungskonform) Bundesgelder in die Universitäten fließen;
- Umwandlung des Exzellenzwettbewerbs in einen Pakt Spitzenforschung, damit Chance auf Verlängerung besteht, der Pakt verstetigt werde und durch längere Fristen und variableren Formaten Spitzenforschungsförderung auf alle Universitäten abzielen könne;
- vorzeitige Erneuerung des Hochschulpakts 2020 und Festschreibung der Kofinanzierung durch die Länder, damit das Mittelfeld der Universitäten stabil bleiben könne. (Leibfried 2012)

Inzwischen hat der Bund entschieden, den Hochschulpakt, den Pakt für Forschung und Innovation und die Exzellenzinitiative in bisheriger Weise weiterzufinanzieren. Die jährlichen Aufwüchss für die außeruniversitäre Forschung finanziert der Bund in Zukunft allein. (BMBF 2014)

Der Wissenschaftsrat plädiert in seinen „Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems“ für einige neue Finanzierungsinstrumente (incl. eines alten):

- Einrichtung von 250 Merian-Professuren zur Förderung herausragender Forscher/innen und von Liebig-Zentren, um herausragende Leistungsbereiche langfristig an Hochschulen zu halten, etwa nach Auslaufen eines SFB (Wissenschaftsrat 2013: 62f., 64);
- Vollkosten-Programmpauschalen für alle Forschungsprojektmittel, die von öffentlichen Geldgebern ausgereicht werden, in Höhe von 40 Prozent (ebd.: 61);
- gemeinsame Finanzierung des Hochschulbaus durch Bund und Länder, also Rückkehr zur früheren Regelung (ebd.: 11f., 58);
- die Grundfinanzierung der Hochschulen solle immer mindestens einen Prozentpunkt oberhalb der Tarif- und Kostensteigerungen stehen (ebd.: 57).

Eine andere Anregung ist, den Hochschulen einen zusätzlichen Erfolgsbonus von zehn Prozent auf alle eingeworbenen Drittmittel zu finanzieren. Dieser

müsste dann flexibel einsetzbar sein. (Meyer-Guckel 2013) Der Präsident der Leibniz-Gemeinschaft wirbt für ein Modell „Leibniz auf dem Campus“, mit dem sich eine Verstetigung der Exzellenzcluster bewirken lasse: So könnten strategische, institutionelle, personelle und räumliche Kooperationen zwischen Hochschulen und einzelnen Forschungseinrichtungen wie bei den Leibniz-Forschungsfakultäten realisiert werden. (Mayer 2012)

Einen Modellvorschlag „Aktivierende Hochschulfinanzierung“ (AKtiHF) hatte das CHE bereits vor geraumer Zeit unterbreitet. Dessen wesentliche Punkte sind:

- Die Länder erhalten die Chance auf zusätzliche finanzielle Bundesmittel, wenn sie in das eigene Hochschulsystem investieren; dabei wird die Basisfinanzierung vom Land übernommen und durch länderübergreifende Fonds ergänzt.
- Entsprechend ihrer Akademikeranzahl zahlen die Länder und ergänzend der Bund in einen Fonds ein, aus dem Auszahlungen direkt an die Hochschulen erfolgen.
- Neben einem Fonds für Lehre gibt es auch zwei Forschungsfonds, zum einen für die Grundfinanzierung und zum anderen für Forschungsstrukturen auf Zeit.
- Indem die Länder auch weiterhin mit gut 50 Prozent der Gesamtfinanzsumme ihre Hochschulsysteme bezuschussen, behalten sie den gestalterischen Einfluss. (Berthold/Gabriel/Ziegele 2007)

Nicht zitiert werden an dieser Stelle diejenigen, die kulturstaatlich argumentieren. Diese betrachten Hochschulfinanzierung als eine aus sich heraus begründete öffentliche Aufgabe. Die Vertreter/innen dieser Auffassung verzichten typischerweise auf ausdifferenzierte Vorschläge zu Finanzierungsströmen und -techniken. Sie munitionieren sich meist aus den argumentativen Arsenalen des 19. Jahrhunderts. Politisch sind sie nur wenig wirksam.

Anders verhält sich das bei denjenigen, die mit der Autorität ökonomischer Expertise auftreten können. So fordert etwa Wolfram Richter, Finanzwissenschaftler an der TU Dortmund: Der staatliche Anteil der Hochschulausbildungskosten solle mindestens so groß sein wie der Anteil an den Erträgen, den der Staat später abschöpft. Die Erträge sind die Steuern und Abgaben auf akademisierungsbedingt erhöhte Lebenseinkommen. Mit Hilfe der einschlägigen OECD-Daten hat Richter errechnet: In Deutschland schöpfe der Staat in der Erwerbsphase mit mehr als 50 Prozent einen höheren Anteil der Bildungserträge ab, als er in der Bildungsphase beigesteuert hatte. Im Durchschnitt der OECD-Länder sei es genau andersherum. (Pennekamp 2013)

11.4. Hochschulreformen als steuernde Interventionen

Hochschulreformen gehen von der Politik aus und sind Teil politischer Steuerung des Hochschulsystems. Politische Steuerung umfasst Versuche, gesellschaftliche Selbstregulierung zu irritieren und zu korrigieren. Das klappt manchmal, mitunter gelingt es zum Teil. Häufig wird das Steuerungsziel verfehlt. Dies verbindet sich nicht selten mit nichtintendierten oder kontraintentionalen Effekten. Anders gesagt: Zielerreichende Steuerungseffekte sind nicht prinzipiell ausgeschlossen, hängen aber von mehr oder weniger wahrscheinlichen Umständen und glücklichen Zufällen ab – also: von zusätzlichen Faktoren, die außerhalb des Realitätsausschnittes liegen, der von den Steuerungsakteuren jeweils wahrgenommen wird.

Die Betrachtung der Erfolgsaussichten von Interventionen in Hochschulentwicklung ist durch eine verfestigte Entgegensetzung von Steuerungsoptimismus und Steuerungspessimismus gekennzeichnet:

- *Steuerungsoptimisten* gehen von klaren Zusammenhängen zwischen Intervention und Wirkung aus. Sie finden sich vor allem in der Politik und bei Anhängern des Hochschulmanagements.
- *Steuerungspessimisten* sehen im Versuch, Hochschulen steuern zu wollen, eine hypertrophe Anmaßung, da dies nicht funktionieren könne. Dem stünden die Eigenlogik der Wissenschaft und daraus folgende organisationale Eigenheiten der Hochschulen entgegen.

Allerdings gibt es auch vermittelnde Konzepte. So hatte Burton Clark einst die Hochschulen als Institutionen zwischen Staat, Markt und akademischer Oligarchie (akademischer Zunft) eingeordnet (Clark 1983). Mit diesem tripolaren Modell unterschied er drei Kräfte, deren Interaktion den *Koordinationsmodus* beliebiger Hochschulsysteme bestimme: Jede Spitze des zur Veranschaulichung gewählten Dreiecks repräsentiert eine der drei Kräfte Staatliche Autorität, Markt und Akademische Oligarchie.

Zwischen diesen gebe es, je nach Hochschulsystem, ein bestimmtes Interaktionsmuster. In diesem dominierten eine oder zwei der drei Kräfte, was mit einem Minimum an Einfluss der jeweils anderen einen oder zwei Kräfte einhergehe. Das US-amerikanische Hochschulsystem bspw. wurde dann von Clark ziemlich weit in der Markt-Spitze platziert, das britische System hingegen in der Mitte zwischen Markt und Akademischer Oligarchie, aber weit weg von der Staatlichen Autorität.

Ein anderes vermittelndes Konzept ist das der *Kontextsteuerung*. Es folgt dem Gedanken, dass in die hochschulischen Leistungsebenen, also die unmittelbaren Forschungs- und Lehrprozesse, nicht interveniert werden solle oder

könne. Stattdessen seien die organisatorischen und administrativen Handlungskontexte der Leistungsebenen so zu verändern, dass sie in Richtung erwünschter Veränderungen wirksam werden. Es geht also um die Gestaltung förderlicher Rahmenbedingungen für Lehre und Forschung in der Erwartung, dass dadurch die Lehr- und Forschungsleistungen gesteigert werden können.

Ein weiteres Modell begreift Wissenschaft und Politik als sich *gegenseitig mobilisierungsfähige Ressourcenensembles*, die gleichwohl, aus funktionalen Gründen, ihre jeweiligen Systemlogiken respektieren müssen (Ash 2002). Die beiden Systeme werden nicht als gegenseitig abgeschottet und einander ausschließend betrachtet. Ebensowenig wird ihr Verhältnis als eines verstanden, das allein durch wechselseitige Indienstnahme, widerwillige Unterordnung oder Ambivalenz gekennzeichnet sei. Vielmehr ließen sie sich als „Ressourcen für einander" begreifen.

Dabei gehe die Initiative auch von Seiten der Wissenschaftler/innen aus, indem diese Allianzen mit externen Unterstützungsinstanzen schließen. Wissenschaftliche Entwicklung sei in diesem Sinne die „Um- oder Neugestaltung von Ressourcenensembles", in denen sich Wissenschaft und Politik als gegenseitig mobilisierbar erweisen (ebd.: 32f.). Wissenschaftliche Autonomie und politische Vernetzung seien hierbei keineswegs inkompatibel. Vielmehr sei die Trennung der beiden Funktionssysteme Wissenschaft und Politik eine sinnvolle Arbeitsteilung zum Erreichen auch gemeinsamer Zwecke. Eine Folge dessen kann dann auch die Gewinnung zusätzlicher Teilautonomie der Wissenschaft sein, wenn sich erfolgreich plausibel machen lässt, dass so den politischen Zielen noch effektiver gedient werden könne. (Ebd.: 47, 50)[74]

Doch selbst das managerialistische Hochschulsteuerungsmodell lässt sich als ein vermittelndes umsetzen. Voraussetzung dafür ist ein *pragmatisiertes Managementverständnis*. Dieses baut auf der Unterscheidung von ökonomischen Nutzenskalkülen einerseits und Managementinstrumenten andererseits auf. Unter Vernachlässigung seiner betriebswirtschaftlichen Konnotation lässt sich dann Management als zielgebundenes Steuerungshandeln begreifen, mit dem die Organisationsentwicklung so gestaltet wird, dass sie der Erfüllung der Organisationsziele optimal dienlich ist. Zu managen sind also die *Kontexte* von Forschung und Lehre, nicht diese selbst.

In einem derart umcodierten Management wird das Instrumentarium hochschulgemäßen Zielbestimmungen unterworfen; im Dienste dieser Zielbestimmungen aber werden die operativen Vorteile des Instrumentariums genutzt. Damit lassen sich Unverträglichkeiten zwischen der Funktionslogik der Wirt-

[74] Das Modell ist aus der Analyse autoritärer politischer Systeme entwickelt, hier aber im Blick auf seine gesellschaftssystemübergreifende Anwendbarkeit referiert worden.

schaft (Gewinnstreben, marktförmiger Wettbewerb) und der Funktionslogik der Wissenschaft (Erkenntnis- und Problemlösungssuche, reputationsgebundener Wettbewerb) vermeiden. Die zentralen Organisationsziele einer Hochschule können nicht Umsatz, Rentabilität oder Gewinn sein. Aber gegen Organisationseffektivität oder optimales Ausgabenverhalten lässt sich auch an Hochschulen wenig einwenden.

Empirisch lassen sich drei Fallgruppen von steuernden Interventionen in Hochschulsysteme besichtigen:

- *erfolgreiche Reformbemühungen*: In den USA bspw. wären ohne politische Steuerungen in Gestalt der *affirmative action* bis heute die sog. Rassen im Hochschulsystem klar voneinander getrennt. In Deutschland kann als Teil der jüngeren Hochschulreformen das Ziel der Entstaatlichung durch die Berufungsrechtsübertragung an die Hochschulen als (in diesem Punkt) erreicht gelten;
- *scheiternde Reformbemühungen*: Hier lässt sich etwa der Bologna-Prozess in Deutschland nennen. Er wurde hinsichtlich zahlreicher seiner Teilziele zielverfehlend umgesetzt. So wurde etwa eine Qualitätssicherung über Akkreditierungsverfahren implementiert, die selbst stark qualitätsmangelbehaftet ist. Die Qualitätsentwicklung war zugleich ein eigenständiger Hochschulreformstrang der letzten Jahre und wurde realisiert unter Inkaufnahme eines immensen Anwachsens der Bürokratielasten. Das wiederum steht einem anderen Reformziel, der Entbürokratisierung, fundamental entgegen;
- im Sinne der Reformabsichten (teilweise) *zielverfehlende*, aber gleichwohl sich *in anderen Hinsichten produktiv auswirkende Reformbemühungen*: So führt z.B. die Reform der Professorenbesoldung und die steigende Leistungsverdichtung an den Hochschulen zu einer Entattraktivierung der Professur. In einer international vergleichenden berufssoziologischen Perspektive heißt das: Es kommt es zu einer Normalisierung der Professur im Reputationsspektrum der Berufe – eine Angleichung an andere Länder, die nicht nur bedauert werden muss. In allen Ländern, in denen die Professur mit einem geringeren Sozialprestige als in Deutschland versehen ist, sind die Chancen für Frauen, auf solche Positionen zu gelangen, relativ hoch: Wo berufliche Positionen weniger attraktiv sind, dort sind Frauen typischerweise stark vertreten. In Deutschland steigt in den letzten Jahren der Frauenanteil an der Professorenschaft deutlich. Zuvor hatte es die akademische Kultur jahrzehntelang vermocht, nahezu alle entsprechenden politischen Interventionen, die auf einen erhöhten Professorinnenanteil zielten, zu unterlaufen. Nun aber, im Zuge einer sinkenden Attraktivität der Professur, bröckelt der Widerstand. Hier geschieht also etwas Richtiges aus falschen Gründen. Zu den Auslösern gehörten Reformbemühungen wie die W-Besoldungsreform, die ursprünglich andere Ziele hatten, aber, gleichsam aus

Versehen, die Voraussetzungen schufen, um einem gänzlich anderen Ziel näher zu kommen.

Dem Begriff des ‚Reformstaus' darf man wohl in Deutschland mittlerweile einen Bedeutungswandel zuschreiben. Bezeichnete er ursprünglich einen Stau anstehender, aber nicht in Gang gesetzter Reformen, so lässt sich er sich nun anders erklären: Die eingeleiteten Reformen stauen sich, da die jeweils zurückliegenden und ihre Folgen noch nicht bewältigt sind, aber schon die nächsten beschlossen und den Hochschulen auferlegt werden. Es ergibt sich so eine flirrende Dauerirritation des Systems.

11.5. Obstruktion als Zumutungsmanagement

Werden Hochschulen als Organisationen betrachtet, so lassen sie sich zunächst als Mitgliedschaftsverbände kennzeichnen. Solche sind Hochschulen insofern, als man in sie ein- und austreten kann. Wer drin ist, hat allerdings häufig Schwierigkeiten, angemessen zu begreifen, in welche Art von Sozialverband er oder sie da geraten ist. Die Regalmeter umd Regalmeter füllende Literatur über die „Idee der Universität" bezeugt dies eindrucksvoll. Die Schwierigkeit des Begreifens der Hochschule besteht unabhängig davon, dass Wissenschaftler/innen meist weniger das Nichtverstehen bekennen, sondern den vollendeten Durchblick simulieren. Das ist als professionstypisch hinzunehmen: Wissenschaftler leben von dem Ruf, die Experten fürs Begreifen zu sein. Dass ein Experte aber eigentlich nur jemand ist, der sich nach Regeln irrt,[75] prägt weder das Selbst- noch das Fremdbild der Wissenschaftler/innen an Hochschulen.

Ersatzweise lässt sich aber heranziehen, was die Hochschulorganisationsforschung an Erklärungen des Organisationscharakters der Hochschulen anbietet.[76] Zunächst, so ist da zu erfahren, konstituieren sich Hochschulen sowohl *top down* als auch *bottom up*. Daraus entstehen wechselnde Kontrollprobleme, etwa Spannungen zwischen kollegialen und hierarchischen Steuerungsmustern.

Die Kontrollprobleme wurden als Principal-Agent-Fragen formuliert: Ein Prinzipal kann einen Agenten mit der Durchführung bestimmter Aufgaben betrauen, aber nicht vollständig kontrollieren. Der Agent verfügt über einen Informationsvorsprung hinsichtlich der konkreten Aufgabenerfüllung und damit Handlungsspielraum. Daher haben die Wissenschaftler/innen einige Vorteile gegenüber Hochschulleitungen und -politik:

[75] so ein Paul Valéry zugeschriebenes Bonmot

[76] vgl. Hechler/Pasternack (2012), m.w.N.

- Hinsichtlich der konkreten Aufgabenerfüllung in Forschung und Lehre verfügen sie über uneinholbare Informationsvorsprünge.
- Da Hochschulen um ihrer Expertise willen existieren, stellt das Wissen ihr wichtigstes Produktionsmittel dar. Dieses befindet sich in der Hand der Experten, also der Wissenschaftler/innen, welche deshalb über hohe individuelle Autonomie verfügen.
- Diese individuelle Autonomie wird dadurch gesteigert, dass Forschung und Lehre durch nur unklare, schwer formalisierbare Technologien gekennzeichnet sind.
- Hinzu tritt, dass die Loyalität der Wissenschaftler/innen gegenüber der Hochschule geringer ist als gegenüber ihrer jeweiligen Fachcommunity: Die Fachkollegen verteilen überlokale Reputation, die Hochschule lediglich lokale. Die Professionsangehörigkeit verpflichtet die Wissenschaftler auch weitgehend darauf, im Konfliktfall die wissenschaftlichen Standards gegenüber den Interessen der eigenen Hochschule zu privilegieren.
- Infolgedessen kann auch kein konstantes Engagement der Organisationsmitglieder für die Organisation vorausgesetzt werden.

Dem versucht man zu begegnen, indem Hochschulen stärker als bisher zu Organisationen gestaltet werden, d.h. zu zielgebunden handelnden und steuerungsfähigen Einrichtungen, deren Mitglieder auf Mitwirkung verpflichtet werden können. Diese Bemühungen treffen auf einige Probleme:

- Die Problemlagen und Präferenzen sind an Hochschulen auf Grund ihres primären Leistungscharakters – Forschung und Lehre – unklar. Eine klare Präferenzhierarchie lässt sich in der Multifunktionseinrichtung Hochschule kaum etablieren.
- Lineares Entscheiden – von der Definition einer Problemlage und dem Abwägen von Problemlösungsoptionen über die systematische Problembearbeitung bis hin zur erfolgreichen Problemlösung – ist in der Hochschule selten. Die beiden typischen Entscheidungsmuster sind stattdessen *decision by oversight* (Entscheidung durch Übersehen der Probleme) und *decision by flight* (Entscheidung durch Flucht der Probleme). Daher bleiben zielgerichtete Entscheidungsfindungen dauerhaft unwahrscheinlich.
- Die konkreten Techniken, mit denen die hochschulischen Organisationsziele erreicht werden können, sind ebenfalls oft unklar, da insbesondere Forschungsprozesse nicht standardisiert werden können. Infolgedessen bleibt die Verbindung von Tätigkeit und Ergebnis ambivalent.

Daher werden Hochschulen als organisierte Anarchie bzw. lose gekoppelte Organisationen charakterisiert. Zugleich aber benötigen Hochschulen Legitimität,

um ihr Überleben und ihre Ressourcen zu sichern. Das heißt, sie müssen von der Umwelt als zweckdienlich funktionierend anerkannt werden:

- Dazu errichten die Hochschulen nach außen gerichtete Formalstrukturen: Diese symbolisieren gegenüber der Umwelt Rationalität, stellen Übereinstimmungen mit Umwelterwartungen her und sichern so den Zufluss von Ressourcen.
- Die Formalstruktur ist jedoch oft nur lose mit dem tatsächlichen Organisationshandeln, der internen Aktivitätsstruktur, gekoppelt. Die Entkopplung beider Strukturen ermöglicht häufig, interne Konflikte verbergen oder zu (einander oftmals widersprechenden) externen Anforderungen auf Distanz gehen zu können. So wird aber zugleich die Flexibilität hergestellt, um die Funktionsfähigkeit der Einrichtungen zu sichern.

Die organisationalen Besonderheiten der Hochschulen werden extern als ursächlich für eine suboptimale Leistungsfähigkeit gesehen und produzieren entsprechende Unzufriedenheiten. Deshalb gibt es von außen das Bedürfnis, die Formal- und Aktivitätsstrukturen einander anzugleichen. Hierzu wird versucht, durch eine wettbewerbliche Organisation der Hochschulen Effizienz als leitendes Kriterium zu etablieren: Mit außerwissenschaftlichen Instrumenten sollen wissenschaftliche Leistungen angereizt werden.

Das allerdings setzt die Funktionsweise der Hochschulen als ‚schwierige' Organisationen nicht außer Kraft. Auf den politischen Versuch, die Handlungsprämissen der herkömmlichen Operationsweise von Hochschule marktwettbewerblich zu unterlaufen, reagieren die Hochschulen ihrerseits unterlaufend. Hier lässt sich häufig ein bidirektionaler Obstruktionswettbewerb zwischen Hochschulen und Hochschulpolitik beobachten.

Hinsichtlich der Erfolgsaussichten von Hochschulreformen ist dabei am wichtigsten, dass weder die Hochschulen als Organisation noch die Wissenschaftler/innen als Organisationsmitglieder den Situationen gänzlich ausgeliefert sind. Der Grund ist ein spezifisches kognitives Ausstattungsmerkmal, das den Informationsvorsprung und die Handlungsspielräume der *agents* beträchtlich erhöht (und das überdies durch die Hochschulautonomie und die Wissenschaftsfreiheit rechtlich und strukturell befestigt wird): Es gehört zur professionellen Grundausstattung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, das Geschäft der Kritik zu beherrschen. Deshalb vermögen sie wie kaum eine andere Berufsgruppe, Anweisungen, Vorschriften oder empfundene Zumutungen durch Obstruktion zu unterlaufen. Kein anderer Beruf als der des Hochschullehrers ist „virtuoser in der Unterwanderung oder Umgehung von Anforderungen ..., die der Staat, die Gesellschaft, die Hochschule usw. stellen, wenn diese

Anforderungen als unvereinbar mit den eigenen Werthaltungen betrachtet werden“ (Teichler 1999: 38).

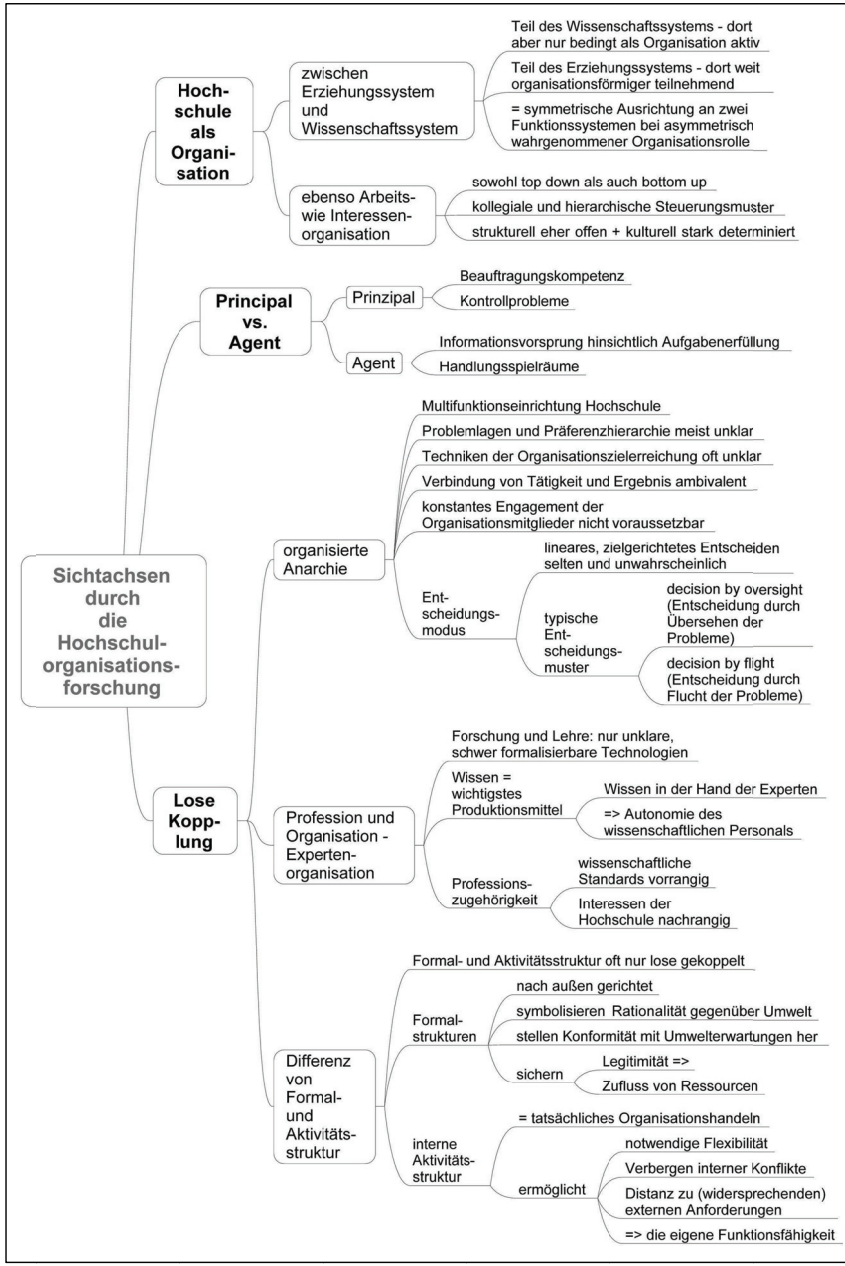
Daher sind sie in der Lage, jegliche externe Anforderungen einer Daueranfechtung durch rational begründete Kritik zu unterwerfen. Solange rational begründet kritisiert wird, ist der jeweilige Partner zur Diskussion genötigt, und solange diskutiert wird, wird nicht oder nicht engagiert umgesetzt. Nichtumsetzung und Hinhaltetaktiken können die Ermüdung des Gegenübers bewirken, können dazu führen, Dinge durch Zeitablauf zu erledigen, z.B. weil die Amtszeiten derjenigen ablaufen, welche die Umsetzungen vorantreiben möchten, oder sie erzeugen beim Gegenüber schließlich erschöpfte Zufriedenheit damit, dass dann zumindest formal den Anforderungen Genüge getan wird.

Dieses Verhalten kann durchaus rational sein: Es schützt vor individuellen und institutionellen Überforderungen. Die Motive sind häufig nicht unlauter, sondern zielen auf die Erhaltung der Leistungsfähigkeit in einem Bereich durch reduzierte Aktivitäten in einem anderen. Daher ist eine Moralisierung solchen Verhaltens oft fehl am Platze und im übrigen auch in der Regel wirkungslos. Die Formen der Obstruktion von hochschulreformerischen Ansinnen können dabei unterschiedlich ausfallen:

- Die traditionelle Variante ist: In den Bereichen, in denen reformbedingt Zusatzanstrengungen zu erbringen wären, begnügt sich das Personal mit Dienst nach Vorschrift – um so die Zeitressourcen für die Aktivitäten zu sichern, denen individuell vorrangiges Interesse gilt.
- Häufig zu beobachten ist die Verzögerung durch Entscheidungsverschleppung – begründet etwa mit dem Rhythmus von Gremiensitzungen – oder das formale Bedienen von Anforderungen ohne substanzielle inhaltliche Umsetzung.
- Eine etwas verschlagene, gleichwohl häufige Variante ist das affirmative Unterlaufen eines Reformanliegens durch dessen rhetorische Übererfüllung: Statt in der Substanz Änderungen herbeizuführen, wird Fassadenmanagement betrieben.

Aus all ergibt sich dem ein Umsetzungsdilemma jeder Hochschulreform: Einerseits besteht bei Nichteinbeziehung derjenigen, auf deren Mitarbeit jede Reform angewiesen ist, die Gefahr der Ausbildung zielignoranten Verhaltens. Andererseits verfügt das Hochschulpersonal über Obstruktionsmöglichkeiten, die potenziell umso größer sind, je mehr es einbezogen wird.

Übersicht 16: Hochschule als Organisation



12. Reformqualitäten und Qualitätsstandards

12.1. Reformqualitäten

12.1.1. Reformgegenstände und -ergebnisse

Die Themen hochschulreformerischer Bemühungen der letzten reichlich zwei Jahrzehnte gehen über die Anliegen hinaus, welche die oben untersuchten Reformen zu bearbeiten suchten. Die wesentlichen dieser Themen allerdings sind durch die dort in Augenschein genommenen Reformen abgedeckt:

■ *Wissenschaftsumbau Ost:* In revolutionärer Geschwindigkeit war ein evolutionärer Wandel umzusetzen. Dieser fand statt unter Bedingungen eines unangemessenen Zeitrahmens und defizitärer Kapazitäten der Transformationsbewältigung seitens des politischen Systems. Asymmetrische Organisiertheit der konfligierenden Interessen führte zum dominierenden Einfluss klientelistischer Interessenkartelle. Vollbracht wurde eine Systemintegration der ostdeutschen Wissenschaft, die ohne Sozialintegration auskam. Forschungsreputation und forschungsbezogene Leistungsdaten des grundstürzend umgebauten Systems sind bis heute anhaltend eher unterdurchschnittlich: Die Ost-Hochschulen stellen sich als überwiegend leistungsgedämpft dar. Seit 1990 befinden sie sich zudem in einer Dauerreformschleife, zusammengesetzt aus Systemtransformation, allgemeiner Hochschulreformkaskade – Neue Steuerung/Verwettbewerblichung/Bologna-Prozess – und den Folgen des demografischen Wandels. Eine Großtransformation war noch nicht vollständig verarbeitet, da ist bereits die nächste zu bewältigen.

■ *Reform des Entscheidungssystems:* Realisiert wurde so etwas wie eine regulierte Deregulierung. Es erfolgte der Versuch einer managerialistischen Ausrichtung der Hochschulen. Die Verantwortung ist dabei zwischen den verschiedenen Ebenen diffundiert, die Kompetenzen haben die Rektorate und Präsidien der Hochschulen eingesammelt. Die Erweiterung der Hochschulautonomie erwies sich so vorrangig als Erweiterung der Hochschul*leitungs*autonomie. Dagegen gab es nur wenig Widerstand, vielmehr etablierte sich ein bonapartistisches Modell, d.h. die Herrschaftsunterworfenen sind überwiegend aktiv einverstanden in der Annahme, dass sich dadurch die größten Begünstigungen für die Hochschule organisieren ließen.

■ *Studiengebühren:* Dort, wo Studiengebühren eingeführt worden waren, wurden die Hochschulen nicht vor ihrer fortschreitenden Substanzauszehrung gerettet. Zugleich waren infolge der Durchsetzung der Studiengebühren alternative Modelle diskursiv verbrannt worden – Akademikersteuer, Studienkonten, Bildungsgutscheine, Bildungssparen. Dies wirkt auch über die Wiederabschaffung der Studiengebühren hinaus. Die mit den Studiengebühren befürchtete Selbstökonomisierung der Studierenden hinsichtlich ihres individuellen Studienwahl- und Studienverhaltens hat sich gleichwohl durchgesetzt, allerdings weniger bewirkt durch die Studiengebühren, sondern die Bologna-Studienreform.

■ *Kennziffern und Indikatoren:* Am Ende läuft es immer auf Qualitätsbewertung zu. Dabei wurde Qualität ebenso zum Kampfbegriff, zur Metapher und zum Verschleierungsinstrument. Der Ruf nach Qualitätsentwicklung wird seither immer dann besonders laut, wenn mit weniger Mitteln als zuvor gleiches oder mit gleichen Mitteln mehr geleistet werden soll, das heißt: wenn Leistungsverdichtung erwartet wird. Gezeigt hat sich aber vor allem eines: Leistungsorientierte Indikatoren erzeugen indikatorenorientierte Leistungen.

■ *Juniorprofessur:* Die Juniorprofessur fristet inzwischen ein Schattendasein und wird z.B. gern genutzt, um die Streichung von Vollprofessuren abzufedern. Die traditionelle akademische Machtmechanik wurde durch die neue Personalkategorie nicht außer Kraft gesetzt. Die Politik war daran nicht unbeteiligt: Sie vermochte nur mit Mühe, anzuerkennen, dass Karrierewege innerhalb des akademischen Systems vielfältig sind. Wirksam wurde eine doppelte Habilitationsbefangenheit: Wo die konservative akademische Oligarchie positiv auf die Habilitation fixiert ist, da waren wesentliche politische Akteure negativ auf die Habilitation fixiert. Als heikles Nebenergebnis erbrachte die Personalstrukturreform, dass dem deutschen Hochschulsystem gleichsam aus Versehen die Post-Doc-Passage abhanden gekommen ist. Ein Teilerfolg immerhin ist, dass die erfolgreich absolvierte Juniorprofessur allgemein als habilitationsadäquat anerkannt wird.

■ *Hochschulverträge:* Unterschieden werden muss zwischen offiziellen und inoffiziellen Funktionen der Hochschulverträge. Das vertragliche Bündnis zwischen Hochschulministerium und Hochschulen dient der Erzeugung des Anscheins einer Rationalisierung der Hochschulfinanzierung: Es wird eine (zeitweilige) Simulation der Hochschulen als Pflichtaufgabe des Landes erzeugt. Ein vertragsvorbereitendes Bündnis zwischen Hochschulleitung und Hochschulministerium zielt auf die Integration politischer Gestaltungsabsichten in wissenschaftliches Handeln. Die Verträge organisieren eine zweiseitige Legitimationsbeschaffung: nach außen, indem Politik und Gesellschaft die Finanzie-

rungsbedürftigkeit der Hochschulen nicht nur allgemein, sondern auch ihrer Höhe nach akzeptieren; nach innen, indem in den Hochschulen die Verträge und ihre Anforderungen als hinnehmbares Übel gelten, da sie zugleich die Planbarkeit der Ausstattung mit sich bringen.

■ *Exzellenzinitiative:* Zum ersten wurde die Differenzierung innerhalb der deutschen Universitäten sichtbar gemacht. Damit ging eine Verabschiedung von der Fiktion eines qualitativ homogenen Hochschulwesens in Deutschland einher. Diese Fiktion war für die Absolventen produktiv: Jeder Studienabschluss eröffnete im Beschäftigungssystem prinzipiell die gleichen Einstiegschancen. Zweitens wurde einer dichotomen Wahrnehmung des deutschen Universitätssystems Vorschub geleistet: Es gibt nun Exzellenzuniversitäten und andere, die es ‚nicht geschafft' haben. Drittens hatte das sportive Element des Wettbewerbs bislang unbekannte Aufmerksamkeitschancen für die Universitäten erzeugt – ohne dass damit die öffentliche Aufmerksamkeit für das zentrale Problem, die strukturelle Unterfinanzierung, gestiegen wäre. Zum vierten wurde der Exzellenzbegriff im öffentlichen Raum verankert: Während die Politik mit dem komplexeren Qualitätskonzept wenig anfangen kann, erwies sich Exzellenz als anschlussfähig an das politische Marketing. Fünftens war die Initiative eine nochmalige Zuspitzung eines Vorgangs, der bereits seit Mitte der 90er Jahre läuft: Seither nimmt die Programm- und Projektförderung generell zu und dementsprechend der Anteil der Grundförderung an der Hochschulfinanzierung ab.

■ *Bologna-Reform:* Zahlreiche Universitäten reagierten auf die Anforderungen der Studienstrukturreform faktisch mit gesamthochschulischer Binnendifferenzierung – allerdings reduziert um das in den 70er Jahren zentrale Anliegen, möglichst weitgehende Durchlässigkeit zu ermöglichen. Die Einführung gestufter Studiengänge wurde genutzt, um Fachhochschulelemente in die eigenen Angebote zu inkorporieren, aber dies zu den universitätsspezifischen, also höheren Kosten. Hinsichtlich seiner Form ist ‚Bologna' unterdessen praktisch flächendeckend realisiert, allerdings inhaltlich allenfalls punktuell. Daraus ergeben sich Reform-Reformchancen. Die vorhandene Form kann, da vielfach noch mit alten Inhalten gefüllt, vergleichsweise aufwandsarm angepasst werden: abstoßen, was hinderlich, und beibehalten, was nützlich ist.

■ *Föderalismusreform:* Wo sich Differenzen zwischen den Ländern in jüngerer Zeit verstärkt haben, betrifft dies vorrangig solche Bereiche, die von der Föderalismusreform nur marginal oder gar nicht berührt wurden. Die Bereiche hingegen, in denen sich mit der Föderalismusreform 2006 den Ländern größere Gestaltungsspielräume eröffneten, sind eher durch Trends homogenisierender Entwicklungen – bei Abweichungen im Detail – gekennzeichnet. Im Verhältnis

von Ländern und Bund setzen sich erneut eher ver- als entflechtende Tendenzen durch. Die Föderalismusreform hat insoweit vor allem den Abstimmungsbedarf erhöht, weniger die grundsätzliche Auseinanderentwicklung der Landeshochschulsysteme bewirkt. So ist es nachvollziehbar, dass im Mittelpunkt der Debatten das sog. Kooperationsverbot steht. Im übrigen stehen die Mobilitätserfordernisse zwischen den Bundesländern, das Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die internationalen Verflechtungen einer unbegrenzten Auseinanderentwicklung der 16 regionalen Hochschullandschaften in Deutschland entgegen.

12.1.2. Vergleichende Reformbewertung

Bewertet man nun die neun Reformen, so lässt sich ein Gesamtbild über das zurückliegende Reformgeschehen gewinnen. Dazu werden vier Kriterien herangezogen:

1. die Problemadäquatheit der Reformziele und -umsetzung, also das Verhältnis von Problem und Problemlösung,
2. die Ausfinanzierung der reformbedingten Mehrkosten,
3. das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Reform sowie
4. die Reformziele, bewertet anhand der drei Teilkriterien
   - Zielerreichungschancen,
   - Zielkonstanz und
   - Zielerreichungsgrad.

Um ein übersichtliches Bild des Reformgeschehens zu erzeugen, werden die einzelnen Reformen mittels dieser Kriterien auf einer vierstufigen Skala von „hoch“ (++) bis „gering“ (– –) bewertet. Dabei erfolgen die Bewertungen unabhängig von Wünschbarkeiten. Stattdessen liegen ihnen Einschätzungen des realisierten Reformpotenzials zur Lösung des jeweils definierten Problems zugrunde. Die Bewertungen werden also reformimmanent vorgenommen, das heißt: Es interessiert im folgenden beispielsweise nur, ob die Reform des hochschulinternen Entscheidungssystems Ineffektivitäten beseitigt hat, nicht aber, ob damit auch die Hochschulautonomie gesteigert oder die Effizienz der Leistungsprozesse in Forschung und Lehre verbessert wurden, oder ob die Umsetzung dieser normativen Ideen wünschenswert gewesen wäre.[77]

[77] Es wird damit ein anderes Vorgehen gewählt als beispielsweise das des Stifterverbandes, der 2002 ein Ranking der Landeshochschulgesetze vorlegte. Er setzte einen (eigenen) Leitgedanken, nämlich „Qualität und Leistung durch Wettbewerb und Hochschulautonomie“, und bewerte unter dieser normativen Präferenz die einzelnen Gesetze (Stifterverband 2002a: 5).

Die Einschätzungen „hoch“ bis „gering“ folgen den Darlegungen, die oben zu den einzelnen Reformen formuliert und in Punkt 12.1.1. resümierend verdichtet wurden. Dabei stellen diese Einschätzungen Übersetzungen qualitativer Würdigungen in quantitative Punktbewertungen dar. Insoweit handelt es sich hierbei um ein heuristisches Vorgehen: Mit den Punktbewertungen sollen die diversen Hochschulreformen in eine vergleichende Perspektive gerückt werden können, die ihre wesentlichen Ergebnisse auf einen Blick erfassbar macht. (Übersicht 16)

Entsprechend der Übersetzung von „++“ bis „– –“ in Punktwerte von +2 bis –2 hätte in dieser Bewertung jede Einzelreform bis zu +9 Punkte erreichen bzw. bis zu –9 Punkten abrutschen können. Vier der neun Reformen landen in der Gesamtbewertung im positiven Bereich, fünf Reformen im negativen:

- *Positive Gesamtbeurteilungen* ergeben sich in den hier unternommenen reformimmanenten Bewertungen für den Wissenschaftsumbau Ost, die Einführung der Juniorprofessur, die Hochschulverträge und die Exzellenzinitiative.
- Die *Exzellenzinitiative* schneidet mit 5,5 Punkten am besten ab, das heißt: Die Problemadäquatheit der Reformziele und -umsetzung, die Ausfinanzierung der reformbedingten Mehrkosten, das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Reform sowie die Reformziele, bewertet nach ihren Zielerreichungschancen, der Zielkonstanz und dem Zielerreichungsgrad, erreichen hier 61 Prozent der maximal erlangbaren Bewertung.
- *Negative Gesamtbeurteilungen* ergeben sich in den hier unternommenen reformimmanenten Bewertungen für die Reform des hochschulischen Entscheidungssystems, die Studiengebühren, die Kennziffern/Indikatoren-Reform, die Föderalismusreform im Hochschulbereich und den Bologna-Prozess.
- Die *Bologna-Reform* erhält mit –6 Punkten die schlechteste Gesamtbewertung. Sie kann für keines der Beurteilungskriterien eine positive Bewertung zugewiesen bekommen. Stattdessen werden hier zwei Drittel der maximal zuweisbaren Negativbewertungen ausgeschöpft.
- Ebenfalls wenig eindrucksvoll schneiden mit jeweils –4,5 Punkten die *Kennziffern/Indikatoren-Reform* und die *Föderalismusreform* ab. Das entspricht 50 Prozent der maximal erreichbaren Negativbewertung. Der Föderalismusreform, soweit sie die Hochschulpolitik betraf, konnte für keines der Beurteilungskriterien eine positive Bewertung zugewiesen werden.

*Übersicht 17: Synopse der Hochschulreformen**

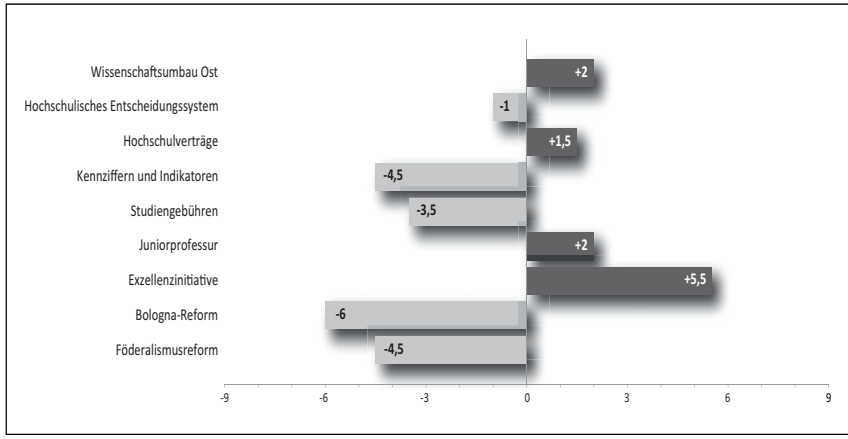
Reform	Charakteristika			Bewertung**						Gesamt
							Reformziele***			
	Zugrundeliegendes Problem	Adressierte Leistungsbereiche	Normativer Ansatz	Problemadäquatheit	Ausfinanzierung	Kosten-Nutzen-Verhältnis	Zielerreichungschancen	Zielkonstanz	Zielerreichungsgrad	
Wissenschaftsumbau Ost	Systemwechsel	F&L	Demokratisierung, Delegitimierung	–	+	–	+ +	+ +	+ +	+2
Hochschulisches Entscheidungssystem	Ineffektivität	F&L	Autonomie, Effizienz	+	–	–	–	+ +	–	–1
Studiengebühren	Unterfinanzierung	Lehre	Wettbewerb	–	+	– –	+	– –	– –	–3,5
Kennziffern und Indikatoren	Accountability	F&L	Wettbewerb	–	– –	–	–	+	–	–4,5
Juniorprofessur	Habilitation	F&L	Wettbewerb	+	+	+	+	–	– –	+2
Hochschulverträge	Steuerungsresistenz	F&L	Entstaatlichung	+	–	+	+	+	–	+1,5
Exzellenzinitiative	Forschungsqualität	Forschung	Wettbewerb	+	+ +	+	+	+	+	+5,5
Bologna-Reform	Europ. HS-Raum	Lehre	Homogenisierung	–	– –	–	–	–	– –	–6
Föderalismusreform	Gestaltungskompetenzen	F&L	Wettbewerb	–	–	–	–	–	–	–4,5
Über alle Reformen				**–1**	**–2**	**–4**	+2 x 0,5 = **–1,5**	+2 x 0,5 = **–1,5**	–7 x 0,5 = **–1,5**	**–8,5**

* Die Bewertungen erfolgen unabhängig von normativen Wünschbarkeiten. Ihnen liegt ihr Potenzial zur Lösung des jeweils definierten Problems zugrunde.

** Legende: **++** = hoch = 2; **+** = eher hoch = 1; **–** = eher gering = –1; **– –** = gering = –2

*** Die zielbezogenen Bewertungen gehen jeweils mit ihrem halben Wert in die Summenbildungen ein.

Übersicht 18: Reformimmanente Gesamtbewertungen der Hochschulreformerfolge



12.1.3. Die Risikofaktoren von Hochschulreformen

Von besonderem Interesse sind die regelmäßig wiederkehrenden Ursachen, die in verschiedenen Reformbemühungen das jeweils teilweise oder vollständige Scheitern begründen. Sie führen zu den zentralen Risikofaktoren für den Erfolg von Hochschulreformen. Resümierend können zwei Faktorengruppen festgehalten werden: Probleme der Reformprogrammierung und Probleme der Reformimplementation.

Als wiederkehrende Programmierungsschwächen erweisen sich die Nichtausfinanzierung des jeweiligen Reformvorhabens, die Produktion oder Inkaufnahme übermäßig vieler Interessenkollisionen und eine reformerische Ignoranz gegenüber der Nichtfinalisierbarkeit von Bildung und Forschung. Das heißt im einzelnen:

- Unterfinanzierung, insbesondere die Nichterstattung reformbedingter Mehrkosten, und eine daraus folgende Qualitätsorientierung als schlichte *Ausweichreaktion auf Kostendruck* („Qualität statt Kosten!“) produzieren Akzeptanzprobleme für jegliche Reformmaßnahmen.
- *Übermäßig viele Interessenkollisionen,* die Reformmaßnahmen mit sich bringen, entstehen durch Situationsferne und Ignoranz gegenüber der akademischen Leistungstypik.

■ Wird nicht berücksichtigt, dass Bildung und Forschung vom Grundsatz her *nichtfinalisierbare Prozesse* sind und ein prinzipielles Handeln in einer *Situation der Ungewissheit* darstellen, dann kann nicht bedacht werden, dass Hochschulreformziele immer lediglich pragmatische Zwischenschritte formulieren können.

Auch die Reformimplementationen offenbaren regelmäßig wiederkehrende Schwächen. Hier lassen sich fünf nennen: Unterkomplexität des Instrumentariums, Überforderung der Organisation, reformbedingte Zusatzarbeit ohne hinreichend nachvollziehbaren Nutzen, reforminduzierte Bürokratie sowie Komplettunverträglichkeit mit der Hochschulkultur. Das heißt:

■ Hemmend wirkt die *Unterkomplexität* des Reform-Instrumentariums , wenn ein einziges oder einige wenige Reforminstrumente gewählt werden, von dem bzw. denen dann die Lösung sämtlicher Fragen erwartet wird, obgleich jedes Instrument nur über einen begrenzten Wirkungsgrad verfügt.

■ Eine *Überforderung der Organisation* ergibt sich dann, wenn für Forschung, Lehre und Administration parallel bzw. überlappend zahlreiche jeweils neue Verfahren eingeführt werden: „Allerdings treffen alle differenzierten Anstrengungen auf die gleichen Fachbereiche, die sich dann – überspitzt formuliert – jahrelang nur noch auf Evaluationen vorbereiten und durch diesen ‚Gesamtangriff' in ihrem Funktionieren beeinträchtigt werden" (Pellert 2002: 25f.).

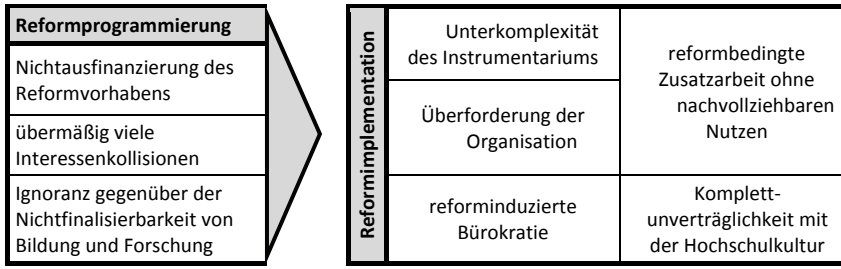
■ Reformbedingte *zusätzliche Arbeit* ohne hinreichend nachvollziehbaren Nutzen in Gestalt von Aufwandsminderung an anderer Stelle erzeugen Widerstände. Insbesondere Doppel- oder Dreifach-Aufbereitungen immer gleicher Daten für immer wieder andere Verwendungen – Berichtswesen, Evaluationsverfahren, Akkreditierungen, Antragstellungen usw. – wirken höchst motivationstötend.

■ Die Entstehung *reforminduzierter Bürokratie:* Die Reformmaßnahmen haben typischerweise einen ausgeprägten Dokumentationsaspekt, da nur so Status-quo-ante- und Soll-Abweichungen nachvollziehbar werden. Zu diesem Zweck aufzubauende bzw. neu auszurichtende Verwaltungseinheiten können sinnvoll sein, um die Wissenschaftler/innen zu entlasten. Sie können aber auch zu einem bürokratischen Apparat werden, und ein solcher Apparat mit seiner prozeduralen Eigenlogik treibt dann, einmal entstanden, fortwährend Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen zur formulargestützten Dokumentation ihrer Aktivitäten, Ergebnisse, Vorhaben und Zielverfehlungen an. Dagegen erscheint der bisherige Aufwand für die akademische Selbstverwaltung als seminaristisch verwertbares Beispiel für effektives Zeitmanagement. Eine Ablenkung von den hochschulischen Kernaufgaben – Forschung und Lehre – ist unausweichlich,

und für die eigentlichen Reformziele steht zwangsläufig weniger Zeit zur Verfügung.

■ Maßnahmen, die infolge ihrer *Komplettunverträglichkeit mit der Hochschulkultur* keine Akzeptanz zu erlangen vermögen, provozieren nahezu zwangsläufig obstruktives Handeln – und zu dessen Entfaltung wiederum ist kaum eine Berufsgruppe talentierter als die der Wissenschaftler/innen.

Übersicht 19: Risikofaktoren von Hochschulreformen



Hochschulreformen zielen letztlich immer auf organisationale Innovationen. Eine Paradoxie solcher Innovationen besteht darin, dass Innovation einerseits generell verbreitetes Organisationsziel ist, andererseits aber nicht mehrheitsfähig. Immerhin stellt eine Innovation eine Änderung des bisherigen dominanten Schemas dar. Sobald sie mehrheitsfähig geworden ist, verliert sie augenblicklich ihren innovativen Charakter, denn durch breite Anwendung wird sie Standard oder Mainstream. Solange aber eine Innovation, da noch nicht mehrheitsfähig, noch Innovation ist, bleibt sie auf Unterstützung gegen vorherrschende Orthodoxien angewiesen.

12.1.4. Reformreparaturen

Wer angesichts der eher mäßigen Zielerreichungsgrade ein wenig stänkern möchte, verlangt gern nach Wirkungsnachweisen von Hochschulreformen. Wer den Stänkerer auflaufen lassen möchte, antwortet darauf: Dann müssen wir das mal evaluieren lassen. Anschließend vergehen Monate: Ausschreibung und Auswahl der Evaluatoren oder Kommissionsbildung und Berufung, dann Auftragsformulierung, Beauftragung, Durchführung, Vorabentwurf, Überarbeitung, Schlussmanuskript.

Es ist nach der Funktion solcher Evaluierungen von Reformen zu fragen. Sie sollen, so lässt sich annehmen, Stärken und Schwächen identifizieren und

Vorschläge formulieren, wie sich die Schwächen beheben ließen. Gleichzeitig aber werden sie häufig aus einem anderen Grund angekündigt und durchgeführt: um Skeptiker, beispielsweise unter Parlamentariern, zu beruhigen.

Erkennbar wird letzteres an einem leicht zu prüfenden Punkt: Inhaltlich zeichnen sich Reformevaluationen in aller Regel durch unpräzise Evaluationszieldefinitionen aus. So ist z.B. die explizite Erfassung von etwaigen Nachteilen, die sich aus umgesetzten Reformmaßnahmen ergaben, üblicherweise kein Bestandteil von Evaluationsaufträgen. Folglich können solche gegebenenfalls vorhandenen Nachteile auch nicht gegen die Vorteile abgewogen werden. Bereits methodisch bleibt in Evaluationsaufträgen regelmäßig unklar, was eigentlich durchgeführt werden soll: ein Vorher-Nachher-Vergleich, ein Ziel-Zielerreichungs-Abgleich oder eine Kosten-Wirksamkeits-Analyse?

Schon gar nicht werden ganz konkrete Fragen gestellt. Etwa: Hat denn nun im Ergebnis der Veränderungen das Kostenbewusstsein an einer Hochschule zugenommen? Welche Auswirkungen hatte dies auf den Ressourcenverbrauch? Konnte eine Steigerung in der Sponsoring-Akquise verzeichnet werden? In welcher Weise hat sich die Studienabbrecherquote verringert? Ist der Berufseinstiegserfolg der Absolventen und Absolventinnen spürbar gestiegen? Wurde durch die Professionalisierung von Leitungsämtern die Drittmittelquote oder die Frustquote der Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen gesteigert?

Infolgedessen kommen dann, wenig verwunderlich, meist Allgemeinplätze heraus. Faktisch kann gar nicht evaluiert werden, wenn die Evaluationsziele unpräzise definiert sind. Ersatzweise werden die Evaluationen dann typischerweise modellimmanent vorgenommen.

Es wird also z.B. folgende Frage gestellt: Hat die Professionalisierung der Hochschulleitung, d.h. die (recht kostenintensive) Beschäftigung aller Leitungsmitglieder als hauptamtliche Hochschulmanager/innen, dazu geführt, dass Entscheidungen schneller erzeugt werden, als dies zuvor unter Bedingungen nebenamtlicher Hochschulleitung der Fall war? Dies konnte bislang immer bejaht werden (und es wäre ja auch desaströs, wenn nicht einmal dies bei einer solch teuren Umstellung festgestellt werden könnte).

Doch das eigentlich Interessierende sind weniger die Geschwindigkeiten der Entscheidungserzeugung. Viel stärker interessieren die Entscheidungsinhalte, genauer: die Frage, ob die nunmehr professionalisiert erzeugten Entscheidungen eher zielführend oder eher zielverfehlend waren.

Die Evaluatoren indes sind es meist zufrieden, keinen allzu präzisen Evaluationsauftrag bekommen zu haben. Sie gehen mehrheitlich ohnehin davon aus, dass Managementkonzepte die Dinge verbessern. Diese Überzeugung ist so stark, dass ihre empirische Erschütterung meist gar nicht für möglich gehalten

wird. Daher findet sich dann in den Evaluationsberichten immer wieder ein beträchtliches Maß an Hochschulreformlyrik.

Diese wird in ein unterkomplexes argumentatives Schema eingebaut, das aus drei Schritten besteht: (1) Den einzelnen managerialistischen Reformelementen wird lapidar bescheinigt, die Hochschule auf den richtigen Weg gebracht zu haben. (2) Allerdings gebe es noch Implementationshemmnisse. (3) Diese seien dadurch auszuräumen, die bereits unter (1) als positiv bewerteten Reformelemente nun endlich in voller Konsequenz umzusetzen.

Dieses Argumentationsschema zeichnet sich dadurch aus, dass es unwiderlegbar ist: Denn managerialistische Strukturen sind dadurch charakterisiert, niemals in voller Reinheit umgesetzt werden zu können. Selbst in ihrem Heimatsektor, der Wirtschaft, gelten sie nur in eingehegten Varianten als sozialverträglich. Regelungen zur Mitbestimmung und Personalvertretung, das Arbeitsrecht, Wettbewerbsrecht, Kartellrecht usw. suchen dort die negativen Auswirkungen des reinen Wirtschaftlichkeitskalküls zu neutralisieren.

Das wird nun, mit guten Gründen, nicht ausgerechnet an Hochschulen durchbrochen werden. Festzuhalten aber bleibt: Modellevaluationen, die dem geschilderten unterkomplexen Schema verhaftet bleiben, werden auf Dauer weder Ministerialverwaltungen noch Parlamentarier noch die Öffentlichkeit, soweit sie sich dafür interessiert, hinreichend beeindrucken.

Ob nun aber mehr oder weniger aussagekräftig evaluiert: Regelmäßig erweist sich eine Reformanschlussphase notwendig, welche die reforminduzierten Probleme bearbeitet. Vier Detailbeispiele für die Nachbereitungserfordernisse aus dem Bereich der Governance-Reformen:

■ *Beispiel Deregulierung durch Neue Steuerung:* Das Modell der Neuen Steuerung wartete mit dem Versprechen auf, Alltagsärgernisse der Hochschulsteuerung zu beseitigen, das Aufwand-Nutzen-Verhältnis (Effizienz) zu verbessern und den Grad der Zielerreichung (Effektivität) zu erhöhen. Gleichzeitig ist die Neue Steuerung auch mit neuen Verfahrens- und insbesondere Dokumentationsanforderungen verbunden, insofern die Befreiung von der bürokratischen Detailsteuerung – nicht ganz ohne Gründe – nur in Tateinheit mit Evaluation und Qualitätsmanagement zu haben ist. Beiden eignet ein gründlicher Dokumentationsaspekt. Folglich schickt sich mancherorts die neu entstandene Reformbürokratie an, in gleichsam rasender Gelassenheit die Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen zur formulargestützten Dokumentation ihrer Aktivitäten, Ergebnisse, Vorhaben und Zielverfehlungen anzutreiben. Diese werden häufig als neue Bürokratisierung wahrgenommen. Die Ersetzung einer Bürokratievariante durch eine andere trägt nicht dazu bei, die Effektivität und Effizienz von Forschung und Lehre zu steigern, bei WissenschaftlerInnen Zeitbudget-Entlas-

tungen herbeizuführen sowie Arbeitszufriedenheit und -motivation zu verbessern.

■ *Beispiel Akkreditierung:* Annonciert war das Akkreditierungswesen als ein Beitrag zur Entstaatlichung und Deregulierung. Es ersetzt die zuvor übliche ministerielle Prüfung neuer Studiengänge. Wo damit die Hoffnung nach weniger aufwendigen Verfahren verbunden war, wurde sie enttäuscht. Der Unterschied ist ein anderer: Für die mit erhöhten Dokumentationsanforderungen befrachteten Verfahren müssen die Hochschulen, anders als bei der ministeriellen Genehmigung früher, nun bezahlen. Die Akkreditierungsagenturen bewerten, als eine Art vervielfachter Stiftung Warentest im Hochschulsektor, die Studiengänge, doch während dies, wie es heißt, zur Qualitätssicherung führen soll, häufen sich die Klagen über die Akkreditierungsqualität. Die Agenturen sind jedoch nur unzulänglich zur Rechenschaft zu ziehen (im Extremfall kann ihnen vom Akkreditierungsrat, den die Länder gemeinsam unterhalten, die Berechtigung zum Akkreditieren entzogen werden). Einerseits sollen sie streng bewerten, andererseits aber sind sie genötigt, sich bei der Abwicklung jedes Akkreditierungsauftrags für den nächsten Auftrag zu empfehlen. Denn damit verdienen sie ihr Geld.

■ *Beispiel Autonomieerweiterung:* Auch diese sollte der Entstaatlichung und Deregulierung dienen. Das erscheint sinnvoll, wo es um die Rücknahme staatlicher Detailsteuerung geht, denn mit dieser ist der Staat überfordert. Allerdings lässt sich auch kaum davon absehen, dass an Hochschulen weit überwiegend öffentliches Geld ausgegeben wird und die Hochschulen einen öffentlichen Auftrag haben. Das begründete traditionell die (auch) staatliche Verantwortung für das Hochschulwesen. Dem halten die Deregulierungsbefürworter entgegen, dass die Hochschulen in Eigenverantwortung die öffentlichen Gelder am wirkungsvollsten ausgeben, da sie sich nicht durch suboptimales Ausgabeverhalten ins eigene Fleisch schneiden werden. Diese Argumentation hat eine spontane Plausibilität, aber auch einen Nachteil: Sie baut auf einer eindimensionalen Betrachtungsweise auf. Diese geht von der impliziten Annahme aus, alle Beteiligten würden einem hinreichend rationalen Ziel allein deshalb folgen, weil es hinreichend rational begründet ist. Das erscheint recht lebensfremd: Es sieht völlig ab von institutionellen und individuellen Interessen, Machtverhältnissen und Konkurrenzen in den Hochschulen selbst. Diese zu neutralisieren dienten bislang Checks-and-Balances-Verfahren zwischen Staat und Hochschulen, die nun abgeschafft wurden.

■ *Beispiel Hochschulräte:* Sie sollen die neuen Checks-and-Balances-Instrumente sein und haben dementsprechend mitunter beträchtliche Entscheidungs- und Beaufsichtigungskompetenzen. Sie sind mehrheitlich mit hochschulpoliti-

schen Laien besetzt: ein Beitrag zur realen Diffusion der Verantwortung. Die Kompetenzen haben währenddessen die Rektorate und Präsidien der Hochschulen eingesammelt. Die Erweiterung der Hochschulautonomie erweist sich vorrangig als Erweiterung der Hochschulleitungsautonomie. Befreit von mancherlei Transparenzanforderung, wie sie z.B. ein Konzil herstellte, handeln die Hochschulleitungen nun. Zum Teil steuern sie, durch ihren Informationsvorsprung, auf informelle Weise die Entscheidungen des Hochschulrates, der sie eigentlich beaufsichten soll, berufen bzw. bestätigen die Dekane der Fakultäten, die dann wiederum den kompetenzamputierten Akademischen Senat dominieren, und verteilen über ihre Haushaltskompetenz Wohltaten oder aber enthalten solche vor.

Eine veränderte Perspektive auf die neuen Governance-Strukturen wird vor allem eine Frage in den Mittelpunkt zu rücken haben: Inwieweit zeitigte die Neue Steuerung hinsichtlich der Hochschulqualitätsentwicklung förderliche, wirkungsneutrale oder kontraintentionale Effekte?

Insgesamt zielten die wichtigsten Hochschulreformen der letzten reichlich zwei Jahrzehnte auf mehr Wettbewerblichkeit, um die (teils vermeintliche, teils tatsächliche) öffentlich-rechtliche Gemütlichkeit zu untergraben. Was den Adressaten angetragen wird, sollte indes immer auch auf die Absender anwendbar sein. Demgemäß erscheint ein produktiver Wettbewerb um die beste und wirkungsvollste Hochschulreform durchaus als erstrebenswert. Mit sechzehn Ländern ist das Teilnehmerfeld auch groß genug.

Um die Vergleichbarkeit in diesem Wettbewerb sicherzustellen, müssen intelligente Kriterien bestimmt werden, denen zukunftstaugliche Hochschulreformen zu genügen hätte. An Hand der Kriterien lassen sich dann die Vorhaben, Programme, Gesetzentwürfe und Aktivitäten prüfen. Um die Sache von Beginn an transparent zu machen, können die Kriterien als Standards formuliert werden – als Qualitätsstandards für Hochschulreformen.

12.2. Hochschulreform-Qualitätsstandards

Nun müsse man noch von „der Studienreform zur Studienqualität“ gelangen, lautete das Resümee des Wissenschaftsrates nach über einem Jahrzehnt Bologna-Reform in Deutschland (Wissenschaftsrat 2012). Die so formulierte Erfahrung ist insofern bemerkenswert, als in der Rhetorik des Bologna-Prozesses Studienreform und Studienqualität nahezu als Synonyme verstanden wurden. Der Mangel scheint weniger in den konzeptionellen Angeboten, welche die Qualität-der-Lehre-Debatten produziert haben, zu liegen, sondern in der Qualität der Reformumsetzung. Was ließe sich daraus folgern?

Naheliegend wäre es wohl, den Fokus ein wenig zu verschieben: von der qualitätsorientierten Reform zur Qualität der Reform. Wenn allenthalben Qualitätsstandards für die Hochschulen gefordert werden, dann müsste auch Akzeptanz für Qualitätsstandards für Hochschulreformen zu gewinnen sein.

Hochschulpolitik und Hochschulreformaktivisten innerhalb der Einrichtungen könnten durch eine Selbstbindung an solche Standards zeigen, dass sie auch selbst ernst nehmen, was sie den Hochschulen abfordern: Qualitätsorientierung. In den Reformumsetzungen ließen sich dann ähnliche Kriterien anlegen, wie sie die diversen und den Hochschulen angesonnenen Qualitätsmanagement-Instrumente anleiten: Null-Fehler-Programme, Kontinuierliche Verbesserungsprozesse oder Qualitätscontrolling müssten wohl auch für die Organisation und Durchführung von Hochschulreformen qualitätssteigernd wirken können.

Standards lassen sich als Normen auffassen, also als gebietende Regeln, die für die Handelnden einen Handlungsgrund darstellen (Gil 2001: 55). Um solche Standards für die Sicherung von Hochschulreformqualität zu definieren, ist zweierlei zu beachten: Zum einen dürfen die Beteiligten nicht überfordert werden, und zum anderen müssen prozessimmanente Umsteuerungen möglich bleiben, wo diese nötig sind. Daher sollten *Mindest*standards für die Qualität von Hochschulreformen definiert werden, d.h. nicht jedes wünschbare Ziel, sondern nur zentrale Reformqualitätsziele wären zu fixieren.

Politisches Handeln – so auch eine Hochschulreform – lässt sich nach dem Muster des Policy Cycle, also einem Handlungskreis, modellieren. Dabei wird das politische Handeln als Prozess der Problembearbeitung aufgefasst. Dieser wiederum ist in Phasen modellierbar. Als Prozessphasen lassen sich drei unterscheiden – Programmierung, Implementation und Evaluation:

- Am Anfang stehen die Problemidentifizierung und exakte -formulierung, die zur Zieldefinition und Formulierung eines Handlungsprogramms führen (Programmierung).
- Es folgt die konkrete Umsetzung der Absichten (Implementation).
- Diese erzeugt Wirkungen, die beobachtet und bewertet werden können (Evaluation).
- Sind die gewünschten Wirkungen eingetreten und unerwünschte Nebenwirkungen ausgeblieben, kann der Vorgang beendet werden. Andernfalls ist die Phase der Evaluation an die Phase der Programmformulierung rückgekoppelt: Das Programm wird mit dem Wissen aus der Evaluation reformuliert – der Policy-Cycle ist geschlossen und kann erneut durchlaufen werden (wie es etwa in den derzeit initiierten Bologna-Reparaturen geschieht).

Für jede der drei Ablaufphasen einer Hochschulreform lassen sich Mindestqualitätsstandards bestimmen. Dabei liegt es nahe, dass bei den zentralen Risikofaktoren von Hochschulreformen angesetzt wird. Sie lassen sich den regelmäßig wiederkehrenden Ursachen entnehmen, die in verschiedenen Reformbemühungen das jeweils teilweise oder vollständige Scheitern begründen.

Hier hatten wir die folgenden herausarbeiten können: Unterfinanzierung, übermäßig viele Interessenkollisionen, Ignoranz gegenüber der Nichtfinalisierbarkeit von Bildung und Forschung, Unterkomplexität des Instrumentariums, Überforderung der Organisation, reformbedingte Zusatzarbeit ohne hinreichend nachvollziehbaren Nutzen, reforminduzierte Bürokratie sowie Komplettunverträglichkeit mit der Hochschulkultur.

12.2.1. Qualitätsstandards der Hochschulreform-Programmierung

In der Programmierungsphase sind zunächst die zu bearbeitenden Probleme zu identifizieren und exakt zu formulieren. Sodann sind Ziele zu definieren und ein Handlungsprogramm zu entwickeln. Als Mindestqualitätsstandards lassen sich für diese Phase folgende Anforderungen formulieren:

- Es wird ein hinreichend stringenter und damit nachvollziehbarer *Zusammenhang zwischen Problem und Problemlösung* hergestellt, um Akzeptanzchancen zu schaffen und die Reformzielerreichung nicht von vornherein allein glücklichen Zufällen zu überlassen.
- Der aktuelle *Stand des Wissens* über Wirkungszusammenhänge an den Hochschulen wird zugrunde gelegt, um unrealistische Ziele und Umsetzungswege auszuschließen.
- Es wird in Rechnung gestellt, dass jedes Handlungsprogramms unter Bedingungen begrenzter Rationalität formuliert wird. Daher werden *Rückholmöglichkeiten für Einzelmaßnahmen* eingebaut. Das Handlungsprogramm ist insofern ein Leitfaden, von dem auch kontrolliert abgewichen werden kann – die Betonung liegt dabei auf *kontrolliert*. Was indessen nicht präzise formuliert wäre, von dem könnte nicht einmal kontrolliert abgewichen werden. *Muddling trough* – sich durchwursteln – wäre dann die verbleibende (und bisher vielfach übliche) Handlungsalternative.
- *Übermäßig viele Interessenkollisionen* werden vermieden. Interessenkollisionen, die Reformmaßnahmen mit sich bringen, sind kaum zu vermeiden. Übermäßig viele solcher Kollisionen können immer dann unterstellt werden, wenn die Interessen einer Mehrheit derjenigen, deren Mitwirkung reformentscheidend ist, dem jeweiligen Reformanliegen zuwiderlaufen. Eine solche Situ-

ation entsteht durch Situationsferne und Ignoranz gegenüber der akademischen Leistungstypik. Beide müssen also vermieden werden.

- Reformimmanente *Zielkonflikte* werden ausgeschlossen, da solche notgedrungen zur teilweisen Zielverfehlung führen müssten. Statt undifferenzierter Zielbündel, in denen allerlei Wünschbarkeiten formuliert werden, werden klare *Zielhierarchien* bestimmt: Was soll vordringlich umgesetzt werden, und was ist ggf. nachrangig?

- Der *Reformaufwand* wird mit dem erwartbaren *Reformnutzen* in ein vertretbares Verhältnis gebracht, um die Vergeudung öffentlicher Ressourcen zu vermeiden.

- Im Rahmen bereits der Reformprogrammierung wird geklärt, wie eine angemessene *Ressourcenausstattung* erfolgen soll. Ersatzweise werden die Ressourcenquellen durch konkret benannte Umschichtungen festgelegt. Denn Reformen ohne Angabe, woher reformbedingte Mehrkosten kommen sollen, erzeugen zwangsläufig Umsetzungsprobleme.

- Die hochschulischen *Leistungsbereiche* werden *klar adressiert*: Die (a) Gesamtorganisation umfasst die strategisch integrierte Führung der Hochschule. (b) Primäre Leistungsbereiche sind die Kernbereiche der akademischen Autonomie, d.h. Forschung und Lehre einschließlich Nachwuchsförderung. (c) Sekundäre Leistungsbereiche stellen die den Kernbereichen der akademischen Autonomie unmittelbar gekoppelten Bereiche dar, d.h. akademische Weiterbildung, Transferaktivitäten, Studienberatung, Bibliotheken, Kustodien usw. (d) Tertiäre Leistungsbereiche schließlich umfassen wissenschaftsunterstützende Einrichtungen, also Hochschulverwaltung und sonstige nichtwissenschaftliche Bereiche wie Rechenzentren, Hochschulsport oder universitätsklinische Krankenversorgung.

- Neue Reformanliegen und ihre Umsetzungsinstrumente werden regelhaft einer *Hochschulverträglichkeitsprüfung* unterzogen. Dabei ist die Frage zu beantworten, ob durch die anvisierten Reformziele und die Umsetzungsinstrumente bzw. durch die Art und Weise ihrer Anwendung die Erfüllung der hochschulischen Organisationszwecke gefördert würde, ob Wirkungsneutralität zu prognostizieren wäre oder aber ob zu erwarten stünde, dass die Erfüllung der Organisationszwecke behindert wird. Die Ergebnisse solcher Prüfungen können im Einzelfall dreierlei sein: (a) das jeweilige Ziel oder Instrument muss als ungeeignet verworfen werden, (b) es kann durch Anpassungsmaßnahmen adaptiert werden, oder (c) es erweist als unmittelbar integrationsfähig in die hochschulischen Abläufe.

12.2.2. Qualitätsstandards der Hochschulreform-Implementation

In der Implementationsphase werden die konkreten Reformabsichten umgesetzt. Als Mindestqualitätsstandards lassen sich hierfür folgende Anforderungen formulieren:

- Vermieden wird ein hochschulreformerischer „Overkill durch Parallelaktionen" (Pellert 2002: 25f.), da dieser immer auf dieselben Hochschulen und Fachbereiche trifft und sie in ihrer Handlungsfähigkeit paralysiert. Die Überforderung der Organisation wird durch *Priorisierungen* vermieden: In *sämtlichen* Hochschulprozessen sind grobe Suboptimalitäten zu beheben, und in jeweils *einigen* Hochschulprozessen wird an der Herstellung feingliedrig optimaler Abläufe gearbeitet.
- Die generell und so auch in Hochschulreformen gegebene Situation unvollständiger Information wird in Rechnung gestellt. Daher wird zum einen die je konkrete Hochschulreform von einem systematischen *Monitoring* begleitet, dass *jenseits politischer Einflussnahmen* stattfindet. Die fortwährenden Erfolgsmeldungen der Bologna-Fortschrittsberichte, wie sie die Bundesregierung veröffentlicht hat, haben eindrucksvoll gezeigt, wie verschwendet die Energie ist, die in politisch kontaminierte Reports gesteckt wird. Zum anderen wird permanente Korrekturfähigkeit hinsichtlich der Abläufe in den Implementationsprozess eingebaut.
- Jede Maßnahme wird auf ihre *Bürokratisierungswirkungen* geprüft. Wo zusätzliche Bürokratisierungen erkennbar werden, findet eine sofortige Umsteuerung statt, um das übergreifende Ziel des Bürokratieabbaus nicht zu unterlaufen. Dabei wird grundsätzlich in Rechnung gestellt, dass die latente Gefahr der Entstehung einer reforminduzierten Bürokratie besteht. Der Grund ist vergleichsweise simpel: Den Reformen wohnt typischerweise ein gründlicher Dokumentationsaspekt inne.
- *Zusätzliche Arbeit* insbesondere für die dezentralen Struktureinheiten wird weitestmöglich *vermieden*: Vor allem das Zusammentragen und Aufbereiten von Daten wird auf das Nötigste beschränkt – also keine Doppel- oder Dreifach-Aufbereitungen immer gleicher Daten für immer wieder andere Verwendungen. Stattdessen werden die diversen Berichtswesen der Fachbereiche, Hochschulen und Ministerien entsprechend gebündelt, etwa durch die Zusammenführung der internen Prozesse, die für Evaluations- und Akkreditierungsverfahren nötig sind, soweit hierbei Überschneidungen vorliegen. Das Controlling ist demgemäß zu gestalten.
- *Niedrigschwellige und selbsterklärende IT-Unterstützung:* Benötigte Dokumente und Informationen müssen innerhalb von zehn Sekunden zur Verfügung

stehen. Selbsteintragsfunktionen sind ohne Handbuch-Lektüre verständlich und, wo immer möglich, werden halbautomatisierte Importroutinen für die Datenübertragung aus anderen Systemen angeboten. Dazu muss das bereitstellende System in seinem Aufbau von den Gewohnheiten und intuitiven Routinen der Nutzer/innen her gedacht sein, statt der ingenieurialen Denkweise von IT-Systemarchitekten zu folgen.

- *Effizienz steht im Dienste der Effektivität*, nicht umgekehrt. Effektivität bezeichnet den Grad der Zielerreichung, d.h. das Soll-Ist-Verhältnis. Effizienz hingegen ist ein ökonomischer Maßbegriff, mit dem ein Prozess hinsichtlich seines Input-Output-, Kosten-Nutzen- bzw. Ziel-Mittel-Verhältnisses quantifizierend bewertet wird. Hochschulzwecke zielen zuerst auf Effektivitätssteigerungen, nicht auf Effizienzerhöhungen um ihrer selbst willen.

- Die Hybris, Qualität von Lehre und Forschung an Hochschulen derart zu steigern, dass ein übersichtliches Handlungsprogramm in Gang gesetzt wird, welches die Ursachen erzeugt, als deren Wirkungen dann zwangsläufig Qualität entstünde, wird vermieden. Stattdessen folgen hochschulreformerische Aktivitäten der Einsicht, dass Qualität an Hochschulen dadurch entstehen *kann*, dass die *Bedingungen* so gestaltet werden, dass Qualitätserzeugung *nicht verhindert* wird. Qualitätsmanagement also im Sinne von *Qualitätsbedingungsmanagement*: Nicht Hochschulqualität lässt sich managen, sehr wohl aber ihre Entstehensbedingungen.

- Reformbedingte Aufwandserhöhungen werden durch reforminduzierte Aufwandsverminderungen ausgeglichen, so dass sich ein *nachvollziehbarer Nutzen der Beteiligung* ergibt. Letzteres betrifft vor allem sich wiederholende und daher standardisierbare Arbeiten, die sich z.B. externalisieren lassen. Zeitersparnis für die Akteure kann sich auch dadurch ergeben, dass infolge optimierter Abläufe nicht mehr permanent Folgen mangelnder Prozessqualitäten – Havarien, Mehrarbeit, angespannte Arbeitsatmosphäre und dgl. – zu bewältigen sind, und insoweit eine Erhöhung der Arbeitszufriedenheit bewirkt wird. Ein wichtiges Instrument kann die Einrichtung eines hochschulzentralen Dienstleisters sein, der den Lehrenden und dezentralen Einheiten möglichst viele – vor allem von den sich wiederholenden und daher standardisierbaren – Arbeiten abnimmt.

- *Weitergabe von Autonomie nach unten:* Nicht Kontroll-, sondern Organisationsentwicklungsinstrumente werden implementiert. Dazu sind Ziele zu vereinbaren, die dem Tauschprinzip „(gratifizierte) Zielerreichung gegen Entscheidungsautonomie“ folgen.

12.2.3. Qualitätsstandards der Hochschulreform-Evaluation

In der Evaluationsphase werden die Reformwirkungen beobachtet und bewertet. Als Mindestqualitätsstandards lassen sich hierfür folgende Anforderungen formulieren:

- Die *Ergebnisbewertung* der Reform findet, wie schon ihr Monitoring, *jenseits politischer Einflussnahmen* statt. Dadurch wird eine realitätsnahe Einschätzung ermöglicht, ob die Reform abgeschlossen werden kann oder aber eine Reprogrammierung nötig ist, um verfehlte Ziele doch noch zu erreichen.
- Evaluationen werden mit einem *klaren Bewertungsauftrag*, einer *präzisen Evaluationszieldefinition* und einer Benennung ihres methodischen Ansatzes – nicht: der Methoden im Detail – versehen: Vorher-Nachher-Vergleich, Ziel-Zielerreichungs-Abgleich oder Kosten-Wirksamkeits-Analyse. So wird vermieden, dass – wie bislang üblich – bereits methodisch unklar bleibt, worauf die Evaluation eigentlich zielt. Ermöglicht wird derart, dass ebenso Vor- wie auch Nachteile der Reformergebnisse und sowohl erreichte als auch verfehlte Ziele sichtbar werden.
- Die Ergebnisse der Hochschulreformevaluationen werden regelhaft vom Auftraggeber *veröffentlicht*, ohne dass dieser sie sich zu eigen macht. Dazu wird eine Kennzeichnung der Veröffentlichung als unabhängige Evaluation vorgenommen und eine *Stellungnahme des Auftraggebers beigefügt*. Auf diese Weise wird dem (vor allem bei weniger kenntnisreichen Journalisten) verbreiteten Missverständnis vorgebeugt, eine Studie, die z.B. ein Ministerium veröffentlicht, sei eine Meinungsäußerung dieses Ministeriums. Indem Evaluation und Stellungnahme des Auftraggebers getrennt, aber zeitgleich veröffentlicht werden, wird zugleich vermieden, dass dieses Missverständnis zu Versuchen redaktioneller Eingriffe des Auftraggebers in das Manuskript des Berichts animiert.

12.3. Fazit

Gelingt es, den Fokus zu verschieben von der qualitätsorientierten Reform zur Qualität der Reform, dann erscheint es denkbar, sich auf folgende Qualitätsstandards für Hochschulreformen zu einigen:

Übersicht 20: Qualitätsstandards für Hochschulreformen

Reformphase	Qualitätsstandards
Programmierung	• stringenter Zusammenhang zwischen Problem und Problemlösung • Zugrundelegung des aktuellen Wissensstands über Wirkungszusammenhänge an den Hochschulen • Einbau von Rückholmöglichkeiten für Einzelmaßnahmen, um kontrolliertes Abweichen vom Handlungsprogramm zu ermöglichen • Vermeidung übermäßig vieler Interessenkollisionen • Ausschluss von Zielkonflikten durch Bestimmung klarer Zielhierarchien • vertretbares Verhältnis von Reformaufwand und Reformnutzen • Klärung der angemessenen Ressourcenausstattung für die Reformumsetzung • klare Adressierung der betreffenden hochschulischen Leistungsbereiche • Hochschulverträglichkeitsprüfung der Reformanliegen und -umsetzungsinstrumente
Implementation	• Überforderungsvermeidung durch Priorisierungen • begleitendes Monitoring jenseits politischer Einflussnahmen und Sicherstellung permanenter Korrekturfähigkeit innerhalb des Umsetzungsprozesses • regelhafte Prüfung auf Bürokratisierungswirkungen und ggf. entsprechende Umsteuerung • Vermeidung zusätzlicher Arbeit, die in anderem Zusammenhang bereits erbracht wird und nachgenutzt werden kann • niedrigschwellige und selbsterklärende IT-Unterstützung • Unterordnung der Effizienzorientierung unter die Effektivitätsorientierung statt umgekehrt • Qualitätsbedingungsmanagement statt Qualitätsmanagement • nachvollziehbarer Nutzen der Beteiligung durch reforminduzierte Aufwandsverminderungen, die reformbedingten Aufwandserhöhungen gegenüberstehen • Weitergabe von Autonomie nach unten
Evaluation	• Ergebnisbewertung jenseits politischer Einflussnahmen • klarer Bewertungsauftrag, präzise Evaluationszieldefinition • regelhafte Veröffentlichung von Evaluationen durch den Auftraggeber mit Kennzeichnung als unabhängige Evaluation und beigefügter Stellungnahme des Auftraggebers

Diese Standards wären das – wie es im Qualitätsmanagement heißt – Pflichtenheft für Hochschulreformen, also die permanent im Blick zu behaltende Checkliste. Sobald eine Abweichung zu beobachten ist, besteht ein Anpassungserfordernis.

Bei all dem wird man gleichwohl einen realistischen Blick bewahren müssen. Einerseits besteht bei Nichteinbeziehung derjenigen, auf deren Mitarbeit jede Hochschulreform angewiesen ist, die Gefahr der Ausbildung zielignoranten Verhaltens. Andererseits verfügt das Hochschulpersonal über Obstruktionsmöglichkeiten, die potenziell umso größer sind, je mehr es einbezogen wird. Dieses Dilemma lässt sich nicht eliminieren, nur prozessieren.

Entsprechend wird eine realistische Einschätzung nötig sein, welches Unterstützerpotenzial für Hochschulreformen generell zu gewinnen ist. Institutionelle Autonomie und individuelle Wissenschaftsfreiheit – beides hohe Güter – bewirken, dass man sich hier wird bescheiden müssen. Am Ende entsteht flächendeckende Akzeptanz von Veränderungen im Wissenschaftsbetrieb immer erst dann, wenn sie kulturell verankert sind. Daher stellt sie sich im allgemeinen über einen Wechsel der akademischen Generationen ein. Insofern Hochschulreformen auf Innovationen zielen, gilt: Jegliche Innovation ist zunächst das Noch-nicht-Mehrheitsfähige. Sobald sie mehrheitsfähig ist, ist sie Mainstream. Hernach erstarrt dieser zur Orthodoxie, um damit reif zu sein für die Ablösung durch die nächste Innovation.

Für Hochschulreformen heißt das: Kurzfristig sind in den Hochschulen selbst typischerweise nicht *Mehrheiten für* eine Reform zu erobern; vielmehr ist dafür zu sorgen, dass die Hochschulangehörigen *nicht mehrheitlich gegen* die Reform sind. Dabei könnten nachvollziehbare Qualitätsstandards für Hochschulreformen unterstützend wirken.

Literatur

ABS, Aktionsbündnis gegen Studiengebühren (Hg.) (2001): Gebühren für „Langzeit"-Studierende? Fakten zur Debatte, Bonn, URL http://www.asta.tu-darmstadt.de/abs/ (12.1.2003).

Arnold, Lutz (1995): Neue Wachstumstheorie: Ein Überblick, in: Ifo-Studien 3/1995, S. 409-444.

Ash, Mitchell G. (2002): Wissenschaft und Politik als Ressourcen für einander, in: Rüdiger vom Bruch/Brigitte Kaderas (Hg.), Wissenschaften und Wissenschaftspolitik. Bestandsaufnahmen zu Formationen, Brüchen und Kontinuitäten im Deutschland des 20. Jahrhunderts, Stuttgart 2002, S. 32-51.

Aufschreibesysteme 1980/2010. In memoriam Friedrich Kittler, in: Zeitschrift für Medienwissenschaft 6 (1/2012), S. 114-192.

Baecker, Dirk (1999): Die Universität als Algorithmus. Formen des Umgangs mit der Paradoxie der Erziehung, in: Berliner Debatte Initial 3/1999, S. 63-75.

Baecker, Dirk (1999a): Organisation als System, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M.

Baier, Tina/Marcel Helbig (2011): War all die Aufregung umsonst? Über die Auswirkung der Einführung von Studiengebühren auf die Studienbereitschaft in Deutschland, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin; auch unter http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2011/p11-001.pdf (3.5.2012).

Barbaro, Salvatore (2001): Profitieren die Reichen auf Kosten der Armen von der öffentlichen Hochschulfinanzierung? Tragen Akademiker die Kosten ihres Studiums? Einige methodologische Anmerkungen zum Forschungsstand über die Verteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: hochschule ost 1/2001, S. 254-289.

Bargel, Tino (2000): Lebensgefühle und Zukunftsperspektiven von Studierenden. Empirische Befunde studentischer Befragungen, Universität Konstanz, Konstanz.

Bargel, Tino (2007): Prinzipien bei der Gestaltung des Europäischen Hochschulraumes, in: Das Hochschulwesen 5/2007, S. 131-134.

Barro, Robert J./Xavier Sala-i-Martin (1995): Economic Growth, MacGraw-Hill, New York et al.

Barz, Olaf (2005): Bundesrepublikanische Universitätsleitbilder: Blüte und Zerfall des Humboldtianismus, in: die hochschule 2/2005, S. 99-113.

Benz, Arthur (2003): Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien, Institut für Politikwissenschaft, Fern-Universität Hagen.

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

Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hg.) (2002): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (=Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 32), Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.

Berning, Ewald/Hans-Ulrich Küpper (2001): Juniorprofessuren statt Habilitation? Eine Klärung festgetretener Positionen, in: Beiträge zur Hochschulforschung 2/2001, S. 121-142.

Berthold, Christian/Gösta Gabriel/Frank Ziegele (2007): Aktivierende Hochschul-Finanzierung (AktiHF). Ein Konzept zur Beseitigung der Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen, Centrum für Hochschulentwicklung (CHE), Gütersloh; URL http://www.che.de/downloads/Aktihf_AP96.pdf (11.3.2013).

Blankart, Charles B. (2007): Föderalismus in Deutschland und in Europa, Nomos Verlag, Baden-Baden.

BLK, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hg.) (2003): Frauen und Führungspositionen an Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen. Siebte Fortschreibung des Datenmaterials, Bonn.

Bloch, Roland/Anke Burkhardt/Anja Franz/Claudia Kieslich/Reinhard Kreckel/Robert Schuster/Doreen Trümpler/Henning Schulze/Karin Zimmermann (2011): Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit, in: Peer Pasternack (Hg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2011, S. 155-214.

BMBF, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hg.) (2002): Hochschulrahmengesetz, Bonn.
BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004): Bulmahn will Forschungssystem umfassend modernisieren. Wettbewerb um Spitzenuniversitäten startet in diesem Sommer, Pressemitteilung 09/04, 26.11.2004, URL http://www.bmbf.de/press/1053.php (30.11.2004).
BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Schavan: Exzellenzinitiative schreibt Wissenschaftsgeschichte. Bundesforschungsministerin setzt sich für Verstetigung des Hochschulwettbewerbs ein, Pressemitteilung 213/2007, 19.10.2007, URL http://www.bmbf.de/press/2158.php (9.11.2007).
BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014): Aufbruch in bessere Bildungs- und Forschungskooperation. Pressemitteilung vom 27.5.2014; URL http://idw-online.de/de/news589247 (28.5.2014).
Bologna Declaration (1999): The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education, URL http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf (12.5.2008).
Bourgeois, Etienne (2002): Zukunftsforschung zur Entwicklung der Beziehungen zwischen Hochschulausbildung und Forschung mit Blick auf den Europäischen Forschungsraum, hrsg. von der Europäischen Kommission/Generaldirektion Forschung, Luxemburg.
Breitendebatte um Elite-Hochschule. Offene Innovations-Klausur der SPD in Weimar, in: Berli-News, 6.1.2004, URL http://www.berlinews.de/artikel.php?13881 (12.1.2004).
Brenner, Peter J. (Hg.) (1993): Habilitation als Sozialisation, in: ders. (Hg.), Geist, Geld und Wissenschaft, Frankfurt a.M., S. 318-356.
Brentano, Margherita von (1967): Politikum wider Willen. Zur gegenwärtigen Lage der Universität, in: Stephan Leibfried (Hg.), Wider die Untertanenfabrik. Handbuch zur Demokratisierung der Hochschule, Pahl-Rugenstein Verlag, Köln, S. 373-383.
Briedis, Kolja (2007): Übergänge und Erfahrungen nach dem Hochschulabschluss. Ergebnisse der HIS-Absolventenbefragung des Jahrgangs 2005, Hochschul-Informations-System (HIS), Hannover.
Bultmann, Thorsten/Rolf Weitkamp (1999): Hochschule in der Ökonomie. Zwischen Humboldt und Standort Deutschland, BdWi-Verlag, Marburg.
Bund-Länder-Vereinbarung über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, Entwurf (Stand: 4. April 2005), URL http://www.bmbf.de/pub/vereinbarung_exzellenzinitiative.pdf (4.4.2008).
Burchard, Amory (2007): Bestens betreut, in: Der Tagesspiegel, 13.6.2007.
Buck-Bechler, Gertraude/Hans-Dieter Schaefer/Carl-Hellmut Wagemann (Hg.) (1997): Hochschulen in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch zur Hochschulerneuerung, Deutscher Studien Verlag, Weinheim.
Burkhardt, Anke (1997): Stellen und Personalbestand an ostdeutschen Hochschulen 1995. Datenreport, Institut für Hochschulforschung (HoF), Wittenberg.
Burkhardt, Anke (2000): Wissenschaftlerinnen – Stiefkinder der ostdeutschen Hochschulerneuerung?, in: Beate Krais (Hg.), Wissenschaftskultur und Geschlechterordnung, Frankfurt/New York, S. 171-194.
BuWiN, Konsortium Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs: Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2013. Statistische Daten und Forschungsbefunde zu Promovierenden und Promovierten in Deutschland, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld 2013; auch unter www.hof.unihalle.de/dateien/2013/BuWiN2013.pdf (18.4.2014).
BVerfG, Bundesverfassungsgericht (2005): Leitsatz zum Urteil des Zweiten Senats vom 26. Januar 2005 - 2 BvF 1/03 -, URL http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20050126_2bvf00 0103 (2.3.2005).
Cerych, Ladislav/Aylâ Neusel/Ulrich Teichler/Helmut Winkler (1981): Gesamthochschule. Erfahrungen, Hemmnisse, Zielwandel, Frankfurt a.M./New York.

CHE/Stifterverband, Centrum für Hochschulentwicklung/Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (1999): InvestiF und GefoS. Modelle der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung im Hochschulbereich, Gütersloh/Essen.
Clark, Burton R. (1983): The Higher Education System. Academic Organization in Cross-Nationale Perspective, University of California Press, Berkeley.
Daxner, Michael (1999): Evaluation, Indikatoren und Akkreditierung. Auf dem Weg in die Rechtfertigungsgesellschaft, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.), „Viel Lärm um nichts?“ Evaluation von Studium und Lehre und ihre Folgen, Bonn, S. 41-49.
Daxner, Michael (2001): Qualitätssicherung. Die Steuerungsrelevanz von Qualitätsorientierung, in: Jan-Hendrik Olbertz/Peer Pasternack/Reinhard Kreckel (Hg.), Qualität – Schlüsselfrage der Hochschulreform, Beltz Verlag, Weinheim/Basel, S. 71-75.
DHV, Deutscher Hochschulverband (Hg.) (o.J. [2002]) (Hg.): Die Juniorprofessur. Eine Dokumentation November 1998 – Februar 2002, Bonn.
DFG, Deutsche Forschungsgemeinschaft (2003): Förder-Ranking 2003. Institutionen – Regionen – Netzwerke. DFG-Bewilligungen und weitere Basisdaten öffentlich geförderter Forschung, Bonn.
DFG, Deutsche Forschungsgemeinschaft (2006): Förder-Ranking 2006. Institutionen – Regionen – Netzwerke. DFG-Bewilligungen und weitere Basisdaten öffentlich geförderter Forschung, Bonn.
DFG/WR, Deutsche Forschungsgemeinschaft/Wissenschaftsrat (2006): Gemeinsame Pressemitteilung. Erste Entscheidungen in der Exzellenzinitiative, 20.1.2006.
DFG/WR, Deutsche Forschungsgemeinschaft/Wissenschaftsrat (2006a): Pressemitteilung. Erste Runde in der Exzellenzinitiative entschieden, 13.10.2006.
DFG/WR, Deutsche Forschungsgemeinschaft/Wissenschaftsrat (2007): Pressemitteilung. Zweite Runde der Exzellenzinitiative, 12.1.2007.
DFG/WR, Deutsche Forschungsgemeinschaft/Wissenschaftsrat (2007a): Pressemitteilung. Zweite Runde in der Exzellenzinitiative entschieden, 19.10.2007.
Dilger, Alexander (1998): Eine ökonomische Argumentation gegen Studiengebühren, Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Greifswald.
Engel, Johann Jakob (1990 [1802]): Denkschrift über Begründung einer großen Lehranstalt in Berlin (13. März 1802), in: Ernst Müller (Hg.), Gelegentliche Gedanken über Universitäten, Reclam Verlag, Leipzig 1990, S. 6-17.
Europäischer Rat (2000), Europäischer Rat 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, URL http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (11.8.2009).
Fach, Wolfgang (Interview) (2008): Riskante Ordnungen mit rosigen Aussichten?, in: Universität Leipzig 1/2008, S. 6.
Föderalismusreform (2006), Themenheft Aus Politik und Zeitgeschichte 50/2006.
Frank, Andrea (1990): Hochschulsozialisation und akademischer Habitus. Eine Untersuchung am Beispiel der Disziplinen Biologie und Psychologie, Weinheim.
Franz, Anja/Claudia Kieslich/Robert Schuster/Doreen Trümpler (2011): Entwicklung der universitären Personalstruktur im Kontext der Föderalismusreform, Halle-Wittenberg 2011.
Friedrichsmeier, Andres (2012): Die unterstellten Wirkungen der universitären Steuerungsinstrumente. Zur hochschulischen Dauerreform und den Möglichkeiten ihrer Entschleunigung, LIT Verlag, Münster.
Gapski, Jörg/Thomas Köhler (1997): Studentische Lebenswelt. Analysen zum Alltag und Milieu, zu Bildungs- und Studienstilen, zur Lebensphase Studium bei Studierenden der Universität Hannover, Hannover.
Gaston, Jerry (1975): Soziale Organisation, Kodifizierung des Wissen und das Belohnungssystem der Wissenschaft, in: N. Stehr/R. König (Hg.), Wissenschaftssoziologie, Opladen 1975, S. 287-303.
Gesetzliche Befristungen von Berufungszusagen. Eine Länderübersicht, in: Forschung & Lehre 10/2009, S. 743.
Gil, Thomas (2001): Bewertungen, Berlin Verlag Arno Spitz/Nomos Verlag, Berlin.

Gillessen, Jens/Peer Pasternack (2013): Zweckfrei nützlich: Wie die Geistes- und Sozialwissenschaften regional wirksam werden. Fallstudie Sachsen-Anhalt, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg; auch unter http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_3_2013.pdf (13.4. 2014).
Gottschalk, Gerhard (2004): Was wir nicht brauchen: dubiose Eliten und eine Nationalakademie, in: F.A.Z., 28.1.2004, S. N2.
Gutjahr-Löser, Peter (1997): Die Umgestaltung der Universität Leipzig nach der Wende, in: Rektorat der Universität Leipzig (Hg.), Wissenschaftsstandort Leipzig. Die Universität und ihr Umfeld. Beiträge der Konferenz anläßlich des "Dies academicus" am 2. Dezember 1996, Leipzig, S. 23-42.
Gützkow, Frauke (Hg.) (1996): Modelle der Ausbildungsförderung in der Diskussion, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, o.O. [Frankfurt a.M.].
Hansalek, Erik (2006): Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 6/2006, S. 668-670.
Harmsen, Torsten (2006): Die Elite-Debatte führt in die Irre, in: Berliner Zeitung, 24.1.2006.
Häuser, Karl (1983): Ist Hochschulbildung ein öffentliches Gut?, in: M. Zöller (Hg.), Bildung als öffentliches Gut?, Stuttgart, S. 15-33.
Hechler, Daniel/Peer Pasternack (Hg.) (2009): Bologna: Zentral- und Sonderaspekte. Zur anstehenden Reparaturphase der Studienstrukturreform, in: die hochschule 2/2009, S. 6-17.
Hechler, Daniel/Peer Pasternack (2012): Hochschulorganisationsanalyse zwischen Forschung und Beratung, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg.
Hecht, Arno (2002): Die Wissenschaftselite Ostdeutschlands. Feindliche Übernahme oder Integration?, Leipzig.
Heine, Christoph/Heiko Quast /Heike Spangenberg (2008): Studiengebühren aus der Sicht von Studienberechtigten. Finanzierung und Auswirkungen auf Studienpläne und -strategien, Hochschul-Informations-System (HIS), Hannover; auch unter http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-200815.pdf (26.10.2010).
Heise, Steffen (2001): Was bedeutet eigentlich AKL?, in: proUni 1/2001, S. 15.
Helbig, Marcel/Tina Baier/Anna Kroth (2012): Die Auswirkung von Studiengebühren auf die Studierneigung in Deutschland. Evidenz aus einem natürlichen Experiment auf Basis der HIS-Studienberechtigtenbefragung, in: Zeitschrift für Soziologie 3/2012, S. 227-246.
Hellfeier, Martin/Christoph Pinsdorf (2011): Altersgrenzen für den Eintritt in den Ruhestand. Übersicht über Regelungen in Bund und Ländern, in: Forschung & Lehre 5/2011, S. 382f.
Helmers, Sabine (1990): Theoretische und methodische Beiträge der Ethnologie zur Unternehmenskulturforschung, Berlin.
Höher, Friederike/Peter Höher (1999): Handbuch Führungspraxis Kirche. Entwickeln, Führen, Modernisieren in zukunftsorientierten Gemeinden, Gütersloh.
Hornbostel, Stefan (1997): Wissenschaftsindikatoren. Bewertungen in der Wissenschaft, Westdeutscher Verlag, Opladen.
HRK, Hochschulrektorenkonferenz (2001): HRK-Votum an die Länder: Keine Unterstützung der Reform der Professorenbesoldung bei strikter Kostenneutralität! Beschluss des 195. Plenums vom 6. November 2001, URL http://www.hrk.de/beschluesse/1530.htm (12.1.2002).
HRK, Hochschulrektorenkonferenz (2004): Zur aktuellen hochschulpolitischen Diskussion. Erklärung des 98. Senats der Hochschulrektorenkonferenz, Bonn.
HRK, Hochschulrektorenkonferenz (2004a): Zur künftigen Finanzierung der Hochschullehre. Beschluss vom 8. Juni 2004, Bonn, URL http://www.hrk.de/de/download/dateien/Finanzierung.pdf (2.3.2005).
HRK, Hochschulrektorenkonferenz (2007): HRK-Präsidentin Wintermantel zur Exzellenzinitiative: Weiterführung muss möglichst schnell gesichert werden, Pressemitteilung, 19.10.2007, URL http://www.hrk.de/95_3901.php (9.11.2007).

HRK, Hochschulrektorenkonferenz, Service-Stelle Bologna (2004): Bologna-Reader. Texte und Hilfestellungen zur Umsetzung der Ziele des Bologna-Prozesses an deutschen Hochschulen, Bonn.
HRK, Hochschulrektorenkonferenz, Service-Stelle Bologna (2004a): Zehn Schritte nach „Bologna“. Leitfaden zur Studienreform, in: Dies. (Hg.), Bologna-Reader. Texte und Hilfestellungen zur Umsetzung der Ziele des Bologna-Prozesses an deutschen Hochschulen, Bonn, S. 9-17.
HRK, Hochschulrektorenkonferenz, Service-Stelle Bologna (Hg.) (2007): Bologna-Reader II. Neue Texte und Hilfestellungen zur Umsetzung der Ziele des Bologna-Prozesses an deutschen Hochschulen, Bonn.
HRK, Hochschulrektorenkonferenz, Bologna-Zentrum (Hg.) (2008): Bologna-Reader III. FAQs – Häufig gestellte Fragen zum Bologna-Prozess an deutschen Hochschulen, Bonn.
Huber, Michael (2005): Reform in Deutschland. Organisationssoziologische Anmerkungen zur Universitätsreform, in: Soziologie 4/2005, S. 391-403.
Hüttmann, Jens/Peer Pasternack (2005): Studiengebühren nach dem Urteil, Institut für Hochschulforschung (HoF), Wittenberg; auch unter http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_5_2005.pdf (26.10.2012).
Institut der deutschen Wirtschaft (2007): Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analysen und Reformbedarf, Köln.
Jäger, Siegfried (1999): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung, Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung, Duisburg.
Kant, Immanuel (1964 [1803]): Über Pädagogik, in: ders., Werke, Bd. XII, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., S. 691-761.
Kaube, Jürgen (1998): Soziologie, in: Jürgen Kocka/Renate Mayntz (Hg.), Wissenschaft und Wiedervereinigung. Disziplinen im Umbruch, Akademie-Verlag, Berlin, S. 255-301.
Kaube, Jürgen (2006): Qualität als Skandal. Politikerwut: Streit um die Exzellenz-Universitäten, in: F.A.Z., 14.10.2006, S. 39.
Kaube, Jürgen (2006a): Manche Hochschulen sind gleicher. Wir simulieren Elite: Die Universitäten vor der Exzellenz-Entscheidung, in: F.A.Z., 13.10.2006, S. 37.
Kaube, Jürgen (2007): Universitätsideen, nicht von der Stange, sondern vom Aufschneider, in: F.A.Z. 7.9.2007, S. 35.
Kaube, Jürgen (2007a): Heidelberg? Bochum? Aachen? Freiburg? Konstanz? Berlin? Göttingen?, in: F.A.Z., 19.10.2007, S. 37.
Keil, Johannes/Peer Pasternack (2011): Frühpädagogisch kompetent. Kompetenzorientierung in Qualifikationsrahmen und Ausbildungsprogrammen der Frühpädagogik, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg; auch unter http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_2_2011.pdf (9.3.2014).
Kieserling, André (2010): Ausdifferenzierung von Konkurrenzbeziehungen. Wirtschaft und Wissenschaft im Vergleich, in: Soziale Systeme 2/2010, S. 259-276.
Kluth, Winfried (2007): Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Nomos Verlag, Baden-Baden.
Kluth, Winfried (2007a): Die deutsche Föderalismusreform 2006: Beweggründe – Zielsetzungen – Veränderungen, in: ders. (Hg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden, S. 43-59.
KMK, Kultusministerkonferenz (2003): 10 Thesen zur Bachelor- und Masterstruktur in Deutschland. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.06.2003, unter http://www.kultusministerkonferenz.de/doc/beschl/BMThesen.pdf
KMK, Kultusministerkonferenz (2008): Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i.d.F. vom 07.02.2008, o.O.
KMK, Kultusministerkonferenz (2009): Kultusministerkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz handeln gemeinsam! Pressemitteilung, 10.12.2009, URL http://www.kmk.org/presse-und-

aktuelles/meldung/kultusministerkonferenz-und-hochschulrektorenkonferenz-handeln-gemeinsam.html (22.12.2009).
Köhler, Helmut / Manfred Stock (2004): Bildung nach Plan? Bildungs- und Beschäftigungssystem in der DDR 1949 bis 1989, Leske + Budrich, Opladen.
König, Karsten (2009): Hierarchie und Kooperation. Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule, in: Jörg Bogumil/Rolf G. Heinze (Hg.), Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin, S. 29-44.
König, Karsten (2011): Hochschulsteuerung, unt. Mitarb. v. Yvonne Anger, Janine Hoffmann u. Victoria Neuber, in: Peer Pasternack (Hg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2011, S. 106-154.
Kracht, Stefan (2007): Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich. Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau, Baden-Baden.
Krücken, Georg (2004): Wettbewerb als Reformpolitik. De- oder Re-Regulierung des deutschen Hochschulsystems?, in: Petra Stykow/Jürgen Beyer (Hg.), Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 337-356.
Krull, Wilhelm (1994): Im Osten wie im Westen – nichts Neues? Zu den Empfehlungen des Wissenschaftsrates für die Neuordnung der Hochschulen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, in: Renate Mayntz (Hg.), Aufbruch und Reform von oben. Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß, Frankfurt a.M./New York, S. 205-225.
Kühne, Anja/Tilmann Warnecke (2006): Exzellentes Mittelmaß. Die Siegerunis waren im Elitewettbewerb nicht so überlegen, wie behauptet wird. Die Sitzungsunterlagen werfen Fragen aus, in: Der Tagesspiegel, 17.10.2006.
Landtag von Baden-Württemberg, 13. Wahlperiode (2003): Antrag der Fraktion Grüne und Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst: Mischfinanzierung Hochschule und Forschung. Hier: BAföG, Drucksache 13/2140, 05.06.2003; URL http://www3.landtag-bw.de/WP13/Drucksachen/2000/13_2140_d.pdf (7.9.2003).
Leibfried, Stephan (2012): Nach dem letzten Akt kommt der nächste Pakt, in: F.A.Z., 26.6.2012, S. N5.
Leibniz-Gemeinschaft (2014): Wissenschaftliche Infrastrukturen: unverzichtbarer und integraler Teil der Spitzenforschung. Pressemitteilung vom 26.5.2014; URL http://idw-online.de/de/news588968 (27.5.2014).
Lenhardt, Gero (2004): Europäische und deutsche Perspektiven der Hochschulpolitik, in: die hochschule 2/2004, S. 17-28.
Lenhardt, Gero (2005): Hochschule, Fachmenschentum und Professionalisierung, in: Manfred Stock/Andreas Wernet (Hg.), Hochschule und Professionen (=die hochschule 1/2005), Institut für Hochschulforschung (HoF), Wittenberg, S. 92-109.
Leszczensky, Michael/Frank Dölle (2003): Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche an Hochschulen. Werkstattbericht zu einem Vergleich der Ergebnisse von Universitäten und Fachhochschulen. Hochschul-Informations-System (HIS), Hannover.
Lewin, Dirk (1997): Datenalmanach zum Handbuch Hochschulen in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Deutscher Studien Verlag, Weinheim.
Liebau, Eckart (1983): Bildung im Studium. Bedeutung der Habitus-Theorie für die Hochschulsozialisationsforschung, in: *Hochschulausbildung* 1/1983, S. 19-36.
Lindner, Burkhardt (1984): Habilitationsakte Benjamin. Über ein ‚akademisches Trauerspiel' und über ein Vorkapitel der „Frankfurter Schule" (Horkheimer, Adorno), in: W. Haubrichs/G. Sauder (Hg.), Wissenschaftsgeschichte der Philologien, Göttingen, S.147-165.
Lischka, Irene/Annika Rathmann (2011): Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer, in: Peer Pasternack (Hg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2011, S. 281-313.

Lischka, Irene/Annika Rathmann/Robert Reisz (2010): Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer. Studie im Rahmen des Projekts „Föderalismus und Hochschulen“, Wittenberg 2010.
Lochte, Karin (Interview) (2007): „Öfter Mut zu schrägen Ideen haben“, in: Der Tagesspiegel, 12.9.2007.
Locke, John (1979): An Essay concerning Human Understanding, Oxford.
Luhmann, Niklas (1992): Zwei Quellen der Bürokratisierung in Hochschulen, in: ders., Universität als Milieu, Bielefeld, S. 74-79.
Lüst, Reimar (2008): Das ungelöste Problem der Universitäten, in: F.A.Z., 15.1.2008, S. 35.
Marx, Karl (1976 [1875]): Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei, in: Karl Marx/Friedrich Engels, Werke, Bd. 19, Dietz Verlag, Berlin [DDR], S. 15-32.
Mayer, Karl Ulrich (2012): Leibniz auf dem Campus, in: F.A.Z., 2.8.2012, S. 6.
Meske, Werner (1993): Die Umgestaltung des ostdeutschen Forschungssystems. Eine Zwischenbilanz, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB), Berlin.
Meyer, Hansgünter (1993): Neugestaltung der Hochschulen in Ostdeutschland. Szenarien – Friktionen – Optionen – Statistik, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB), Berlin.
Meyer, Hans Joachim (Interview) (2008): „Sehr zügig, aber noch nicht mutig genug“, in: adrem. extra, 17.1.2008, S. 2.
Meyer, Hans Joachim (2011): Ein Kuriosum als Gottesgeschenk. Aspekte des Vereinigungsprozesses in der Forschung, in: PhysikJournal 3/2011, S. 51-67.
Meyer-Guckel, Volker (2013): Der Mythos der wettbewerbsgeplagten Universitäten , in: F.A.Z., 14.8.2013, S. N5.
Middell, Matthias (1997): 1968 in der DDR. Das Beispiel Hochschulreform, in: Etienne François/Matthias Middell/Emmanuel Terray/Dorothee Wierling (Hg.), 1968 – ein europäisches Jahr?, Leipziger Universitätsverlag, Leipzig, S. 125-146.
Mitgliedergruppe Musikhochschulen in der Hochschulrektorenkonferenz (1999): Musikhochschulen an der Schwelle des 21. Jahrhunderts. Thesenpapier. Zur Kenntnis genommen vom 189. Plenum der HRK am 08.11.1999, Bonn.
Mittelstraß, Jürgen (2002): Unverzichtbar, schwer kontrollierbar. Die Strukturkommission – Alibi oder zeitgemäßes Instrument der Hochschulpolitik?, in: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hg.), 10 Jahre danach, Essen, S. 29-32.
Mittelstraß, Jürgen (Iv.) (2002a): „Laßt uns noch einmal über die Bücher gehen ...“, in: Leibniz intern Nr. 12, 30.4.2002, S. 10f.
Muller, Steven (1999): Deutsche und amerikanische Universitäten im Zeitalter der Kalkulation, in: Mitchell G. Ash (Hg.), Mythos Humboldt. Vergangenheit und Zukunft der deutschen Universitäten, Wien/Köln/Weimar, S. 195-199.
Müller-Böling, Detlef/Ulrich Schreiterer (1999): Hochschulmanagement durch Zielvereinbarungen. Perspektiven eines neuen Steuerungsinstruments, in: Jutta Fedrowitz/Erhard Krasny/Frank Ziegele (Hg.), Hochschulen und Zielvereinbarungen. Neue Perspektiven der Autonomie, Centrum für Hochschulentwicklung (CHE), Gütersloh.
Münch, Ingo von (2005): „Elite-Universitäten“. Leuchttürme oder Windräder?, Hamburg.
Münch, Richard (2006): Die Entsorgung wissenschaftlicher Kreativität. Latente Effekte der kennzifferngesteuerten Mittelverteilung im akademischen Feld, in: die hochschule 2/2006, S. 98-122.
Münch, Richard (2009): Unternehmen Universität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 45/2009, S. 10-16.
Neave, Guy (1998): The Evaluative State Reconsidered, in: European Journal of Education 3/1998, S. 265-284.
Neie, Thomas (1996): Die Entwicklung des Personalbestandes an den ostdeutschen Hochschulen 1990 – 1993, in: hochschule ost 1/1996, S. 133-148.
Nolte, Jakob Julius (2010): Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2/2010, S. 84-92.

Nowak, Kurt (1991): Hochschule im Spannungsfeld politischer Zwecke und wissenschaftlicher Verantwortung. Impressionen aus Leipzig, in: Beiträge zur Hochschulforschung 4/1991, S. 371-381.

Nullmeier, Frank (2000): „Mehr Wettbewerb!“ Zur Marktkonstitution in der Hochschulpolitik, in: Roland Czada/Susanne Lütz (Hg.), Die politische Konstitution von Märkten, Wiesbaden, S. 209-227.

OECD (2004): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2004, Paris.

Olafsson, Einar B./Charles H. Peterson/William G. Ambrose jr. (1994): Does recruitment limitation structure populations and communities of macr-invertebrates in marine soft sediments. The relative significance of pre- and post-settlement processes, in: Oceanography and Marine Biology 1/1994, S. 65-109.

Olbertz, Jan-Hendrik (2013): Nationalplan Wissenschaft, in: F.A.Z., 24.10.2013.

Paletschek, Sylvia (2001): Verbreitete sich ein ‚Humboldt'sches Modell' an den deutschen Universitäten im 19. Jahrhundert?, in: Rainer Christoph Schwinges (Hg.), Humboldt International. Der Export des deutschen Universitätsmodells im 19. und 20. Jahrhundert, Basel, S. 75-104.

Paletschek, Sylvia (2002): Die Erfindung der humboldtschen Universität. Die Konstruktion der deutschen Universitätsidee in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: Historische Anthropologie 10/2002, S. 183-205.

Pasternack, Peer (1996): Geisteswissenschaften in Ostdeutschland 1995. Eine Inventur. Vergleichsstudie im Anschluß an die Untersuchung „Geisteswissenschaften in der ehem. DDR (Konstanz 1990)“, Leipziger Universitätsverlag, Leipzig.

Pasternack, Peer (1996a): Wandel durch Abwarten. Ost und West an den ostdeutschen Hochschulen, in: Deutschland Archiv 3/1996, S. 371-380.

Pasternack, Peer (1999): „Demokratische Erneuerung“. Eine universitätsgeschichtliche Untersuchung des ostdeutschen Hochschulumbaus 1989 - 1995. Mit zwei Fallstudien: Universität Leipzig und Humboldt-Universität zu Berlin, Beltz – Deutscher Studien Verlag, Weinheim.

Pasternack, Peer (2001): Bachelor und Master – auch ein bildungstheoretisches Problem, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 2/2001, S. 263-281.

Pasternack, Peer (2001a): Juniorprofs. Junioren-ProfessorInnen oder verjüngte Professorenschaft?, in: hochschule ost 2/2001, S. 183-188.

Pasternack, Peer (2003): Über Gebühr. Was spricht denn nun eigentlich noch gegen die studentische Beteiligung an der Hochschulfinanzierung?, in: Das Hochschulwesen 2/2003, S. 67-74.

Pasternack, Peer (2004): Qualitätsorientierung an Hochschulen. Verfahren und Instrumente, Institut für Hochschulforschung (HoF), Wittenberg; auch unter http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_5_2004.pdf (30.9.2012).

Pasternack, Peer (2006): Qualität als Hochschulpolitik? Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes, Lemmens Verlag, Bonn.

Pasternack, Peer (2007): Zusammenfassung und Schlussfolgerungen. Die ostdeutschen Hochschulen als Elemente einer Problemlösungskonstellation Ost, in: ders. (Hg.), Stabilisierungsfaktoren und Innovationsagenturen. Die ostdeutschen Hochschulen und die zweite Phase des Aufbau Ost, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig, S. 367-442.

Pasternack, Peer (2007a): Forschungslandkarte Ostdeutschland, unt. Mitarb. von Daniel Hechler, Institut für Hochschulforschung (HoF), Wittenberg 2007.

Pasternack, Peer (2008): Exzellenz – Qualität – Solidität. Realistische Selbstwahrnehmungen und die Chancen der ostdeutschen Hochschulen, in: Frau Gützkow/Gunter Quaißer (Hg.), Jahrbuch Hochschule gestalten, UniversitätsverlagWebler, Bielefeld, S. 63-79.

Pasternack, Peer (2008a): Exzellenzinitiative als politisches Programm. Fortsetzung der normalen Forschungsförderung oder Paradigmenwechsel?, in: Roland Bloch/Andreas Keller/André Lottmann/Carsten Würmann (Hg.), Making Excellence. Grundlagen, Praxis und Konsequenzen der Exzellenzinitiative, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld 2008, S. 13-36.

Pasternack, Peer (2008b): Kennziffern und Indikatoren: Politische und soziale Sprengkraft, in: Karin Zimmermann/Marion Kamphans/Sigrid Metz-Göckel (Hg.), Perspektiven der Hochschulforschung, VS-Verlag, Wiesbaden 2008, S. 353-362.
Pasternack, Peer (2008c): Teilweise neblig, überwiegend bewölkt. Ein Wetterbericht zur deutschen Hochschulsteuerung, in: Barbara M. Kehm (Hg.), Hochschule im Wandel. Die Universität als Forschungsgegenstand. Festschrift für Ulrich Teichler, Campus Verlag, Frankfurt/New York 2008, S. 195-206.
Pasternack, Peer (2010): ‚Bologna' in Deutschland. Eine erklärungsorientierte Rekonstruktion, in: Das Hochschulwesen 2/2010, S. 39-44.
Pasternack, Peer (Hg.) (2011): Hochschulföderalismus (=die hochschule 1/2011), Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2011.
Pasternack, Peer (Hg.) (2011a): Hochschulen nach der Föderalismusreform, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig.
Pasternack, Peer (2011b): Die hochschulföderalistische Kompetenzordnung in Deutschland: Entwicklung und Status, in: ders. (Hg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig, S. 21-60.
Pasternack, Peer (Hg.) (2011c): Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt. Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge, in: Das Hochschulwesen 2/2011, S. 38-43.
Pasternack, Peer (Hg.) (2011d): Bis dass das Leben euch scheidet. Die Hochschulen und ihr wissenschaftliches Personal, in: AQA Österreichische Qualitätssicherungsagentur (Hg.), Personalmanagement als Schlüssel zur nachhaltigen Hochschulentwicklung, Facultas Verlag, Wien 2011, S. 41-46.
Pasternack, Peer (Hg.) (2013): Jenseits der Metropolen. Hochschulen in demografisch herausgeforderten Regionen, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig.
Pasternack, Peer/Carsten von Wissel (2009): Programmatische Konzepte der Hochschulentwicklung in Deutschland seit 1945, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf; URL http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_204.pdf (12.12.2011).
Peisert, Hansgert/Gerhild Framhein (1990): Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland. Struktur und Entwicklungstendenzen, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bock Verlag, Bad Honnef.
Pellert, Ada (2002): Hochschule und Qualität, in: Thomas Reil/Martin Winter (Hg.), Qualitätssicherung an Hochschulen: Theorie und Praxis, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, S. 21-29.
Pennekamp, Johannes (2013): Vergesst die OECD-Bildungsrenditen, in: F.A.Z., 23.9.2013, S. 20.
Pergande, Frank (2006): Die zweite Runde soll besser laufen. Bei der Exzellenzinitiative hat die Wissenschaft ein schlechtes Gewissen gegenüber der Politik, in: F.A.Z., 10.11.2006, S. 12.
Post, Alfred (2005): Planung und Realisierung der neuen TU Dresden 1991 bis 1994. Gemeinsame Aufbruchjahre mit dem Rektor Günther Landgraf, Supplement zu Europäisches Institut für postgraduale Bildung an der TU Dresden (Hg.), Prof. Dr. Dr. Günther Landgraf – der TU Dresden verbunden, Dresden.
Preißler, Ulrike (2009): Erstberufung auf Zeit oder auf Probe. Regelungen beim Bund und in den Ländern, in: Forschung und Lehre 12/2009, S. 900.
Professorenbesoldung: Über 6000 Euro Unterschied beim Jahresbrutto, in: Forschung & Lehre 1/2010, S. 6.
Radau, Wiltrud Christine (2009): Forschungssemester in den Bundesländern. Eine Übersicht, in: Forschung & Lehre 7/2009, S. 512.
Raiser, Thomas (1998): Schicksalsjahre einer Universität. Die strukturelle und personelle Neuordnung der Humboldt-Universität zu Berlin 1989-1994, Berlin/Baden-Baden.
Reimers, Karl Friedrich (1997): Von der DDR-Journalistik an der Karl-Marx-Universität zur Kommunikations- und Medienwissenschaft an der heutigen Universität Leipzig, in: hochschule ost 1/1997, S. 9-32.
Reinschke, Kurt (1997): Professuren und Professoren. Gedanken wider den Verfall akademischer Umgangssprache, in: Dresdner Universitätsjournal 12/1997, S. 4.

Reisz, Robert / Henning Schulze (2011): Datenbericht Hochschulföderalismus. Hochschulstatistische Kennzahlen zur Föderalismusreform 1998-2006, unt. Mitarb. v. Janine Hoffmann, Claudia Kieslich, Karsten König, René Krempkow, Victoria Neuber, Peer Pasternack und Robert Schuster. Anhang zu: Peer Pasternack (Hg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig, URL http://www.hof.uni-halle.de/dateien/foederal2011/Datenbericht.pdf.
Renzsch, Wolfgang (2014): Zonenwesen, in: F.A.Z., 10.3.2014, S. 6.
Richter, Roland (1998): Der niederländische Weg zur Modernisierung der Hochschulen. Ein Bericht über die Hochschulreform der 80er und 90er Jahre, Frankfurt a.M.
Roellecke, Gerd (2007): Wer zur Elite zählt. Karlsruhe etwa: Studieren unter Exzellenzbedingungen, in: F.A.Z., 21.8.2007, S. 35.
Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung (1998): Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
Sauder, Gerhard (1984): Von Formalitäten zu Politik: Georg Lukács' Heidelberger Habilitationsversuch, in: W. Haubrichs/G. Sauder (Hg.), Wissenschaftsgeschichte der Philologien, Göttingen, S. 79-107.
Scharff, Peter (2007): Die Exzellenzinitiative und die kleinen und mittleren Universitäten, in: hochschule innovativ 18/März 2007, S. 8f.
Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhundert, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1991, S. 621-634.
Scharpf, Fritz W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Campus-Verlag, Frankfurt/Main u.a.
Schimank, Uwe (2005): Die akademische Profession und die Universität. „New Public Management" und eine drohende Entprofessionalisierung, in: Thomas Klatetzki/Veronika Tacke (Hg.), Organisation und Profession, Wiesbaden, S. 143-163.
Schimank, Uwe (2007): Die Governance- Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen, in: Altrichter, Herbert/Thomas Brüsemeier/Jochen Wissinger (Hg.), Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, Wiesbaden, S. 231-260.
Schleiermacher, Friedrich Daniel Ernst (1990 [1808]): Gelegentliche Gedanken über Universitäten in deutschem Sinn. Nebst einem Anhang über eine neu zu errichtende, in: Ernst Müller (Hg.), Gelegentliche Gedanken über Universitäten, Reclam-Verlag, Leipzig, S. 159-258.
Schluchter, Wolfgang (1993): Der Um- und Neubau der Hochschulen in Ostdeutschland. Ein Erfahrungsbericht am Beispiel der Universität Leipzig, in: hochschule ost 9/1993, S. 5-18.
Schmidberger, Jürgen (1994): Controlling für öffentliche Verwaltungen. Funktionen – Aufgabenfelder - Instrumente, Verlag Gabler, Wiesbaden.
Schmoll, Heike (2007): Exzellenzpause erwünscht, in: F.A.Z., 22.10.2007, S. 3.
Schmoll, Heike (2009): Das Ende der Exzellenz-Inflation, in: F.A.Z., 3.11.2009, S. 10.
Schmoll, Heike (2011): Weg vom Obergymnasium und zurück zum akademischen Studium, in: F.A.Z., 12.05.2011, S. 6.
Schmoll, Heike (2013): Keine Verengung auf Kooperationsverbot, in: F.A.Z., 25.10.2013, S. 9.
Schwägerl, Christian (2006): Der Coup der forschen Forscher, in: F.A.S., 15.10.2006.
Schwägerl, Christian (2006a): Die neue Forschungslandschaft. Wie der Exzellenzwettbewerb den Akademikeralltag verändert, in: F.A.Z., 19.19.2006, S. 34.
Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse. Eine Einführung, Opladen.
Seckelmann, Margrit (2009): „Renaissance" der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II? Zu den Gemeinschaftsaufgaben und den Möglichkeiten kooperativen Handelns im Bundesstaat (insbesondere zu den Art. 91 a und b n.F. sowie zur Aufnahme der Art. 91 c und d GG in das Grundgesetz), in: Die öffentliche Verwaltung 18/2009, S. 747-757.
Seckelmann, Margrit/Stefan Lange/Thomas Horstmann (2010): Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik – zur Einleitung, in: dies. (Hg.),

Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik. Analysen und Erfahrungen, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 15-20.
Simon, Dieter (1998=: Lehren aus der Zeitgeschichte der Wissenschaft, in: Jürgen Kocka/Renate Mayntz (Hg.), Wissenschaft und Wiedervereinigung. Disziplinen im Umbruch. Interdisziplinäre Arbeitsgruppe Wissenschaften und Wiedervereinigung, Berlin, S. 509-523.
Simon, Herbert (1955): A Behavioral Model of Rational Choice, in: Quarterly Journal of Economics 2/1955, S. 99-118.
Solla Price, Derek John de (1994): Little Science, Big Science. Von der Studierstube zur Großforschung, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M.
SPD-Parteivorstand (2004): Unser Land gerecht erneuern. Weimarer Leitlinien „Innovation", Berlin, 6.1.2004.
Spoun, Sascha (2007): Ein Studium fürs's Leben. Reflexion und Zukunft der Bologna-Reform deutscher Hochschulen: eine Alternative, in: Das Hochschulwesen 2/2007, S. 46-53.
Spranger, Eduard (1930): Das Wesen der deutschen Universität, in: Michael Doeberl/Otto Scheel/Wilhelm Schlink/Hans Sperl/Eduard Spranger/Hans Bitter/Paul Frank (Hg.), Das akademische Deutschland, Bd. III, Berlin 1930, S. 1-38.
Stange, Eva-Maria (Interview) (2008): „Wir brauchen keine Elite-Unis". Sachsens Ministerin Eva-Maria Stange fordert einen Neuanfang bei der Exzellenzinitiative, in: Süddeutsche Zeitung, 25.2.2008, S. 18.
Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hg.) (2002): 10 Jahre danach. Zur Entwicklung der Hochschulen und Forschungseinrichtungen in den neuen Ländern und Berlin. Dokumentation des gemeinsamen Symposions von Wissenschaftsrat, Stifterverband und VolkswagenStiftung am 8. und 9. Februar 2002 im Berliner Rathaus, Essen.
Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2002a): Qualität durch Wettbewerb und Autonomie. Landeshochschulgesetze im Vergleich, Essen; URL http://www.stifterverband.info/publikationen_und_podcasts/positionen_dokumentationen/qualitaet_durch_wettbewerb_und_autonomie_2002.pdf (20.2.2014).
Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2007): Auf Exzellenz in der Forschung muss herausragende Lehre folgen, 19.10.2007, URL http://www.presseportal.de/pm/18931/1068622/stifterverband_fuer_die_dt_wissenschaft (9.11.2007).
Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2010): Ländercheck: Wo die Forschung blüht. Ein Vergleich der Bundesländer nach öffentlichen und privaten Wissensinvestitionen, Essen.
Stock, Günter (2007): Strategien der Exzellenzförderung. Am Beispiel der Debatte um die Geisteswissenschaften, in: Gegenworte 17/Frühjahr 2007, S. 12-15.
Stock, Manfred (2009): Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Stand der Forschung und theoretisch-methodologische Vorüberlegungen für eine empirische Untersuchung (HoF-Arbeitsbericht 4'2009), unt. Mitarb. v. Robert Reisz u. Karsten König, Wittenberg 2009.
Sturm, Roland/Zimmermann-Steinhart, Petra (2005): Föderalismus. Eine Einführung. Nomos Verlag, Baden-Baden.
Sturn, Richard/Gerhard Wohlfahrt (2000): Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen, Verlag Österreich, Wien.
Süskind, Patrick (1997): Der Kontrabaß, Zürich.
Teichler, Ulrich (1999): Profilierungspfade der Hochschulen im internationalen Vergleich, in: Jan-Hendrik Olbertz/Peer Pasternack (Hg.), Profilbildung – Standards – Selbststeuerung. Ein Dialog zwischen Hochschulforschung und Reformpraxis, Deutscher Studien Verlag, Weinheim, S. 27-38.
Teichler, Ulrich (2001): Alle wollen die Gesamthochschulidee, niemand will die Gesamthochschule. Zur neuen Leitidee der „intra-institutionellen Differenzierung" des deutschen Hochschulsystems, in: Das Hochschulwesen 4/2001, S. 102-107.
Teichler, Ulrich (2003): Hochschule und Arbeitswelt. Konzeptionen, Diskussionen, Trends; Campus Verlag, Frankfurt/Main/New York.

Teutsch, Katharina (2007): Humboldt und die Exzellenz: Protokoll einer Enttäuschung, in: F.A.Z., 13.11.2007, S. 41.
Thielen, Michael (2008): Rede des Staatssekretärs im Bundesministerium für Bildung und Forschung Michael Thielen anlässlich der Konferenz des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft zum Thema Exzellenzinitiative am 1. April 2008 in Berlin, S. 2, URL http://www.stifterverband.de/pdf/thielen_rede.pdf (4.4.2008).
Thieme, Werner (1986): Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der wissenschaftlichen, künstlerischen, Gesamt- und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland, Carl Heymanns Verlag, Köln u.a.
Trute, Hans Heinrich (2000): Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich, in: Wissenschaftsrecht 2/2000, S. 134-160.
Turner, George (2006): Keine Chance für kleine Unis, in: Der Tagesspiegel, 23.1.2006.
Übersicht zu den Kategorien des wissenschaftlichen Personals in den Landeshochschulgesetzen, URL http://www.hof.uni-halle.de/dokumentation/lehrverpflichtungen.htm (10.10.2011).
Uerpmann, Robert (1999): Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, in: Juristische Zeitschrift 13/1999, S. 644-653.
Vogt, Irmgard/Sebastian Scheerer (1989): Drogen und Drogenpolitik, in: Sebastian Scheerer/Irmgard Vogt (Hg.), Drogen und Drogenpolitik. Ein Handbuch, Frankfurt a.M., S. 5-50.
Wagner, Thomas (1999): Bitte das nächste Dia. Wir sind das Fach: Der fünfundzwanzigste deutsche Kunsthistorikertag in Jena, in: F.A.Z., 24.3.1999, S. 59.
Warnecke, Tilmann (2006): Angst vor der proletarischen Uni. Experten warnen vor reinen Ausbildungsanstalten, in: Der Tagesspiegel, 27.11.2006.
Warnecke, Tilmann/Amory Burchard (2006): „Das geht nicht mal im Dorfparlament". Neue Kritik an der Auswahl im Elitewettbewerb, in: Der Tagesspiegel, 18.10.2006.
Weber, Jürgen (1996): Hochschulcontrolling. Das Modell WHU, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
Wegelin, Jakob (2002): Geklonte Defizite. Ein Symposium der Evaluierer hält nach zehn Jahren ratlose Rückschau auf die Wissenschafts-Transformation in Ostdeutschland, in: Leibniz Intern Nr. 12, 30.4.2002, S. 13-15.
Weimarer Leitlinien in den Medien, in: indymedia, 7.1.2004, http://de.indymedia.org/2004/01/71297.shtml (12.1.2004).
Weingart, Peter (1995): Prospektion und strategische Planung. Konzepte einer neuen gesellschaftsorientierten Wissenschaftspolitik, in: Wirtschaft & Wissenschaft 3/1995, S. 44-51.
Weingart, Peter /Jörg Strate/Matthias Winterhager (1991): Bibliometrisches Profil der DDR. Bericht an den Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und den Wissenschaftsrat, Bielefeld, unveröff.
Welter, Patrick (2010): Besonnen, in: F.A.Z., 30.1.2010, S. 10
Wenda, Jan-Martin (2007): Die schluckt keiner mehr. Ein Exzellenzwettbewerb der etwas anderen Art, in: Die Zeit, 19.12.2007.
Winnacker, Ernst-Ludwig (Interview) (2008): „Bund muss Spitzenunis fördern", in: Süddeutsche Zeitung, 7.1.2008, S. 16.
Wiggershaus, Rolf (1991): Die Frankfurter Schule. Geschichte, theoretische Entwicklung, politische Bedeutung, Deutscher Taschenbuch Verlag, München.
Wilhelm, Jürgen (1983): Die Stammeskultur der Ordinarienuniversität, in: M. Baethge/W. Eßbach (Hg.), Soziologie: Entdeckungen im Alltäglichen, Frankfurt/New York, S. 477-495.
Williamson, Oliver E. (1994): Transaction Cost Economics and Organization Theory, in: Neil J. Smelser/Richard Swedberg (Hg.), The Handbook of Economic Sociology, Princeton University Press, Princeton, S. 77-107.
Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt a.M.
Winnacker, Ernst-Ludwig (Interview) (2006): „Es waren nicht mehr gute Anträge da", in: Der Tagesspiegel, 16.10.2006.

Winnacker, Ernst-Ludwig (Interview) (2008): „Bund muss Spitzenunis fördern“, in: Süddeutsche Zeitung, 7.1.2008, S. 16.
Winter, Martin: Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer, in: Peer Pasternack (Hg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig 2011, S. 215-280.
Wissel, Carsten von (1998): Disziplinäre Kontraktion anstatt Interdisziplinarität. Überlegungen zur Nachhaltigkeit von Universität, in: Forum Wissenschaft 2/1998, S. 48-50.
Wissenschaftsrat (1991): Perspektiven für Wissenschaft und Forschung auf dem Weg zur deutschen Einheit. Zwölf Empfehlungen. Vom Juli 1990, in: ders., Empfehlungen und Stellungnahmen 1990, Köln, S. 7-28.
Wissenschaftsrat (1992): Stellungnahmen zu den außeruniversitären Forschungseinrichtungen in der ehemaligen DDR, Bd. 2-8, Köln.
Wissenschaftsrat (1992a): Stellungnahmen zu den außeruniversitären Forschungseinrichtungen in der ehemaligen DDR, Bd. 9 und 10, Köln.
Wissenschaftsrat (2012): Wissenschaftsrat empfiehlt Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems, Pressemitteilung vom 29.5.2012, URL http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2259-12.pdf (29.5.2012).
Wissenschaftsrat (2013): Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems. Drs. 3228-13, Braunschweig, 12.7.2013; URL http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/3228-13.pdf (23.9. 2013).
WRK, Westdeutsche Rektorenkonferenz (1969): Entschließung der Westdeutschen Rektorenkonferenz: Zur Reform des Habilitationswesens. Empfehlungen der 69. Westdeutschen Rektorenkonferenz, Bad Godesberg, 21. Januar 1969.
Zimmermann, Karin (2000): Spiele mit der Macht in der Wissenschaft. Passfähigkeit und Geschlecht als Kriterien für Berufungen, Berlin.

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Zentrale Daten zur ostdeutschen Hochschultransformation 1989ff..... 25
Übersicht 2: Bundesweite Rangplätze der ostdeutschen Universitäten in Bezug auf die DFG-Bewilligungen absolut 1991-1995, 1996-1998, 1999-2001, 2002-2004 und 2005-2007 im Vergleich 29
Übersicht 3: Positionen diverser Akteure zu Studiengebühren im Jahre 2005 56
Übersicht 4: Studiengebühren: Modellvarianten 58
Übersicht 5: Hochschulfinanzierung aus Studiengebühren 61
Übersicht 6: Zielerreichungschancen der Studiengebühren..... 64
Übersicht 7: Übergangssequenz Quantität – Qualität 80
Übersicht 8: Systematisierung der vertragsförmigen Vereinbarungen 105
Übersicht 9: Umsetzungsprobleme der Hochschulverträge 112
Übersicht 10: Ergebnisse in der Exzellenz-Intiative 2006/2007 (2 Auswahlrunden): ostspezifische Auswertung 120
Übersicht 11: Positive und negative Wirkungen der Bologna-Reform..... 142
Übersicht 12: Anteile der Hochschul- und FuE-Ausgaben an den Landeshaushalten 1998-2008..... 157
Übersicht 13: Exemplarische Detailregelungsbereiche nach Bundesländern 158
Übersicht 14: Studentische Zuwanderung nach 8-Ländern/Ländergruppen 163
Übersicht 15: Die Struktur der hochschulpolitischen Debatte in Deutschland 170
Übersicht 16: Hochschule als Organisation..... 189
Übersicht 17: Synopse der Hochschulreformen 195
Übersicht 18: Reformimmanente Gesamtbewertungen der Hochschulreformerfolge 196
Übersicht 19: Risikofaktoren von Hochschulreformen..... 198
Übersicht 20: Qualitätsstandards für Hochschulreformen 209

BÜCHER UND HEFTE DES UVW-VERLAGES

Alle Bücher des UVW-Verlages können Sie im Buchhandel oder direkt beim Verlag bestellen: per E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de, per Fax: 0521 - 923 610-22

Ausführlichere Informationen zu unseren Publikationen finden Sie auf der Verlags-Homepage: www.universitaetsverlagwebler.de

Reihe 1: Allgemeine Hochschulforschung und Hochschulentwicklung

- *Bachmann, H.W.:* **Systematische Lehrveranstaltungsbeobachtungen an einer Hochschule. Verläufe von Lehrveranstaltungen an einer schweizerischen Fachhochschule bei Einführung der Bologna-Studiengänge – eine Fallstudie.** Bielefeld 2009 - ISBN 978-3-937026-65-7 - 172 S. - 24.90 €
- *Bargel, T./Bargel, H.:* **Studieren in Teilzeit und Teilzeitstudium – Definitionen, Daten, Erfahrungen, Positionen und Prognosen.** Bielefeld 2014 - ISBN 978-3-937026-90-9 - 265 S. - 39.80 €
- *Battke, K./Cremer-Renz, Ch. (Hg.):* **Hochschulfusionen in Deutschland. Gemeinsam stark? Hintergründe, Perspektiven und Portraits aus fünf Bundesländern.** Bielefeld 2006 - ISBN 978-3-937026-49-7 - 159 S. - 22.00 €
- *Craanen M./Huber, L. (Hg.):* **Notwendige Verbindungen. Zur Verankerung von Hochschuldidaktik in Hochschulforschung.** Bielefeld 2005 - ISBN 978-3-937026-39-8 - 149 S. - 19.90 €
- *Görts, W. (Hg.):* **Projektveranstaltungen in den Sozialwissenschaften.** Bielefeld 2003 - ISBN 978-3-937026-01-5 - 98 S.- 14.00 €
- *Görts, W. (Hg.):* **Projektveranstaltungen in Mathematik, Informatik und Ingenieurwissenschaften.** Bielefeld 2003 - ISBN 978-3-937026-00-8 - 142 S. - 18.70 €
- *Gützkow, F./Quaißer, G. (Hg.):* **Hochschule gestalten. Denkanstöße aus Hochschulpolitik und Hochschulforschung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Gerd Köhler.** Bielefeld 2004 - ISBN 978-3-937026-30-5 - 375 S. - 28.00 €
- *Gützkow, F./Quaißer, G. (Hg.):* **Jahrbuch Hochschule gestalten 2005. Denkanstöße zum Bologna-Prozess.** Bielefeld 2005 - ISBN 978-3-937026-41-1 - 235 S. - 19.90 €
- *Gützkow, F./Quaißer, G. (Hg.):* **Jahrbuch Hochschule gestalten 2006. Denkanstöße zum Lebenslangen Lernen.** Bielefeld 2007 - ISBN 978-3-937026-50-3 - 181 S. - 24.80 €
- *Gützkow, F./Quaißer, G. (Hg.):* **Jahrbuch Hochschule gestalten 2007/2008. Denkanstöße in einer föderalisierten Hochschullandschaft.** Bielefeld 2008 - ISBN 978-3-937026-58-9 - 216 S. - 29.70 €
- *Gützkow, F./Quaißer, G. (Hg.):* **Hochschule gestalten – Denkanstöße zum Spannungsfeld von Unterschieden und Ungleichheit** Bielefeld 2013 - ISBN 978-3-937026-80-0 - 195 S. - 29.95 €
- *Hanft, A. (Hg.):* **Grundbegriffe des Hochschulmanagements.** Bielefeld 2004 - 2. Auflage - ISBN 978-3-937026-17-6 - 525 S. - 34.20 €

- *Hanft, A. (Hg.):* **Hochschulen managen?**
  Neuwied 2000 - ISBN 978-3-937026-06-0 - 272 S. - 30.00 €
- *Hanft, A./Müskens, I. (Hg.):* **Bologna und die Folgen für die Hochschule.**
  Bielefeld 2005 - ISBN 978-3-937026-33-6 - 80 S. - 11.70 €
- *Hoffacker, W.:* **Die Universität des 21. Jahrhunderts.**
  Neuwied 2000 - ISBN 978-3-937026-05-3 - 239 S. - 24.50 €
- *v. Holdt, U./Stange, Chr./Schobel, K. (Hg.):* **Qualitative Aspekte von Leistungspunkten: Chancen von Bachelor- und Masterstudiengängen.**
  Bielefeld 2005 - ISBN 978-3-937026-35-0 - 154 S. - 19.90 €
- *IZHD Hamburg (Hg.):* **Master of Higher Education.**
  Bielefeld 2004 - ISBN 978-3-937026-25-1 - 239 S. - 22.80 €
- *Kauhaus, H. (Hg.):***Das deutsche Wissenschaftssystem und seine Postdocs.**
  Bielefeld 2013 - ISBN 978-3-937026-88-6 - 127 S. - 24.80 €
- *Kossack, P./Lehmann, U./Ludwig, J. (Hg.):* **Die Studieneingangsphase – Analyse, Gestaltung und Entwicklung.**
  Bielefeld 2012 - ISBN 978-3-937026-77-0 - 165 S. - 19.80 €
- *Krempkow, R./Pohlenz, Ph./Huber, N. (Hg.):* **Diversity Management und Diversität in der Wissenschaft.** Bielefeld 2013 - ISBN 978-3-937026-87-9 - 349 S. - 53.00 €
- *Kruse, O./Jakobs, E-M./Ruhmann G.:* **Schlüsselkompetenz Schreiben.**
  Bielefeld 2012 - 3. Auflage - ISBN 978-3-937026-07-7 - 333 S. - 33.30 €
- *Michelsen, G./Märkt, S. (Hg.):* **Persönlichkeitsbildung und Beschäftigungsfähigkeit – Konzeptionen von General Studies und ihre Umsetzungen.**
  Bielefeld 2006 - ISBN 978-3-937026-46-6 - 152 S. - 19.80 €
- *Michl, W./Krupp, P./Stry, Y. (Hg.):* **Didaktische Profile der Fachhochschulen.**
  Neuwied 1998 - ISBN 978-3-937026-24-4 - 145 S. - 9.95 €
- *Oehler, C.:* **Staatliche Hochschulplanung in Deutschland. Rationalität und Steuerung in der Hochschulpolitik.**
  Neuwied 2000 - ISBN 978-3-937026-13-8 - 400 S. - 35.00 €
- *Orth, H.:* **Schlüsselqualifikationen an deutschen Hochschulen.**
  Neuwied 1999 - ISBN 978-3-937026-08-4 - 121 S. - 14.00 €
- *Pasternack, P.:* **Politik als Besuch. Ein wissenschaftspolitischer Feldreport aus Berlin.**
  Bielefeld 2005 - ISBN 978-3-937026-40-4 - 253 S. - 29.70 €
- *Schröder-Gronostary, M./Daniel, H.-D. (Hg.):* **Studienerfolg und Studienabbruch.**
  Neuwied 2000 - ISBN 978-3-937026-16-9 - 254 S. - 29.50 €
- *Schulze-Krüdener, J./Homfeld, H.-G. (Hg.):* **Praktikum – eine Brücke schlagen zwischen Wissenschaft und Beruf.**
  Bielefeld 2003 - 2. Auflage - ISBN 978-3-937026-04-6 - 220 S. - 22.00 €
- *Schwarz, S./Teichler, U. (Hg.):* **Credits an deutschen Hochschulen.**
  Neuwied 2000 - ISBN 978-3-937026-10-7 - 242 S. - 20.00 €
- *Schwarz, S./Teichler, U. (Hg.):* **Wer zahlt die Zeche für wen? Studienfinanzierung aus nationaler und internationaler Perspektive.**
  Bielefeld 2004 - ISBN 978-3-937026-32-9 - 58 S. - 9.95 €
- *Walkenhorst, U./Nauerth, A./Bergmann-Tyacke, I./Marzinzik, K. (Hg.):* **Kompetenzentwicklung im Gesundheits- und Sozialbereich.**
  Bielefeld 2009 - ISBN 978-3-937026-61-9 - 240 S. - 29.70 €
- *Webler, W.-D.:* **Internationale Konzepte zur Förderung guter Lehre.**
  Bielefeld 2011 - ISBN 978-3-937026-73-2 - 121 S. - 18.60 €

- *Webler, W.-D. (Hg.):* **Universitäten am Scheideweg ?! – Chancen und Gefahren des gegenwärtigen historischen Wandels in Verfassung, Selbstverständnis und Aufgabenwahrnehmung. Ergebnisse des Hochschulforums Sylt 2008.**
  Bielefeld 2009 - ISBN 978-3-937026-64-0 - 298 S. - 29.80 €
- *Webler, W.-D. (Hg.):* **Studieneingangsphase? Das Bachelor-Studium braucht eine neue Studieneingangsphase!**
  Bielefeld 2012 - ISBN 978-3-937026-76-3 - Doppelband im Schuber - 69.50 €
- *Welbers, U. (Hg.):* **Studienreform mit Bachelor und Master.**
  Bielefeld 2003 - 2. Auflage - ISBN 978-3-937026-11-4 - 528 S. - 39.50 €

Reihe 2: Motivierendes Lehren und Lernen in Hochschulen

- *Bundesassistentenkonferenz:* **Forschendes Lernen – Wissenschaftliches Prüfen. Schriften der Bundesassistentenkonferenz.**
  Bielefeld 2009 - ISBN 978-3-937026-55-8 - 72 S. - 9.95 €
- *Baume, D.:* **Ein Referenzrahmen für Hochschullehre.**
  Bielefeld 2008 - ISBN 978-3-937026-53-4 - 20 S. - 3.00 €
- *Bock, K.-D.:* **Seminar-/Hausarbeiten ... betreut, gezielt als Trainingsfeld für wissenschaftliche Kompetenzen genutzt – ein Schlüssel zur Verbesserung von Lehre und zur Reform von Studiengängen**.
  Bielefeld 2004 - ISBN 978-3-937026-29-9 - 48 S. - 9.95 €
- *Brinker, T.:* **Gestaltung der Studieneingangsphase: Ideenwerkstatt mit Studierenden und Lehrenden - Dokumentation. Netzwerk hdw nrw - Hochschuldidaktische Weiterbildung der Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen**. Bielefeld 2013 - ISBN 978-3-937026-82-4 - 118 S. - 19.90 €
- *Cremer-Renz, C./Jansen-Schulz, B. (Hg.):* **Innovative Lehre – Grundsätze, Konzepte, Beispiele der Leuphana Universität Lüneburg.**
  Bielefeld 2010 - ISBN 978-3-937026-62-6 - 325 Seiten - 39.80 €
- *Dudeck, A./Jansen-Schulz, B. (Hg.):* **Hochschuldidaktik und Fachkulturen. Gender als didaktisches Prinzip.**
  Bielefefeld 2006 - ISBN 978-3-937026-47-3 - 175 S. - 23.00 €
- *Görts, W.:* **Projektveranstaltungen – und wie man sie richtig macht.**
  Bielefeld 2009 - ISBN 978-3-937026-60-2 - 138 Seiten - 18.90 €
- *Görts, W. (Hg.):* **Tutoreneinsatz und Tutorenausbildung. Studierende als Tutoren, Übungsleiter, Mentoren, Trainer, Begleiter und Coaches – Analysen und Anleitung für die Praxis.**
  Bielefeld 2011 - ISBN 978-3-937026-70-1 - 247 S. - 27.90 €
- *Gutenberg Lehrkolleg der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Hg.):* **GLK-Tagungsband -Teaching is Touching the Future.** Bielefeld 2014 - ISBN 978-3-937026-85-5 -435 S. - 49.50 €
- *Gutenberg Lehrkolleg der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Hg.):* **Gute Lehre – von der Idee zur Realität. Innovative Lehrprojekte an der JGU.** Bielefeld 2013 - ISBN 978-3-937026-86-2 -205 S. - 38.60 €
- *Huber, L./Hellmer, J./Schneider, F. (Hg.):* **Forschendes Lernen im Studium. Aktuelle Konzepte und Erfahrungen.**
  Bielefeld 2009 - ISBN 978-3-937026-66-4 - 227 S. - 29.60 €
- *Huber, L./Kröger, M./Schellhowe, H. (Hg.):* **Forschendes Lernen als Profilmerkmal einer Universität. Beispiele aus der Universität Bremen** Bielefeld 2013 - ISBN 978-3-937026-83-1 - 266 S. - 38.60 €

- *Knauf, H.:* **Tutorenhandbuch. Einführung in die Tutorenarbeit.**
  Bielefefeld 2011 - 6. Auflage - ISBN 978-3-937026-34-3 - 159 S. - 23.80 €
- *Kretschmar, W./Plietz, E.:* **Die Vorlesung – eine Anleitung zu ihrer Gestaltung.**
  Bielefeld 2005 - 2. Auflage - ISBN 978-3-937026-37-4 - 36 S. - 9.95 €
- *Nauerth, A./Walkenhorst, U./von der Heyden, R./Rechenbach, S. (Hg.):*
  Hochschuldidaktik in Übergängen- Eine forschende Perspektive.
  Bielefeld 2012 - ISBN 978-3-937026-79-4 - 360 Seiten - 39.80 €
- *Reiber, K.:* **Forschendes Lernen in schulpraktischen Studien – Methodensammlung. Ein Modell für personenbezogene berufliche Fachrichtungen.**
  Bielefeld 2008 - ISBN 978-3-937026-54-1 - 60 S. - 9.95 €
- *Ricken, J. (Hg.):* **lehrreich – Ausgezeichnete Lehrideen zum Nachmachen.**
  Bielefeld 2011 - ISBN 978-3-937026-71-8 - 105 S. - 14.95 €
- *Viebahn, P.:* **Hochschullehrerpsychologie. Theorie- und empiriebasierte Praxisanregungen für die Hochschullehre.**
  Bielefeld 2004 - ISBN 978-3-937026-31-2 - 298 S. - 29.50 €
- *Viebahn, P.:* **Lernerverschiedenheit und soziale Vielfalt im Studium. Differentielle Hochschuldidaktik aus psychologischer Sicht.**
  Bielefeld 2008 - ISBN 978-3-937026-57-2 - 212 S. - 29.80 €

Reihe 3: Anleitung für erfolgreiches Studium: Von der Schule übers Studium zum Beruf

- *Schubert-Henning, S.:* **Toolbox – Lernkompetenz für erfolgreiches Studieren.**
  Bielefeld 2007 - 2. Aufl. - ISBN 978-3-937026-51-0 - 110 S. - 14.60 €

Reihe 4: Beruf: Hochschullehrer/in - Karrierebedingungen, Berufszufriedenheit und Identifikationsmöglichkeiten in Hochschulen

- *Webler, W.-D.:* **Lehrkompetenz – über eine komplexe Kombination aus Wissen, Ethik, Handlungsfähigkeit und Praxisentwicklung.**
  Bielefeld 2004 - ISBN 978-3-937026-27-5 - 45 S. - 9.95 €
- *Webler, W.-D.:* **Zur Entstehung der Humboldtschen Universitätskonzeption. Statik und Dynamik der Hochschulentwicklung in Deutschland – ein historisches Beispiel**.
  Bielefeld 2008 - ISBN 978-3-937026-56-5 - 30 S. - 9.95 €

Reihe 5: Hochschulmanagement

- *Henseler, A.:* **Kosten- und Leistungsrechnung an Hochschulen.**
  Bielefeld 2004 - ISBN 978-3-937026-12-1 - 36 S. - 9.95 €
- *Hubrath, M./Jantzen, F./Mehrtens, M. (Hg.):* **Personalentwicklung in der Wissenschaft. Aktuelle Prozesse, Rahmenbedingungen und Perspektiven.**
  Bielefeld 2006 - ISBN 978-3-937026-44-2 - ca. 150 S. - 19,80 €
- *Reinhardt, Chr. (Hg.):* **Verborgene Bilder – große Wirkung. Was Personalentwicklung an Hochschulen bewegt.**
  Bielefeld 2004 - ISBN 978-3-937026-28-2 - 104 S. - 14.00 €
- *Reinhardt, Chr./Kerbst, R./Dorando, M.:* **Coaching und Beratung an Hochschulen.**
  Bielefefeld 2006 - ISBN 978-3-937026-48-0 - 144 S. - 19.80 €

Reihe 6: Qualität - Evaluation - Akkreditierung. Praxishinweise zu Verfahren und Methoden

- *Krempkow, R.:* **Leistungsbewertung, Leistungsanreize und die Qualität der Hochschullehre. Konzepte, Kriterien und ihre Akzeptanz.**
  Bielefeld 2007 - ISBN 978-3-937026-52-7 - 297 S. - 39.00 €
- *Mittag, S./Mutz, R./Daniel, H.-D.:* **Institutionelle Qualitätssicherung der Lehre auf dem Prüfstand: Eine Fallstudie der ETH Zürich**
  Bielefeld 2012 - ISBN 978-3-937026-74-9 - 115 S. - 19.50 €
- *Pohlenz, P.:* **Datenqualität als Schlüsselfrage der Qualitätssicherung von Lehre und Studium**. Bielefeld 2009 - ISBN 978-3-937026-63-3 - 170 S. - 22.80 €
- *Pohlenz, P./Oppermann, A. (Hg.):* **Lehre und Studium professionell evaluieren: Wie viel Wissenschaft braucht die Evaluation?**
  Bielefeld 2010 - ISBN 978-3-937026-67-1 - 257 S. - 29.50 €
- *Pohlenz, Ph. & Oppermann, A. (Hg.):* **Exzellenz – Pakt – Lehre.** Bielefeld 2013 - ISBN 978-3-937026-84-8 - 200 S. - 34.90 €
- *Schwarz, S./Westerheijden, D.-F./Rehburg, M. (Hg.):* **Akkreditierung im Hochschulraum Europa.**
  Bielefeld 2005 - ISBN 978-3-937026-36-7 - 261 S. - 34.00 €

Reihe 7: Forschungspolitik, -strategie, -management

(mehrere Titel in Vorbereitung)

Reihe 8: Witz, Satire und Karikatur über die Hochschul-Szene

- *Wunderlich, O. (Hg.):* **Entfesselte Wissenschaft.**
  Bielefeld 2004 - ISBN 978-3-937026-26-8 - 188 S. - 19.90 €
- *Ulrich, W.:* **Da lacht der ganze Hörsaal. Professoren- und Studentenwitze.**
  Bielefeld 2006 - ISBN 978-3-937026-43-5 - 120 S. - 14.90 €

Reihe 9: Campus-Literatur

- *Voss, J.:* **Zielgerade Promotion. Auszüge aus dem Tagebuch einer Doktorandin.**
  Bielefeld 2012 - ISBN 978-3-937026-75-4 - 124 Seiten 18.90 €

Veranstaltungskonzepte und -materialien

- *Rittersbacher, Chr.:* **The Spirit of Proverbs. Ein Seminar über Sprichwörter.**
  Bielefeld 2003 - ISBN 978-3-937026-03-9 - 44 S. - 9.80 €
- *Schädlich, B.:* **Bildungsstandards und Kompetenzorientierung im Fachpraktikum Französisch. Hochschuldidaktisches Konzept und Entwickulngsmöglichkeiten.**
  Bielefeld 2011 - ISBN 978-3-937026-72-5 - 27 S. - 5.80 €

weiterhin:

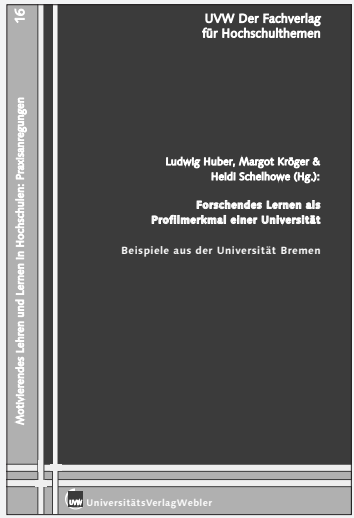
- *Rau, T./Kliemann, A./Fegert, J.M./Allroggen, M.:* **Gefährdungssituationen in der Beratungspraxis. Handlungsempfehlung für Mitarbeitende in Hochschulen und Schulen, Einrichtungen der Jugendhilfe, in Behörden und in Beratungsstellen allgemein.** Bielefeld 2014 - ISBN 978 3-937026-89-4 - 80 S. - 19.80 Euro

im Schwesterverlag Palandt·Webler Verlag erschienen:

- *Dyrchs, P.:* **Didaktikkunde für Juristen.** Bielefeld 2013 - ISBN 3-937026-81-9 - 337 S. - 44.60€

Reihe: Motivierendes Lehren und Lernen in Hochschulen: Praxisanregungen

Ludwig Huber, Margot Kröger & Heidi Schelhowe (Hg.): Forschendes Lernen als Profilmerkmal einer Universität. Beispiele aus der Universität Bremen



ISBN 3-937026-83-5,
Bielefeld 2013
266 Seiten, 38.60 Euro

Forschendes Lernen spielt in der aktuellen Diskussion um universitäre Lehre eine bedeutsame Rolle als zentrales Konzept für die „Reform der Reform" im Bologna-Prozess Die Umsetzung dieses Anspruchs birgt für die Hochschulen jedoch weiterhin vielfältige Entwicklungsaufgaben, denen sie sich stellen müssen. Forschendes Lernen als Profilmerkmal einer Universität auszuprägen, fordert ein umfassendes Programm über Einzelprojekte hinaus, das Anregungen zur Entwicklung und zu Austausch und Reflexion von Erfahrungen gibt und damit zu einer Lernkultur beiträgt, die der Vielfalt der Aufgaben und der Individuen entspricht.

Dieser Bandstellt dafür zum einen mit der Universität Bremen ein prominentes Beispiel für den Versuch einer im Exzellenzwettbewerb erfolgreichen Hochschule vor, ein solches Profil in ihrer Lehre zu entwickeln. Zum anderen präsentiert er ein reiches Spektrum anschaulicher Beispiele für die vielfältigen Formen, die Forschendes Lernen in der praktischen Umsetzung annehmen kann: im Rahmen eines universitätsinternen Förderungsprogramms wurden in den verschiedensten Fächern Projekte entwickelt, die Bachelorstudierende an aktuelle Forschungsfragen heranführen, ihnen eigenes Forschungshandeln ermöglichen oder sie in laufende Forschungsprojekte einbinden. Er erschließt mit diesen Praxisbeispielen reiches Material dafür, Erfahrungen mit dem Forschenden Lernen aus dem hochschulischen Alltag zu prüfen und das Konzept weiter auszubauen.

Umrahmt werden die zehn Projektberichte, die sowohl die Lehrevaluation als auch konkreten Fragen der Lehrorganisation aufgreifen, durch reflektierende Beiträge zum Stand und zur Perspektive des Forschenden Lernens, zur Geschichte des bremischen Projektstudiums und zu den studienstrukturellen Konsequenzen, die sich aus den Projekterfahrungen ergeben. Mit einer Methodenliste und Beispielen von Forschendem Lernen in der universitären Praxis bietet diese Publikation für interessierte Leserinnen und Leser das Handwerkszeug, um eigene innovative Handlungsansätze für die Lehre zu entwickeln.

Bestellung: E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de
Fax: 0521/ 923 610-22