

Landeshochschulpolitiken

Ute Lanzendorf und Peer Pasternack

Die Hochschulpolitik stellt systematisch den Adapter zwischen Bildungs- und Forschungspolitik, also zwei unterschiedlichen Bereichen mit zentraler Bedeutung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung dar. Staatsrechtlich unterstehen die Hochschulen als Teil des Bildungswesens der Kulturhoheit der Länder, so dass Hochschulpolitik grundsätzlich eine Zuständigkeit der Länder darstellt. Die Kulturhoheit ist im Grundgesetz als Kern der Eigenstaatlichkeit der Länder verankert. Mit ihrer Festschreibung war die Vorstellung verknüpft, dass Bildungsangebote in Abhängigkeit historischer, sozioökonomischer, geografischer und kultureller Gegebenheiten eigenverantwortlich durch die Landesregierungen gestaltet und entwickelt werden sollten.

Was zunächst eindeutig klingt, ist allerdings in Reaktion auf soziale und ökonomische Entwicklungen in den ersten Jahrzehnten nach Gründung der Bundesrepublik sehr differenziert ausgestaltet worden. Rasch wurde evident, dass sich die Landeshochschulpolitiken nicht nur an regionalem Entwicklungsbedarf orientieren können, sondern auch der Notwendigkeit bundesweit einheitlicher Standards Rechnung tragen müssen. Im Hochschulsektor kann generell von höherem bundesweitem Abstimmungsbedarf ausgegangen werden als z.B. im Schulbereich, da Studierende, Absolventen und Wissenschaftler mobiler sind als Schüler und Lehrer. Vor allem vier Gründe trugen dazu bei, dass es zu einer engen Verflechtung der Hochschulpolitiken auf horizontaler und vertikaler Ebene – der Länder untereinander bzw. zwischen Bund und Ländern – kam:

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

Thieme (1986: 138) kommt zu dem Schluss, dass „in gewissem Umfang ein Kondominium“ von Bund und Ländern für die Hochschulen etabliert wurde. Es wurde auch vom Übergang von einem reinen zu einem kooperativen Kulturföderalismus gesprochen (Peisert/Framheim 1990: 7). Seit einigen Jahren entflechten sich nun die Beziehungen zwischen Bund und Ländern. Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2004 und 2005 zweimal kurz hintereinander Klagen der unionsgeführten Länder gegen Novellen der Rahmengesetzgebung des Bundes

stattgegeben hatte (weil die Bundesregierung ihre Rahmengesetzgebungskompetenz überschritten habe), war die hochschulpolitische Rolle des Bundes stark geschwächt. Im Zuge der nach dem Regierungswechsel im Bund 2005 ausgehandelten Föderalismus-Reform wurden dann Planungen verabschiedet, um die Bundeszuständigkeiten für die Hochschulbildung in Zukunft stark zurückzufahren.

Entsprechend der übergeordneten Fragestellung des vorliegenden Sammelbands sollen im Weiteren zwei Aspekte näher betrachtet werden: Zum einen ist den Unterschieden zwischen den Hochschulsektoren der Länder und zwischen den Landeshochschulpolitiken nachzugehen; zum anderen sollen mögliche Erklärungsansätze für spezifische Landeshochschulpolitiken erörtert werden. Das Thema der hochschulpolitischen Koordination zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern wird dabei nicht vertieft.

1 Die Hochschullandschaften der Länder

Zu den öffentlichen Hochschulen zählen Universitäten, Pädagogische Hochschulen, Theologische Hochschulen, Kunsthochschulen, allgemeine Fachhochschulen und Verwaltungsfachhochschulen sowie einige Spezialhochschulen. Ihre bundesweite Zahl ist mit zuletzt 311 (2004) seit 1995 weitgehend stabil geblieben (vgl. Tab. 1).¹ Knapp die Hälfte der öffentlichen Hochschulen in Deutschland konzentriert sich auf lediglich drei Länder: Baden-Württemberg (53 öffentliche Hochschulen, darunter 9 staatliche Universitäten²), Nordrhein-Westfalen (45/14) und Bayern (43/13). An den nordrhein-westfälischen Hochschulen sind im Ländervergleich mit Abstand die meisten Studierenden eingeschrieben (über ein Viertel der insgesamt rund zwei Mio. Studierenden in Deutschland). In Baden-Württemberg sind die Studierendenzahlen lediglich knapp halb so hoch (11% der Studierenden in Deutschland), so dass das Land bei den Studierendenzahlen knapp hinter Bayern nur an dritter Stelle der Länder steht.

Eine zweite Gruppe aus wiederum drei Ländern (Niedersachsen, Hessen und Sachsen) unterhält jeweils knapp über 20 öffentliche Hochschulen (elf bzw. fünf staatliche Universitäten). In Sachsen ist die Zahl der Studierenden allerdings im Ländervergleich gering (nur rund 5% aller Studierenden in Deutschland).

Die kleinsten Hochschulsysteme mit unter zehn öffentlichen Hochschulen weisen Bremen, das Saarland und Mecklenburg-Vorpommern auf. Diese Länder haben maximal zwei staatliche Universitäten. Die zwei verbleibenden Stadtstaaten Hamburg und Berlin verfügen über neun bzw. 16 Hochschulen, darunter zwei bzw. drei Universitäten. Berlin steht trotz einer geringen Zahl an Hochschulen im Ländervergleich hinter Hessen und Niedersachsen an sechster Stelle der Studierendenstatistik (7% der Studierenden in Deutschland). Die fünf verbleibenden Länder Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben zwischen zehn und 20 Hochschulen (von zwei bis sechs Universitäten). Vor allem in den ostdeutschen Bundesländern, aber auch in Bremen und in Rheinland-

¹ Es gibt 267 staatliche Hochschulen und 44 Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft. Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft werden weitestgehend staatlich finanziert.

² ohne Pädagogische, Theologische und Gesamthochschulen.

Pfalz ist die Zahl der Studierenden zwischen 1995 und 2004 stark expandiert. In Nordrhein-Westfalen und im Saarland hingegen ist sie in diesem Zeitraum deutlich zurückgegangen.

Tabelle 1: Landeshochschulsysteme in Deutschland: Basisdaten

Land	Jahr	Hochschulen		Finanzierung	Flächenbezogene Studienplätze		Studierende			
		Gesamt ¹	FH	lfd. Grundmittel (Mio. €) ²	Gesamt ohne Medizin	Studierende Medizin ³	gesamt	davon		
								FH (%)	HZB aus anderem Bundesland (%) ⁴	Ausländer (%) ⁵
BB	1995	11	5	191,4	11.971	-	19.486	23	49,3	5,8
	2004	12	6	224,8	21.770	-	41.036	30	58,3	11,3
BE	1995	15	6	1.327,9	76.890	9.842	142.855	13	53,5	11,6
	2004	16	6	1.101,9	74.233	8.132	141.010	19	54,3	11,2
BW	1995	55	25	1.699,0	129.425	13.515	228.702	22	33,3	6,2
	2004	53	24	1.832,3	159.603	12.827	239.794	28	35,9	11,9
BY	1995	39	18	1.744,3	116.125	13.995	247.084	22	28,1	4,3
	2004	43	19	1.765,1	130.885	13.973	248.920	27	29,5	9,1
HB	1995	5	2	131,7	12.273	-	26.183	31	53,7	3,8
	2004	5	2	212,6	14.182	-	34.553	31	64,5	13,2
HH	1995	9	2	487,4	34.742	3.989	68.867	22	52,4	4,8
	2004	9	2	565,7	36.335	3.540	69.617	29	54,9	8,5
HE	1995	22	6	922,0	69.253	9.320	153.763	26	40,8	5,3
	2004	21	6	1.004,2	75.227	8.447	158.916	29	40,8	10,0
MV	1995	7	3	223,1	11.979	2.341	19.085	23	38,9	3,1
	2004	7	3	255,1	17.809	2.728	34.949	27	42,7	5,4
NI	1995	24	10	920,6	91.729	7.448	158.758	20	37,0	3,9
	2004	22	8	1.333,3	100.633	7.224	154.722	29	40,7	9,3
NW	1995	46	14	2.548,3	201.570	19.786	519.368	19	27,8	4,7
	2004	45	14	3.561,4	225.591	20.446	458.970	22	26,6	9,3
RP	1995	20	9	412,1	44.590	3.901	80.691	27	53,4	5,5
	2004	19	9	566,8	45.105	4.068	99.138	30	56,3	8,9
SH	1995	11	5	322,0	21.005	3.930	46.072	39	43,0	3,1
	2004	11	5	317,1	25.787	3.833	45.685	37	43,7	6,2
SL	1995	6	2	164,7	13.099	2.077	23.174	14	46,6	7,7
	2004	6	2	169,6	14.851	1.794	19.335	19	42,6	14,2

Land	Jahr	Hochschulen		Finanzierung	Flächenbezogene Studienplätze		Studierende			
		Gesamt ¹⁾	FH	lfd. Grundmittel (Mio. €) ²⁾	Gesamt ohne Medizin	Studierende Medizin ³⁾	gesamt	davon		
								FH (%)	HZB aus anderem Bundesland (%) ⁴⁾	Ausländer (%) ⁵⁾
SN	1995	20	8	709,0	50.251	3.819	67.231	25	37,7	4,6
	2004	21	7	711,7	60.702	4.952	106.550	24	40,7	8,0
ST	1995	11	4	343,5	20.908	2.336	27.299	28	36,6	3,1
	2004	10	4	389,9	29.055	2.969	52.439	38	43,9	7,6
TH	1995	12	3	308,6	12.707	1.792	27.497	23	37,1	3,1
	2004	11	4	367,9	26.061	2.077	48.683	26	38,8	5,2
Summe / Durchschnitt 2004		311	121	14.379,5	1.057.829	97.010	1.954.317	26	44,6	9,6

¹⁾ Ohne private Hochschulen, jedoch inklusive der Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft. FH des Bundes pro Bundesland, falls vorhanden, einmal gezählt.

²⁾ Laufende Ausgaben minus Verwaltungseinnahmen und Drittmittel der Hochschulen, ohne Investitionsmittel. Incl. ca. 1% Ausgaben von privaten Hochschulträgern (Statistisches Bundesamt 2007).

³⁾ Die Studienplätze in der Medizin werden vom Wissenschaftsrat nicht erfasst. Daher sind hier nachrichtlich die *Studierendenzahlen* (jeweils Wintersemester) der Medizinischen Fakultäten aufgeführt (vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum 35. Rahmenplan für den Hochschulbau, Kapitel A.I.2). Die Zahlen beinhalten auch Zahnmedizin und Gesundheitswissenschaften, soweit an medizinischen Fakultäten angeboten.

⁴⁾ HZB = Hochschulzugangsberechtigung. Ab 2000 incl. sog. Bildungsinländer/innen (Studierende mit ausländischer Staatsbürgerschaft, die ihre HZB in Deutschland – jedoch nicht an einem Studienkolleg – erworben haben)

⁵⁾ Bildungsausländer/innen (ausländische Studierende, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland oder an einem Studienkolleg in Deutschland erworben haben).

Quellen: 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.

Neben den stark unterschiedlichen Größen der Hochschulsysteme der Länder gibt es laut Tabelle 1 auch ausgeprägte strukturelle Besonderheiten: Bei den *flächenbezogenen Studienplätzen*³ sind innerhalb des betrachteten Jahrzehnts in acht Bundesländern deutliche Steigerungen zu beobachten: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Schleswig-Holstein. Bei den fünf ostdeutschen Ländern, die sich darunter befinden, resultieren diese Studienplatzzuwächse aus dem einigungsbedingten Ausbau der Hochschulen. Lediglich drei westdeutsche Länder haben demnach ihre flächenbezogenen Studienplatzkapazitäten deutlich erweitert. Dem steht ein Land gegenüber, das deutlich reduziert hat: Berlin.

³ Dies ist eine kalkulatorische Größe, die der Wissenschaftsrat verwendet. Die aussagekräftigeren personalbezogenen Studienplätze werden nicht bundeseinheitlich erfasst.

Deutliche Unterschiede finden sich auch beim *Anteil der Fachhochschulstudierenden* an allen Studentinnen und Studenten. Deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 26,4% liegen hier insbesondere kleinere Länder (Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt), aber auch Hessen. Sehr deutlich darunter liegen 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 Mobilität* zwischen den Ländern zu Studienzwecken – 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 werden von den Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg sowie von Rheinland-Pfalz und Brandenburg aufgenommen. Die Stadtstaaten spielen dabei eine Sonderrolle, da große Städte grundsätzlich besonders viele auswärtige Studieninteressierte anziehen. Sehr unterdurchschnittlich sind die Anteile von Studierenden mit HZB aus einem anderen Land in Nordrhein-Westfalen und Bayern.

Inwieweit einzelne Hochschulen bzw. ihre Standorte auch für nichtdeutsche Studierende attraktiv sind, lässt sich an dem *Anteil ausländischer Studierender*, die für ein Studium nach Deutschland gekommen sind (Bildungsausländer), an allen Studierenden ablesen. Insgesamt beträgt dieser Anteil in der Bundesrepublik knapp 10% (2004). Davon weichen Hamburg und das Saarland deutlich nach oben, die drei Länder Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen hingegen deutlich nach unten ab.

Wenig verwundert zunächst, dass in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg die höchsten Beträge für die *Hochschulfinanzierung* aufgewendet werden. Allerdings gibt es beträchtliche Unterschiede bei den Steigerungsraten. Entgegen einer landläufigen Wahrnehmung hat sich die finanzielle Nominalausstattung der Hochschulen zwischen 1995 und 2004 in 14 Bundesländern verbessert, davon in acht Ländern erheblich. Nahmen von 1995 bis 2004 die an den Hochschulen verausgabten Grundmittel in Bayern um lediglich 1,2% zu, so waren dies in Nordrhein-Westfalen 28,5%. Deutliche Zuwächse weisen im gleichen Zeitraum auch einige mittelgroße und kleine Länder auf: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Eine Auswertung, welche die Leistungsdaten der Hochschulen ins Verhältnis zu sozio-ökonomischen Referenzgrößen setzt, ergibt weitere Aufschlüsse (siehe Tabelle 2): Die *Hochschulfinanzierung pro Kopf der Bevölkerung* ist in den drei Stadtstaaten und daneben in Nordrhein-Westfalen stark überdurchschnittlich. Deutlich unterdurchschnittlich ist sie hingegen in Bayern sowie Mecklenburg-Vorpommern, und einen extrem unterdurchschnittlichen Wert erreicht Brandenburg mit lediglich 50% des gesamtdeutschen Mittels. Dabei fällt insbesondere Bayern auf, da es aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungskraft (nach Nordrhein-Westfalen zweiter Platz bundesweit beim Bruttoinlandsprodukt, BIP) einen besonders hohen Bedarf an Hochqualifizierten hat. Diese müssen dann zu großen Teilen von außerhalb angeworben werden, so dass Bayern seinen Akademikerbedarf größtenteils durch finanzielle Ausbildungsanstrengungen anderer Bundesländer decken lässt.

Indem der *Anteil der Hochschulauflaufwendungen am Bruttoinlandsprodukt* berechnet wird, lässt sich die Hochschulfinanzierung ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungskraft des jeweiligen Bundeslandes setzen. Dabei zeigt sich, dass Berlin und Bremen als Stadtstaaten sowie die (ostdeutschen) Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-

Anhalt und Thüringen deutlich überdurchschnittliche Anteile der Hochschulaufwendungen am BIP aufweisen.

Tabelle 2: Landeshochschulsysteme in Deutschland: Daten in Relation zu sozioökonomischen Aspekten (2004)

Land	Sozioökonomische Referenzdaten		Hochschulfinanzierung (Ifd. Grundmittel)		Studierende	
	Einwohner (Tsd)	Bruttoinlandsprodukt (Mio €)	Pro Kopf der Bevölkerung (€)	Anteil am BIP (%)	je Tsd Einwohner	Betreuungsrelation ¹⁾
BB	2.569	48.326	88	0,47	16	51,5
BE	3.387	78.301	325	1,41	42	56,1
BW	10.694	318.282	171	0,58	22	45,4
BY	12.420	393.175	142	0,45	20	46,9
HB	663	24.101	321	0,88	52	49,8
HH	1.737	80.834	326	0,70	40	44,7
HE	6.088	198.370	165	0,51	26	50,6
MV	1.729	31.815	148	0,80	20	41,8
NI	7.991	186.499	167	0,71	19	48,5
NW	18.070	479.445	197	0,74	25	59,7
RP	4.057	96.497	140	0,59	24	58,4
SH	2.824	67.811	112	0,47	16	49,0
SL	1.060	26.391	160	0,64	18	47,6
SN	4.315	85.429	165	0,83	25	48,1
ST	2.517	47.446	155	0,82	21	47,0
TH	2.369	44.476	155	0,83	21	45,5
Summe / Durchschnitt	82.491	2.207.200	174	0,65	24	51,1

¹⁾ quantitatives Verhältnis Studierende je Professor/in

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

Die hohen Werte der ostdeutschen Länder (außer Brandenburg) resultieren aus dem dort insgesamt geringen BIP, zeigen aber auch, dass trotz eingeschränkter ökonomischer Leistungskraft prägnante politische Schwerpunkte in der finanziellen Ausstattung ihrer Hoch-

schulen gesetzt werden. Deutlich unterdurchschnittliche Anteile der Hochschulaufwendungen am BIP sind für Bayern, Brandenburg und Schleswig-Holstein zu konstatieren.⁴

Die *Zahl der Studierenden in Relation zur Einwohnerzahl* ist besonders hoch in den drei Stadtstaaten, was durch die oben beschriebene starke Zuwanderung von Studieninteressenten aus anderen (umliegenden) Bundesländern zu erklären ist. Deutlich unterdurchschnittlich ist sie in Brandenburg, Niedersachsen, im Saarland und in Schleswig-Holstein.

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

Neben der in den Ländern zum Teil von einander abweichenden Hochschulstruktur, der differenzierten ökonomischen Leistungskraft der Länder und ihren unterschiedlich intensiven Hochschulfinanzierungsanstrengungen bestimmen vor allem die Hochschulreformaktivitäten das Bild von der jeweiligen Landeshochschulpolitik. Dazu nun im Weiteren.

2 Hochschulreform im Ländervergleich

2.1 Hochschulreform als Mehrebenen-Prozess

Wie bereits in der Einleitung angeklungen ist, stellt sich die Gestaltung des Hochschulwesens realpolitisch als ein Mehrebenen-Prozess dar, innerhalb dessen jeder Ebene typische Handlungsfelder zugeordnet werden können.

Die unterste Ebene im hochschulpolitischen Mehrebenen-Prozess bilden die Hochschulen. Ihre Autonomie konkretisiert sich in der Hochschulselbstverwaltung, die insbesondere die Grundordnungsgewalt und die Kompetenz zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in Zusammenhang mit Forschung und Lehre beinhaltet. Diese so genannte akademische Selbstverwaltung steht lediglich unter einer allgemeinen Rechtsaufsicht der Länder. In Bereichen, in denen die Hochschulen staatliche Aufgaben erfüllen – vor allem in der Personal-, Wirtschafts- und Haushaltsverwaltung – haben die Länder allerdings eine relativ weitgehende Aufsichtsfunktion (Fachaufsicht).

Über der Ebene der einzelnen Hochschulen wirkt die Landespolitik. Sie bestimmt vorrangig den gesetzlichen und finanziellen Rahmen des Hochschulsektors (vgl. z.B. Geis 1992). Daneben planen die Länder im Rahmen der Struktur- und Entwicklungsplanung hochschulische Standorte, Fächerausstattungen und bauliche Infrastrukturen. Bis in die achtziger Jahre konzentrierte sich die Hochschulplanung auf die Abstimmung von Studiennachfrage und Absolventenbedarf. Später schwenkte der Fokus auf die Definition von profilbildenden Schwerpunkten, vor allem in der Forschung, und Vernetzung. Eine Konsolidierungsplanung löste die frühe Ausbauplanung ab, und die Zielsetzung einer Optimierung der Ressourcennutzung gewann an Bedeutung (Oehler 2000: 251). Aktuell reformieren die Länder ihr bisheriges Steuerungsmodell für die Hochschulen und entscheiden über die Einführung von Studiengebühren.

⁴ Zu den Gründen für die Unterschiede in den Landeshochschulausgaben vgl. Wolf 2007: 35ff.

Bereits vor der Gründung der Bundesrepublik hatten sich die Länder darauf geeinigt, überregional relevante Aspekte ihrer Bildungspolitiken untereinander abzustimmen (horizontale Verflechtung). Zu diesem Zweck wurde 1948 per Staatsvertrag die Kultusministerkonferenz (Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, KMK) ins Leben gerufen. Die Länder koordinieren ihre Politik insbesondere in Fragen der Gleichwertigkeit von Studienleistungen und -abschlüssen sowie des Studienzugangs und internationaler Belange (vgl. z.B. Fränz/Schulz-Hardt 1998, Zehetmair 1998). Die selbst auferlegte Bedingung einer einstimmigen Beschlussfassung der Länder im Rahmen der KMK ist häufig kritisiert worden, da sie gemeinsame bildungspolitische Entwicklungen schwerfällig gemacht und auch Innovationen einzelner Länder behindert habe. Im Jahr 2004 suchte Niedersachsen ein politisches Zeichen zu setzen, als es mit dem Argument aus dem KMK-Staatsvertrag austrat, die gewachsenen Strukturen der KMK seien zu bürokratielastig und innovationsfeindlich. Dieser Schritt initiierte eine umfassende Reform von Inhalten und Verfahren der KMK-Arbeit (KMK 2005a, 2005b und 2005c).

Ergänzend zur Koordination der Landeshochschulpolitiken im Rahmen der KMK ist in den späten 1960er Jahren der Bund in die Hochschulpolitik eingebunden worden (vertikale Verflechtung). Die zunehmende regionale Uneinheitlichkeit des Hochschulsystems wurde als gesamtstaatliches Entwicklungshemmnis betrachtet. Sie schien der zu dieser Zeit als dringlich erachteten Technologie- und Exportförderung entgegen zu stehen (Müller 1982: 188f.). Da zusätzlich die Studiennachfrage stark anstieg und auf Länderebene nur begrenzte finanzielle Ressourcen verfügbar waren, wurde das Grundgesetz 1969 dahingehend geändert, dass der Bund in die Finanzierung des Hochschulsektors und die Entwicklung seiner allgemeinen Strukturen (Rahmengesetzgebungskompetenz) eingebunden wurde (zu den wichtigsten Themen der Bundespolitik Teichler 2006). Das Hochschulrahmengesetz gibt bis 2008 Grundstrukturen für das bundesweite Hochschulwesen vor. Daneben beteiligt sich der Bund finanziell an Forschungseinrichtungen und -vorhaben von überregionaler Bedeutung, sowie, allerdings derzeit auslaufend, am Hochschulbau, sofern entsprechende Länderprojekte einer rahmenplanerischen Begutachtung standhalten (hierzu z.B. Faber et al. 1997).

Auch die Europäische Kommission wirkt auf die Entwicklung des Hochschulsektors ein. Im Rahmen des Maastrichter Vertrags erhielt sie 1992 eine Zuständigkeit für die Durchführung von Maßnahmen der internationalen Kooperation und Mobilität in der allgemeinen und beruflichen Bildung. Artikel 126 Maastrichter Vertrag eröffnet die Möglichkeit der Förderung der „europäischen Dimension im Bildungswesen“, etwa über die Förderung von Mobilität oder Fremdsprachenvermittlung.⁵ Die Verantwortung für „die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungswesens“ (Art. 126 Maastrichter Vertrag) liegt allerdings weiterhin voll bei den Mitgliedsstaaten. Die Europäische Kommission kann lediglich im Rahmen von strategischen Förderprogrammen zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung stellen.⁶

Schließlich wird die Hochschulentwicklung in Deutschland seit ca. zehn Jahren politisch auch durch zwischenstaatliche Initiativen jenseits des EU-Institutionengefüges geprägt –

5 In Verbindung mit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrags in Deutschland wurde vereinbart, dass die Vertretungs- und Mitwirkungsrechte der deutschen Länder auf europäischer Ebene durch den Bundesrat ausgeübt werden.

6 vgl. als frühes Strategiepapier das EU-Memorandum zur Hochschulpolitik (Europäische Kommission 1993) oder als jüngeres die EU-Kommissionsmitteilung „Forscher im europäischen Forschungsraum“ (Europäische Kommission 2003).

insbesondere durch den Bologna-Prozess zur Schaffung eines europäischen Hochschulraums mit kompatiblen Studienstrukturen und vergleichbaren Abschlüssen (Bachelor und Master). Er wurde durch eine Vereinbarung der Bildungsminister von vier europäischen Staaten 1998 initiiert (Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien). 29 Länder unterzeichneten im Folgejahr die so genannte Bologna-Erklärung, und mittlerweile ist die Zahl der teilnehmenden Staaten auf 46 (Stand: Mai 2007) gewachsen, unter ihnen beispielsweise auch Russland. Für Deutschland haben Bund und Länder gemeinsam die Bologna-Erklärung unterschrieben. Die Umsetzung dieser zwischenstaatlichen Initiative erfolgt in Deutschland über die Rahmengesetzgebung des Bundes. Aus diesem Grund entfaltet sie eine hohe strukturelle Durchschlagskraft, die von EU-Initiativen in der Regel nicht erreicht werden kann.

Während zum Beispiel die Einführung von Bachelor- und Master-Abschlüssen weitgehend in Abstimmung der Länder untereinander bzw. von den Hochschulen selber gesteuert erfolgt, setzen die Landesregierungen bei der Reform der Hochschulsteuerung und der Einführung von Studiengebühren jeweils spezifische Akzente. Vor diesem Hintergrund wurden die beiden genannten Handlungsfelder für einen exemplarischen Vergleich der Landeshochschulpolitiken ausgewählt.

2.2 Neue Steuerungsverfahren

Bereits seit den 1990er Jahren reformieren die Länder das Verhältnis zu ihren Hochschulen unter der Zielsetzung, bürokratische Strukturen durch ein neues Steuerungsmodell abzulösen, das sich stark an Prinzipien des New Public Management orientiert (vgl. zu den frühen Diskussionen z.B. Hödl/Zegelin 1999). Die Länder positionieren sich innerhalb des Spannungsfelds zwischen staatlicher Verantwortung für die öffentliche Daseinsvorsorge einerseits und Hochschulautonomie bzw. hochschulischer Selbstverantwortung andererseits neu. Zunächst geschah dies in Form von Pilotprojekten, und 1998 setzte eine Novelle des Hochschulrahmengesetzes (HRG) dem entsprechenden Prozess einen bundesweiten Rahmen.

Durch die Reform der Hochschulsteuerung wird den Hochschulen neuer institutioneller Handlungsspielraum gewährt, mit Hilfe dessen sie die Voraussetzungen für Leistungssteigerungen in Forschung und Lehre schaffen sollen. Parallel hierzu wird von Länderseite allerdings auch der Leistungswettbewerb unter den Hochschulen verstärkt. Zugleich verzichten die Länder darauf, diese Prozesse mit einer aufwandsdeckenden Finanzierung der Hochschulen zu verbinden. Die Umsetzung der Reformen erfolgt schrittweise, so dass der Reformprozess 2007 noch nicht als abgeschlossen angesehen werden kann.

Im Folgenden werden zunächst die aus der Reform hervorgegangenen neuen Hochschulsteuerungs- und -finanzierungsmechanismen ländervergleichend betrachtet. In einem weiteren Schritt wird anschließend ein gesonderter Blick auf die Neuregelungen in Bezug auf das Dienstrecht für Professoren und personalbezogene Kompetenzen der Hochschulen geworfen.

Im Bereich der Hochschulsteuerung und -organisation haben sich den Ländern drei große Handlungsfelder eröffnet, deren differenzierte Umsetzung in Tabelle 3 zusammengefasst wird.⁷

Die Gestaltung einer erweiterten institutionellen Autonomie der Hochschulen

Ein Zuwachs an institutioneller Autonomie ergibt sich aus dem Abbau von Verfahrensvorschriften, vor allem in Fragen von Haushalt und Personal (Abschaffung der Kameralistik und Lockerung von Stellenplänen), der Reduzierung von Fachaufsichtsgegenständen (z.B. Einführung der Berufung von Professoren durch Hochschulleitungen) und der Ermöglichung neuer Trägerschaften und Rechtsformen für Hochschulen. Die Umsetzung dieser Punkte erfolgt schrittweise, in der Länderpraxis werden einzelne staatliche Zuständigkeiten nicht sofort vollständig aufgegeben, sondern im Zeitverlauf immer weiter an die Hochschulen delegiert. Die weitreichendsten gesetzlichen Vorstöße in Richtung Hochschulautonomie haben bislang Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen vorgenommen. Hessen hat eine ebenfalls sehr weitgehende Gesetzesinitiative angekündigt, in Berlin hingegen gilt bereits seit zehn Jahren eine Experimentierklausel, mit der 77 Paragraphen des geltenden Hochschulgesetzes außer Kraft gesetzt werden können.

Die Ausgestaltung neuer Steuerungsinstrumente

Mit Hilfe der Einführung neuer, aus dem New Public Management entlehnter Steuerungsinstrumente sichern sich die Landesministerien Einfluss auf die Leistungsergebnisse der zunehmend organisatorisch unabhängigen Hochschulen bzw. sie bestimmen, wie mit Hochschulräten andere, nichtstaatliche Akteure in die Steuerung der Hochschulen eingebunden werden sollen. Bisherige staatliche Zuständigkeiten werden an regierungsunabhängige Organisationen (vor allem Akkreditierungsagenturen), an Hochschulräte oder an Leitungspositionen innerhalb der Hochschulen delegiert. Die Landesministerien konzentrieren ihre Tätigkeit darauf, die Leistung einzelner Hochschulen transparent zu machen und über Zielvereinbarungen gesellschaftlich wünschenswerte Entwicklungsprioritäten mit ihnen zu vereinbaren (Kontraktmanagement), die die Hochschulen bei der Verwendung ihrer zunehmend flexibilisierten Budgets beachten sollen (vgl. auch Pasternack 2001, Kehm/Lanzendorf 2006). In diesem Gestaltungsfeld werden die inzwischen weitgehend in die Praxis umgesetzten neuen Instrumente ständig weiter entwickelt.

⁷ Die synoptische Übersicht über die Vorgehensweisen der Länder in Tabelle 3 beschränkt sich auf diejenigen Reformaspekte, für die es relevante Unterschiede zwischen den Ländern gibt. Der Aspekt ‚Lockerung hochschulischer Stellenpläne‘ beispielsweise wurde nicht erfasst, da die Neuerungen der einzelnen Länder hier bislang nur geringfügig und sehr spezifisch sind.

Die landesgesetzliche Regelung der (bis 1998 über das HRG vorgegebenen) Hochschulorganisation

Hier spielen die Definition der Organe einer Hochschule und ihrer Aufgaben sowie Vorgaben zur Zusammensetzung der akademischen Selbstverwaltungsgremien eine Rolle, daneben aber auch die Einführung von Experimentierklauseln, um Innovationen in der Hochschulorganisation zu stimulieren. Mittels der Erweiterung von Zuständigkeiten und Verlängerung der Amtszeiten von Hochschulleitungen und Dekanen wird angestrebt, ein Hochschulmanagement aufzubauen. Leitungspersonen innerhalb der Hochschulen sollen die neuen institutionellen Entscheidungsspielräume strategisch im Sinne eines Leistungswettbewerbs ausfüllen. Die entsprechende Gesetzgebung auf Länderebene ist weitgehend abgeschlossen (vgl. auch Lanzendorf 2006).

Das *Kontraktmanagement* mit Hilfe von Zielvereinbarungen ist inzwischen in allen Ländern gesetzlich ermöglicht oder vorgeschrieben worden und wird auch überall praktiziert (vgl. König 2007). Teilweise werden Ziele nicht nur in Bezug auf reguläre Hochschulaktivitäten, sondern auch auf Innovationen vereinbart und spezielle Mittel hierfür bereitgestellt.

Tabelle 3: Hochschulreform in den Ländern: Steuerung & Finanzierung

	Kontraktmanagement Vertragsförmige Vereinbarungen Land-Hochschulen	Hochschulräte (2006) (M-)Bf.: (Mitwirkung an) Beschlussfassung; ZSt: Zustimmung; Extern: hochschulextern	Rechtsform nur öffentl. Körperschaft gesetzl. vorgesehen?	Globalhaushalt Rückbau kameralistischer Strukturen	Indikatorgestützte Finanzierung Veränderungspotenzial (2004) ¹⁾	Studiengebühren grundständige (incl. konsekutive Master-) Studiengänge; pro Semester	Wahl der Hochschulleitung Schema: Vorschlag → Wahl (Wahlbestätigung) → Ernennung
BB	gesetzl. möglich; Beginn: 2004	M-Bf.: Struktur- u. Entwicklungsplan, Haushalt	nein	ja	< 3 %	keine	Landeshochschulrat → Senat → Land
BE	gesetzl. vorgeschrieben; Beginn: 1997	Bf.: Haushalt; M-Bf.: Hochschulgliederung Mitglieder: aus Senat, Parlament u. gesellschaftliche Interessen	ja	ja	< 3 %	keine	Senat (Kuratorium Stellungnahme) → Konzipil → Land
BW	gesetzl. vorgeschrieben; Beginn: 1997	Bf.: Grundordnung, Studiengänge, Hochschulgliederung, Struktur- u. Entwicklungsplan Mitglieder: 50% + 1 extern	nein	ja	< 3 %	ab SS 2007 500 €	öffentl. Ausschreibung → Hochschulrat (Senat) → Land

	Kontraktmanagement Vertragsförmige Vereinbarungen Land-Hochschulen	Hochschulräte (2006) (M-)Bf.: (Mitwirkung an) Beschlussfassung; ZSt: Zustimmung; Extern: hochschulextern	Rechtsform nur öffentl. Körperschaft gesetzl. vorgesehen?	Globalhaushalt Rückbau kameralistischer Strukturen	Indikatorgestützte Finanzierung Veränderungspotenzial (2004) ¹⁾	Studiengebühren grundständige (incl. konsekutive Master-) Studiengänge; pro Semester	Wahl der Hochschulleitung Schema: Vorschlag → Wahl (Wahlbestätigung) → Ernennung
BY	gesetzl. vorge-schrieben; Beginn: 2005	M-Bf.: Studiengänge, Hochschulgliederung, Struktur- u. Entwicklungsplan, Haushalt Mitglieder: Senat + 8 extern	nein	erste Ansätze (2 Pilotprojekte)	< 3 %	ab SS 2007 nach Entscheidung der Hochschulen, Unis: 300 - 500 €, FHs: 100 - 500 €	Vorsitzende Senat u. Hochschulrat → Hochschulrat → Land
HB	gesetzl. vorge-schrieben; Beginn: 1998	-	ja	ja	< 3 %	Studienkonten (mit Langzeitstudiengebührenkomponente = 500 €)	Senat (Land Stellungnahme) → Senat → Land
HE	gesetzl. vorge-schrieben; Beginn: 2002	nur stellungnehmende u. empfehlende Funktionen Mitglieder: nur extern	nein	ja	< 3 %	ab WS 2007/08 500 €, Langzeitstudiengebühren 500 - 900 €	Öffentl. Ausschreibung → Senat (Land) → nicht relevant
HH	gesetzl. vorge-schrieben; Beginn: 1999	Bf.: Grundordnung, Struktur- u. Entwicklungsplan, Haushalt; M-Bf.: Studiengänge Mitglieder: > ¼ extern	nein	ja	< 3 %	ab SS 2007 500 €	Findungskommission (Senat u. Hochschulrat hälftig) → Hochschulrat (Senat) → Land
MV	gesetzl. vorge-schrieben; Beginn: 2006	nur beratende Funktionen Mitglieder: nur extern	ja	ja	< 3 % (2,5% mit Kappungsgrenze von 10 %, also 0,25 %)	keine	Senat → Konzil → nicht relevant

	Kontraktmanagement Vertragsförmige Vereinbarungen Land-Hochschulen	Hochschulräte (2006) (M-)Bf.: (Mitwirkung an) Beschlussfassung; ZSt: Zustimmung; Extern: hochschulextern	Rechtsform nur öffentl. Körperschaft gesetzl. vorgesehen?	Globalhaushalt Rückbau kameralistischer Strukturen	Indikatorgestützte Finanzierung Veränderungspotenzial (2004) ¹⁾	Studiengebühren grundständige (incl. konsekutive Master-) Studiengänge; pro Semester	Wahl der Hochschulleitung Schema: Vorschlag → Wahl (Wahlbestätigung) → Ernennung
NI	gesetzl. vorgeschrieben; Beginn: 1997	nur beratende u. stellungnehmende Funktionen [anders beim Stiftungsrat an Stiftungshochschulen] Mitglieder: 5 von 7 extern	ja, aber Hochschulträgerschaft durch Stiftungen	ja	> 10 %	ab SS 2007 500 € (Senioren 800 €), Langzeitstudiengebühren 600 - 800 €	Findungskommission → Senat (Entscheidungsvorschlag mit Stellungnahme Hochschulrat) → Land/Stiftungsrat
NW	gesetzl. ermöglicht; Beginn: 2000	ZSt.: Haushalt; ZSt., (wenn nicht durch erweitertes Präsidium): Grundordnung, Studiengänge, Hochschulgliederung, Struktur- u. Entwicklungsplan Mitglieder: 50% o. 100% extern	nein	ja	FH: 5% Uni: 7%	ab SS 2007 max. 500 € (Entscheidung der Hochschulen)	Findungskommission → Hochschulrat (Senat) → nicht relevant
RP	gesetzl. ermöglicht; Beginn: 2003	ZSt.: Grundordnung, Hochschulgliederung, Struktur- u. Entwicklungsplan, Haushalt Mitglieder: 50% extern	nein	erste Ansätze	> 10 %	Studienkonten (mit Langzeitstudiengebührenkomponente = 650 €)	Hochschulrat im Einvernehmen mit dem Land → Senat → nicht relevant
SH	gesetzl. vorgeschrieben; erstmals 2000/01, dann wieder seit 2004	nur Stellungnahme Mitglieder: nur extern	nein	ja	10%	keine	Findungskommission → Senat → Land

	Kontraktmanagement Vertragsförmige Vereinbarungen Land-Hochschulen	Hochschulräte (2006) (M-)Bf.: (Mitwirkung an) Beschlussfassung; ZSt: Zustimmung; Extern: hochschulextern	Rechtsform nur öffentl. Körperschaft gesetzl. vorgesehen?	Globalhaushalt Rückbau kameralistischer Strukturen	Indikatorgestützte Finanzierung Veränderungspotenzial (2004) ¹⁾	Studiengebühren grundständige (incl. konsekutive Master-) Studiengänge; pro Semester	Wahl der Hochschulleitung Schema: Vorschlag → Wahl (Wahlbestätigung) → Ernennung
SL	gesetzl. vorge-schrieben; Beginn: 2000	ZSt.: Grundordnung, Studiengänge, Hochschulgliederung, Haushalt M-Bf.: Struktur- u. Entwicklungsplan Mitglieder: nur extern	nein	ja	keine indikatorgestützte Finanzierung	ab WS 07/08 500 €	Findungskommission → Hochschulrat u. Senat → Land
SN	gesetzl. vorge-schrieben; Beginn: 2003	ZSt.: Studiengänge, HSG, Haushalt Mitglieder: nur extern	nein	erste Ansätze	keine indikatorgestützte Finanzierung	keine	Senat → Konzil
ST	gesetzl. vorge-schrieben; Beginn: 2002	nur stellungnehmende Funktionen Mitglieder: nur extern	ja	ja	keine indikatorgestützte Finanzierung	Langzeitstudiengebühren 500 €	Findungskommission → Senat → erweiterter Senat
TH	gesetzl. ermöglicht; Beginn: 2003	ZSt.: Grundordnung, Struktur- u. Entwicklungsplan Mitglieder: alle oder mind. 2/3 extern	nein	ab 2008 erste Ansätze	< 3 %	Langzeitstudiengebühren 500 €	Findungskommission → Hochschulrat (in Einvernehmen mit Senat) → Land

Sofern nicht anders angegeben: Stand 2007 (geplante Gesetzesänderungen sind berücksichtigt)

¹⁾ Das „maximale Veränderungspotenzial“ im Haushalt einer Hochschule ergibt sich aus dem Anteil der leistungsorientierten Mittelverteilung am Gesamthaushalt und der in den meisten Ländern vorhandenen Kappungsgrenze (Leszczensky/Orr 2004: 49).

Quellen: Landeshochschulgesetze, Hohenhaus (2006), Leszczensky/Orr (2004), Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur Rheinland-Pfalz (2005), Stifterverband (2002), Anfragen bei den zuständigen Landesministerien

Ein prägnantes Beispiel für Unterschiede in den Reformansätzen der Länder sind *Hochschulräte* bzw. -kuratorien, die es in allen Ländern außer Bremen gibt. Teilweise haben mehrere Hochschulen einen gemeinsamen Hochschulrat, aber in der Regel ist für jede Hochschule ein eigenes derartiges Organ eingesetzt worden. Je nachdem, wie stark die jeweilige Landeshochschulpolitik vom Leitbild der Hochschule als Dienstleistungsunternehmen geprägt wird, ist der Hochschulrat als mehr oder weniger starkes Aufsichtsgremium verfasst. Das

findet seinen Ausdruck in Unterschieden der Zusammensetzung und Kompetenzen (vgl. auch Laqua 2004). In zehn Ländern sind die Hochschulräte ausschließlich oder mehrheitlich mit externen Mitgliedern besetzt. Ausschließlich extern besetzte Hochschulräte haben weniger Kompetenzen als solche, in denen auch Hochschulmitglieder vertreten sind (so in Baden-Württemberg, Bayern und Berlin). 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 sie aber auch direkte Steuerungsfunktionen (Beschlussfassung). Starke Hochschulräte gehen zwangsläufig mit einer Schwächung der Akademischen Senate einher.

Die Frage, in welcher Weise Hochschulräte an der Bestellung der Hochschulleitung mitwirken (vorschlagend, wählend, stellungnehmend oder lediglich zur Kenntnis nehmend), wird in Tabelle 3 gesondert dargestellt, da sie für den Übergang eines bisherigen Kernbereichs der akademischen Selbstverwaltung in die Zuständigkeit eines nicht von den Hochschulmitgliedern gewählten Gremiums steht. Es zeigt sich, dass in sechs Ländern der Hochschulrat für die Wahl der Hochschulleitung zuständig ist (im Saarland gemeinsam mit dem Senat). Seine Entscheidung muss allerdings außer in Bayern – wo der Senat im Hochschulrat vertreten ist – immer durch den Senat bestätigt werden. In den verbleibenden Ländern sind weiterhin der Senat bzw. das Konzil für die Wahl der Hochschulleitung zuständig, jedoch 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 meisten Länder sehen in ihren Hochschulgesetzen die Möglichkeit vor, dass die Hochschulen eine andere *Rechtsform* annehmen als die Körperschaft des öffentlichen Rechts. In Niedersachsen kann der Staat die Trägerschaft für eine Hochschule an eine Stiftung des öffentlichen Rechts übertragen. Mehrere Hochschulen haben von dieser Option bereits Gebrauch gemacht.

Die Einführung von *Globalhaushalten* soll den Hochschulen einen unbürokratischen Umgang mit den ihnen von den Ländern zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln ermöglichen. Ein Globalhaushalt umfasst (mindestens) die Einführung einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel, die überjährige Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln, also der Möglichkeit zur Rücklagenbildung, und die Reduzierung der Anzahl von Haushaltstiteln. Auch wenn die meisten Länder angeben, ihre Hochschulhaushalte globalisiert zu haben, so werden doch nur in einigen Fällen alle drei Kriterien vollständig erfüllt. Vier Länder halten im Wesentlichen an der traditionellen Kameralistik fest, indem sie lediglich eine Reduzierung der Haushaltstitel vornehmen.

Bei den in den Ländern eingeführten Verfahren der *leistungsorientierten (indikatorbasierten) Mittelzuweisung* an die Hochschulen schwankt das Veränderungspotenzial einzelner Hochschulhaushalte nach oben oder nach unten zwischen unter drei Prozent und über zehn Prozent. Die Mehrzahl der Länder hat sich für eine relativ begrenzte Möglichkeit des Verlusts oder Zugewinns öffentlicher Haushaltsmittel durch Leistungen in Forschung und Lehre entschieden. Zudem sind die Landesmittel für die Hochschulen in der Regel insgesamt gedeckelt, so dass breite Leistungssteigerungen (z.B. Steigerung der Absolventen in der Regelstudienzeit und Drittmittelinwerbung) der Hochschulen gegebenenfalls nicht belohnt

werden können. Häufig wird zwischen Grundbudgets und Leistungs- bzw. Innovationsbudgets differenziert, aus denen je unterschiedliche Zwecke zu finanzieren sind. Zum Teil werden auch Globalbudgets für die Fakultäten vorgeschrieben. Die Möglichkeit, ein hochschuleigenes Körperschaftsvermögen zu bilden, wird in mehreren Hochschulgesetzen eröffnet.

Bei *Studiengebühren* ist die Situation dergestalt, dass die Mehrheit der Länder Gebühren für Verwaltungsvorgänge (etwa 50 Euro) und zwei Bundesländer Studiengebühren (nur von Langzeitstudierenden erheben, zwei Länder mit Studienkonten arbeiten (was in der Wirkung dem Langzeitgebühren-Modell entspricht, im Übrigen aber ein Weg zur Vermeidung von Gebühren für das Erststudium ist), und sieben Bundesländer allgemeine Studiengebühren eingeführt haben bzw. die Einführung vorbereiten (meist 500 Euro, für Langzeitstudierende bis 900 Euro). Hierbei besteht eine charakteristische Differenz darin, ob die Studiengebühren per Gesetz vorgeschrieben werden oder die Einführungsentscheidung bzw. die Entscheidung über die Höhe innerhalb einer Von-bis-Spanne den Hochschulen überantwortet wird (wie in Nordrhein-Westfalen und Bayern).

2.3 Neugestaltungen im Dienstrecht

Das Dienstrecht weckt hochschulpolitisch besonderes Interesse, da seine Gestaltung darüber bestimmt, wie die zentrale Ressource von Hochschulen – ihre Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen – angeworben, entwickelt, motiviert und gehalten werden kann. Im Regelungsbereich Dienst- und Besoldungsrecht finden sich regionale Spezifika vor allem bei den Themen Juniorprofessur und Professur, aber auch bei der Diensttherreneigenschaft für alle Hochschulmitarbeiter (vgl. Tab. 4). Die *Diensttherreneigenschaft* für Angestellte und Beamte an Hochschulen, die traditionell beim Land lag, wurde bislang erst in wenigen Ländern an die Hochschulen übertragen. Vereinzelt wird auch mit einem Verzicht auf die bisherigen Stellenpläne experimentiert.

Zur traditionellen *Professur* gibt es unterschiedliche gesetzliche Regelungen bezüglich des Berufsrechts, der Flexibilität der Besoldung auf Hochschulebene, zu der Frage der Berufung im Beamten- oder Angestelltenverhältnis sowie hinsichtlich der Befristungsmöglichkeit von Professuren. Während alle Länder unter mehr oder weniger spezifischen Voraussetzungen eine befristete Beschäftigung von Professoren und auch deren Beschäftigung im Angestelltenverhältnis ermöglichen, bestehen beim Berufsrecht und der Professorenbesoldung deutliche Unterschiede. Bei Berufungen mussten die Landesregierungen bisher die Vorschläge der Hochschulen bestätigen. Heute treffen in der Hälfte der Länder die Hochschulen die Letztentscheidung bei Berufungen bzw. können das Berufsrecht übertragen bekommen. Es gibt allerdings nur ein Land, in dem die Hochschulen sowohl über die Diensttherreneigenschaft als auch über das Berufsrecht verfügen (Nordrhein-Westfalen).

In Bezug auf die Flexibilität einzelner Hochschulen bei der *Professorenbesoldung* hat Handel (2005) einen Indikator entwickelt, der 17 unterschiedliche Aspekte berücksichtigt. In seiner Studie kommt er zu dem Ergebnis, dass fünf Länder den Hochschulen relativ wenige Vorgaben gemacht und ihnen die vom Professorenbesoldungsreformgesetz auf Bundesebene eröffneten Gestaltungsspielräume größtenteils weitergegeben haben. In zwei Ländern

lassen die landesgesetzlichen Regelungen den Hochschulen hingegen ausgesprochen wenig Spielraum, bei der Professorenbesoldung ein eigenes Profil zu entwickeln (Rheinland-Pfalz und Brandenburg).

Tabelle 4: Hochschulreform in den Ländern: Dienstrecht & Personal

Land	Dienstherreneigenschaft	Berufungsrecht	Professorenbesoldung Flexibilität
BB	Land	Land	niedrig
BE	Hochschulen	Land	hoch
BW	Land	Hochschulen	hoch
BY	Land	Land	mittel
HB	Land	Land	mittel
HE	Hochschulen vorgesehen	Hochschulen (im Einvernehmen mit Land)	hoch
HH	Land	Hochschulen	hoch
MV	Land	Land	mittel
NI	Land/ Stiftungshochschulen	Land (3jährige Übertragung an Hochschulen möglich) bzw. Stiftungshochschulen	hoch
NW	Hochschulen	Hochschulen	mittel
RP	Land	Land	niedrig
SH	Land	Hochschulen	mittel
SL	Land	Hochschulen	mittel
SN	Land	Land	mittel
ST	Land	Land	mittel
TH	Land	Hochschulen	mittel

Quellen: Landeshochschulgesetze, jeweils aktuell (Juni 2007) geltende Fassung, Handel (2005)

Die *Juniorprofessur* ist mittlerweile in allen Ländern gesetzlich eingeführt. Allerdings haben manche Landesgesetzgeber die Juniorprofessur mit Einschränkungen gegenüber den anderen Hochschullehrern ausgestaltet hinsichtlich der Bewerbungsverfahren, mitgliedschaftsrechtlicher Stellung, individueller Autonomie, akademischen Mitwirkungsrechten, passivem und aktivem Wahlrecht sowie bei der Regelung der Titelführung. Andere Länder hingegen haben die Juniorprofessoren den anderen Professoren weitestgehend gleichgestellt (am konsequentesten Berlin).

2.4 Analyse: Länderspezifische Ausprägungen der Hochschulreform als Ergebnis von Parteipolitik?

Es konnte gezeigt werden, dass einige Länder bei der entstaatlichend-dezentralisierenden Hochschulreform ausgesprochen offensiv und dynamisch vorgehen, während sich andere eher vorsichtig und kompromissorientiert verhalten. Im Weiteren soll nun erörtert werden, welche Rahmenbedingungen für die unterschiedlichen Vorgehensweisen einzelner Länder bei der Hochschulreform als relevant angesehen werden können.

Tabelle 5 fasst auf der Grundlage der Tabellen 3 und 4 die Schwerpunkte der Steuerungsreformen in den einzelnen Ländern zusammen. Sie bezieht sich auf gesetzliche Regelungen und berücksichtigt nicht, inwieweit diese bereits in die Praxis umgesetzt wurden. Im Sinne einer sukzessiven Informationsverdichtung werden nur die Instrumente einbezogen, die deutliche Steuerungswirkungen entfalten. Die tabellarische Darstellung stellt eine Momentaufnahme aus dem Jahr 2007 dar, da die Länder sowohl ihre Steuerungsinstrumente kontinuierlich verfeinern als auch die institutionelle Hochschulautonomie weiterhin aufwerten.

Tabelle 5: Hochschulsteuerungsreformen im Ländervergleich

	Neue Steuerungsinstrumente			Institutionelle Autonomie			Hochschulorganisation
	Kontraktmanagement	Hochschulräte	indikatorgestützte Finanzierung	Berufungsrecht	Rechtsform	Globalhaushalt	Wahl der Hochschulleitung
BB	•	••	•		••	••	
BE	••	••	•			••	
BW	••	••	•	••	••	••	
BY	•	••	•		••	•	••
HB	••		•			••	
HE	•	•	•	•	••	••	•
HH	••	••	•	••	••	••	
MV	•	•	•			••	
NI	••	•	••	•	•	••	••
NW	••	••	••	••	••	••	••
RP	•	••	••		••	•	•
SH	•	•	••	••	••	••	
SL	••	••		••	••	••	•
SN	•	••			••	•	
ST	•	•				••	
TH	•	••	•	••	••	•	•

•• = vergleichsweise offensiver Reformstil; • = vergleichsweise vorsichtiger bzw. kompromissorientierter Reformstil; weiß = (bislang) Verbleib im herkömmlichen Modus;

grau unterlegt = hohe Reformaktivität (Neue Steuerungsinstrumente: Länder, die fünf Punkte aufweisen; Institutionelle Autonomie: Länder, die sechs Punkte haben; Hochschulorganisation: Länder, mit einem Doppelpunkt)

Es zeigt sich, dass lediglich einige westdeutsche Länder die Steuerung ihrer Hochschulen vergleichsweise offensiv reformieren. Darunter gibt es sowohl Flächen- als auch Stadtstaaten. In den Bereichen neue Steuerungsinstrumente und institutionelle Autonomie wurde insgesamt deutlich weitgehender reformiert als im Bereich der Hochschulorganisation.

Es soll an dieser Stelle nicht darum gehen, die Funktionalität der unterschiedlichen Reformansätze zu vergleichen und zu bewerten oder eine normative Kritik ihrer Zielrichtung vorzunehmen. So ist grundsätzlich nicht auszuschließen, dass die Länder, die sich in der Hochschulsteuerungsreform eher zurückhaltend verhalten, eine höhere Leistungsfähigkeit ihrer Hochschulen erzielen als aktivere Länder. Auch ist darauf hinzuweisen, dass die Entstaatlichungs- und Dezentralisierungsaktivitäten auf eine Erweiterung *institutioneller* Autonomie zielen. Diese Autonomiesteigerung ist von der Freiheit der Wissenschaft nach Art. 5 (3) GG – also der Freiheit der Themenwahl, der Methodenwahl, der wissenschaftlichen Kommunikation und des Umgangs mit den wissenschaftlichen Ergebnissen – zu unterscheiden. Operative Träger der Hochschulautonomie sind aber die Hochschulleitungen und ggf. die Dekanate – und sie sind dies um so mehr, je stärker die Kompetenzen der akademischen Selbstverwaltungsgremien reduziert werden.

Von besonderem Interesse ist nun in der föderalistischen Betrachtung, in welcher Beziehung der Reformstil zur Programmatik der Regierungsparteien in den Ländern steht. Werden die oben vorgenommenen Gruppierungen nach der Dynamik der Hochschulsteuerungsreform, die aktuellen Beschlusslagen zu Studiengebühren – als dem bedeutendsten hochschulpolitischen Reformbruch seit der Hochschulexpansion – und die parteipolitischen Besetzungen der Landesregierungen einander vergleichend gegenübergestellt, so ergibt sich kein vollständig konsistentes Bild, aber doch ein grobes, intern differenziertes Muster (Tabelle 6):

Am eindeutigsten lässt sich in Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und im Saarland der parteipolitischen Prägung der Landesregierung eine hochschulpolitische Linie zuordnen: Sowohl bei der Hochschulsteuerungsreform als auch beim hochschulpolitischen Reizthema Studiengebühren wird dort unter bürgerlichen Regierungen ein offensiver Zugriff gepflegt. In einem Land allerdings, Niedersachsen, war diese Reformrichtung bereits unter der früheren SPD-dominierten Regierung eingeleitet worden. Die gleichfalls bürgerlich regierten Länder Bayern und Hessen haben sich für allgemeine Studiengebühren entschieden, sind aber in der Hochschulsteuerungsreform zurückhaltender. Auch Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben unionsdominierte Regierungen, verzichteten aber bislang auf allgemeine Studiengebühren, und die drei letztgenannten Länder vermieden zudem bisher auch durchgreifende Änderungen der Hochschulsteuerung.

Bei den SPD-dominierten Landesregierungen lässt sich die Situation dagegen etwas stringenter zusammenfassen: Brandenburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz verzichteten bislang auf allgemeine Studiengebühren und gehören bei der Hochschulsteuerungsreform zu den Ländern, die zurückhaltende Änderungen implementieren bzw. den herkömmlichen Modus beibehalten.

Am ehesten lässt sich eine parteipolitische Polarisierung noch in der Frage der Studiengebühren erkennen: Dort, wo Studiengebühren eingeführt wurden, sind die Regierungen bürgerlich dominiert. Wo auch unionsdominierte Regierungen noch keine Studienge-

bühren eingeführt haben, ist dies kein Ausdruck prinzipieller Ablehnung: Die ostdeutschen Länder verzichten zum einen einstweilen darauf, um die vergleichsweise geringe Studierneigung in den östlichen Bundesländern nicht zusätzlich zu dämpfen; zum anderen regieren in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg (wie auch im studiengebührenfreien Schleswig-Holstein) Große Koalitionen, in denen der Studiengebührenverzicht Bestandteil koalitionsinterner Konfliktvermeidung ist.

Tabelle 6: Hochschulreformen und parteipolitische Prägungen der Landesregierungen

	BB	BE	BW	BY	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	SN	ST	TH
Hochschulsteuerreform ¹⁾	•	•	••	•		••	•		••	••	•	••	••	•		•
Studiengebühren ²⁾			••	••	•	••	••		••	••	•		••		•	•
Parteipolitische Prägung der Landesregierung ³⁾	•••	••• / •	••	••	•••	••	••	• / •••	• / ••	• / ••	•	• / •••	••	•••	• / •••	••
Parteipolitische Prägung des Wissenschaftsministeriums ⁴⁾	••	•• / •	••	••	•	• / ••	••	• / ••	• / ••	• / ••	•	• / ••	••	•• / •	• / ••	••

¹⁾ entsprechend Gesamtpunkten aus Tab. 5

²⁾ •• = allgemeine Studiengebühren; • = Studienkonten bzw. Langzeitstudiengebühren; weiß = keine Studiengebühren

³⁾ Grundlage: Zusammensetzungen der Landesregierungen seit 2000; • = nichtbürgerliches Lager; •• = bürgerliches Lager; ••• = CDU/SPD-Koalition; Doppellangaben: Wechsel innerhalb des Zeitraums 2000- Juni 2007

⁴⁾ Grundlage: Besetzung des Ministeramtes, in dessen Zuständigkeit die Hochschulen fallen, seit 2000; • = nichtbürgerliches Lager (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, PDS/Linke); •• = bürgerliches Lager (CDU, CSU, FDP); parteilose Amtsinhaber/innen sind dem Lager zugeordnet, aus dessen Mitte sie nominiert wurden; Doppellangaben: Wechsel innerhalb des Zeitraums 2000- Juni 2007

Insgesamt dürfte für die hochschulpolitische Orientierung der Länder eine andere Unterscheidung erklärungsstärker sein als die parteipolitische Prägung ihrer Regierungen. Die hochschulpolitische Debatte in Deutschland wird durch drei wesentliche Strömungen geprägt: eine konservative, eine chancenausgleichsorientierte und eine marktliberale. Die letztgenannte spielt erst seit den achtziger Jahren eine durchschlagskräftige Rolle und hat seither ihre Position kontinuierlich ausbauen können. Bei der Betrachtung dieser drei Strömungen ist zu beachten, dass es sich um *hochschulpolitische* handelt, die nicht umstandslos parallel laufen mit den üblichen parteipolitischen Zuordnungen der entsprechenden Begriffe: In allen regierungsbeteiligten Parteien von CSU bis PDS/Linke finden sich, soweit es um Hochschulpolitik geht, jeweils Vertreter aller drei Strömungen. Ebenso ist es charakteristisch, dass einzelne hochschulpolitische Einstellungen 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. die konservative und die marktliberale Strömung in ihrer hochschulpolitischen Befürwortung von Leistungsorientierung und Differenzierung; die einen jedoch auf der Grundlage eines akademischen Exklusivitätsanspruchs, die anderen auf Basis einer leis-

tungsgesteuerten Inklusionsorientierung. Die marktliberale Strömung vertritt ebenso wie die chancenausgleichsorientierte die Position, dass die Hochschulbildungsbeteiligung gesteigert werden sollte; erstere aus Gründen der Standortsicherung, letztere aus Gründen der Verbreiterung sozialer Aufstiegschancen. Oder, ein letztes Beispiel: In der Verteidigung der akademischen Autonomie stimmen wiederum die konservative und die chancenausgleichsorientierte Strömung überein; die einen als Vertreter eines traditionellen, auf Exklusivität bedachten Universitätsmodells, die anderen deshalb, weil akademisch selbstverwaltete Hochschulen politischer Intervention einfacher zugänglich sind als unternehmensförmig gestaltete Organisationen (vgl. Pasternack 2006: 35-37).

3 Fazit und Ausblick auf mögliche Konsequenzen der Föderalismusreform

Der vorliegende Beitrag hat zunächst aufgezeigt, dass die Hochschulsektoren der Länder sich von ihrer Größe, der Entwicklung der Hochschulhaushalte, der Verteilung der Studierenden auf die Hochschultypen und anderer struktureller Merkmale her deutlich unterscheiden. Anschließend wurde dargestellt, dass die Hochschulpolitik der Länder durch eine Parallelität vereinheitlichender und differenzierender Entscheidungsstrukturen gekennzeichnet ist.

Mit der Steuerungsreform, der Frage nach der Einführung von Studiengebühren und den Neuregelungen zur personalbezogenen Kompetenzverteilung wurden für diesen Beitrag Teilbereiche der Hochschulreform zur näheren Betrachtung ausgewählt, in denen keine bundesweite Abstimmungsnotwendigkeit im Sinne einer Einheitlichkeit von Studienchancen besteht und in denen regionale sozioökonomische Besonderheiten keine tragende Rolle spielen. Es wurde vielmehr davon ausgegangen, dass sich den Ländern in diesen Themen jeweils (partei-) politische Gestaltungsfelder eröffnen können.

In der Frage der Einführung von Studiengebühren für Erststudierende lässt sich eine vergleichsweise deutlich durch die parteipolitische Prägung der Landesregierungen bedingte Unterscheidung der Vorgehensweisen der Länder beobachten. Die Gegenüberstellung der Dynamik von Steuerungsreformen in den einzelnen Ländern und der parteipolitischen Ausrichtung der Landesregierungen/Wissenschaftsministerien hat allerdings kein eindeutig profiliertes Bild ergeben. Dies wird von den Autoren maßgeblich darauf zurückgeführt, dass es keine vollständig stabilen Übereinstimmungen zwischen den allgemeinen politischen und den hochschulpolitischen Orientierungen der einzelnen Parteien gibt. Infolgedessen können sowohl konservative als auch linke Parteipolitiker in der Hochschulpolitik marktliberal agieren, während liberale Parteipolitiker hochschulpolitisch chancenausgleichsorientiert handeln können.

Nachdem die erste Stufe der Föderalismusreform die ursprünglich im Grundgesetz angelegte Konzentration hochschulpolitischer Zuständigkeiten auf der Länderebene wiederhergestellt hat, wird die Gestaltungsfreiheit der einzelnen Länder im Hochschulsektor in naher Zukunft formal deutlich erweitert werden. Die Hochschulrahmengesetzgebung des Bundes wird am 1. Oktober 2008 außer Kraft treten. Als Zuständigkeiten verbleiben beim

Bund lediglich die Regelungen der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (sowie der beruflichen Bildung) und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Hinsichtlich der Hochschulzulassung und -abschlüsse sieht das Grundgesetz allerdings ausdrücklich ein Abweichungsrecht zugunsten der Länder vor. Ursprünglich war ein ausdrückliches Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern vorgesehen. Hochschulpolitische Auswirkungen hat daneben der Umstand, dass den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landes- und Kommunalbeamten übertragen wurde.

Diese Neuerungen ändern indes nichts daran, dass die Länder-Koordination und die Bund-Länder-Kooperation in der Hochschulpolitik stärker als in zahlreichen anderen Politikfeldern zentrale Bereiche der Willensbildung und Entscheidungserzeugung sein müssen (s. auch Scheller 2006). Die Bedeutung dieser Koordinierungen wurde und wird durch die Föderalismusreform nicht schwächer, sondern stärker – und zugleich schwieriger: Die Reform zielt in der Hochschulpolitik ausdrücklich auf eine Minderung der kooperativ-föderalistischen Elemente zugunsten eines dezidierten Wettbewerbsföderalismus. Die Länder sollen in konstruktiver Konkurrenz untereinander nach innovativen Lösungen für bundesweite und regionalspezifische hochschulpolitische Herausforderungen suchen. In diesem neu definierten Rahmen ist nun der weit reichende Bedarf an horizontaler und vertikaler Koordination zu befriedigen.

Literatur

- Europäische Kommission*, 1993: Memorandum zur Hochschulbildung in der Europäischen Gemeinschaft, COM (91)349. Brüssel.
- Europäische Kommission*, 2003: Forscher im europäischen Forschungsraum: ein Beruf, vielfältige Karrieremöglichkeiten. KOM(2003)436; URL http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2003/com_2003_0436de01.pdf (Zugriff 12.1.2007).
- Faber, Klaus/Gieseke, Ludwig/Gramm, Christoff/Wesseler, Mechthild*, 1997: Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Hochschulbereich. (Hochschulrecht des Bundes; Band 7). Bad Honnef.
- Fränz, Peter/Schulz-Hardt, Joachim*, 1998: Zur Geschichte der Kultusministerkonferenz 1948-1998, in: *Sekretariat der KMK* (Hg.): Einheit in der Vielfalt: 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948-1998. Neuwied, Berlin: Luchterhand, ohne Seitenzahl (www.kultusministerkonferenz.de/kmk/50/festschr.htm).
- Geis, Max-Emanuel*, 1992: Die Kulturhoheit der Länder. Historische und verfassungsrechtliche Aspekte des Kulturföderalismus am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 45 (12), 522-529.
- Handel, Kai*, 2005: Die Umsetzung der Professorenbesoldungsreform in den Bundesländern. Arbeitspapier Nr. 65, 2. Aufl., Osnabrück und Bielefeld: Fachhochschule Osnabrück, Centrum für Hochschulentwicklung (CHE).
- Hödl, Erich/Zegelin, Wolf*, 1999: Hochschulreform und Hochschulmanagement: Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion. Marburg.
- Hohenhaus, Jörn*, 2006: Hochschulrat. Kompetenzen bei der Rektorenwahl, bei Strukturentscheidungen und beim Haushalt, in: *Forschung & Lehre* 10/2006, 576f.
- Kehm, Barbara/Lanzendorf, Ute*, 2006: Germany – 16 Länder Approaches to Reform, in: *Kehm, Barbara/Lanzendorf, Ute* (Hg.): *Reforming University Governance – Changing Conditions for Research in Four European Countries*. Bonn, 135-186.

- König, Karsten*, 2007: Kooperation wagen. 10 Jahre Hochschulsteuerung durch Vertragsförmige Vereinbarungen. Wittenberg: Institut für Hochschulforschung HoF.
- KMK*, 2005a: Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19. November 1955 i.d.F. vom 02.06.2005. <http://www.kmk.org>.
- KMK*, 2005b: Bericht an die Ministerpräsidentenkonferenz am 14. April 2005 in Berlin (Beschluss vom 10./11.03.2005, TOP 3 (Reform der Kultusministerkonferenz)). <http://www.berlin.de/rbmskz/dokumentation/mpk/ergebnisse140405.html>.
- KMK*, 2005c: Ergebnisse der 309. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz – erster Tag. Pressemitteilung vom 10.03.2005. <http://www.kultusministerkonferenz.de/aktuell/home1.htm>.
- Lanzendorf, Ute*, 2006: Neue Governance an Hochschulen – Mitbestimmung und Management als neue Partner? In: *Kremberg, Bettina* (Hg.): Mitbestimmung und Hochschule. (Berichte aus der Politik). Aachen, 25-44.
- Laqua, Alexander*, 2004: Der Hochschulrat zwischen Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung – Eine Analyse der Ratsmodelle nach den Landeshochschulgesetzen (Bonner Schriften zum Wissenschaftsrecht; 8). Baden-Baden.
- Leszczensky, Michael/Orr, Dominic*, 2004: Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung – Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. HIS Kurzinformation. Hannover.
- Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur Rheinland-Pfalz*, 2005: Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept – Mehr Finanzverantwortung für die Hochschulen – der rheinland-pfälzische Weg. Mainz: Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur.
- Müller, Reinhard*, 1982: Entstehungsgeschichte des Hochschulrahmengesetzes – Eine Fallstudie. Unveröffentlichte Dissertation im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Johann-Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt am Main.
- Oehler, Christoph*, 2000: Staatliche Hochschulplanung in Deutschland – Rationalität und Steuerung in der Hochschulpolitik. (Hochschulwesen). Neuwied, Kriemel.
- Pasternack, Peer* (Hg.), 2001: Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch. Marburg.
- Pasternack, Peer*, 2006: Qualität als Hochschulpolitik? Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Policy-Ansatzes. Bonn.
- Peisert, Hansgert/Franhain, Gerhild*, 1990: Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland – Struktur und Entwicklungstendenzen. Hrsg. vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft. Bad Honnef.
- Scheller, Henrik*, 2006: Der deutsche Bildungsföderalismus – zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung, in: *Vogel, Bernhard/Hrbek, Rudolf/Fischer, Thomas* (Hg.): Halbzeitbilanz – Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 23). Baden-Baden, 30-47.
- Statistische Ämter der Länder*, 2007: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Mai 2007), Reihe 1, Bd. 5 Länderergebnisse.
- Statistisches Bundesamt*: Mikrozensus, Fachserie 1, Reihe 4.1.1; Fachserie 11, Reihen 4.1 (Berichte und Vorberichte), 4.3 sowie Sonderauswertung.
- Statistisches Bundesamt*, 2007: Hochschulen gaben im Jahr 2005 31,0 Milliarden Euro aus, Wiesbaden, 27.6.2007, URL: <http://idw-online.de/pages/de/news215882> (Zugriff 28.6.2007).
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft*, 2002: Qualität durch Wettbewerb und Autonomie – Landeshochschulgesetze im Vergleich. Positionen. Essen.
- Teichler, Ulrich*, 2006: Hochschulsystem – Studium – Arbeitsmarkt: Die lehr- und studienbezogene Hochschulpolitik des Bundesministeriums, in: *Weingart, Peter/Taubert, Niels C.* (Hg.): Das Wissens-

- ministerium – Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland. *Weilerswist*, 347-377.
- Thieme, Werner*, 1986: Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der wissenschaftlichen, künstlerischen, Gesamt- und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. Köln u.a.
- Wolf, Frieder*, 2007: Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Bestimmungsfaktoren und sozialpolitische Relevanz, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 53, 31-56.
- Wissenschaftsrat*: Empfehlungen zum 26. (1995), 31. (2000) und 35. (2004) Rahmenplan für den Hochschulbau, Köln.
- Zehetmair, Hans*, 1998: 50 Jahre Kultusministerkonferenz – Neue Entwicklungen im Kulturföderalismus, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 46 (2), 133-144.

Achim Hildebrandt
Frieder Wolf (Hrsg.)

Die Politik der Bundesländer

Staatstätigkeit im Vergleich



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15418-3

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	7
Die Potenziale des Bundesländervergleichs <i>Achim Hildebrandt und Frieder Wolf</i>	11
Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit <i>Frieder Wolf</i>	21
Landeshochschulpolitiken <i>Ute Lanzendorf und Peer Pasternack</i>	43
„Polizei ist Ländersache!“ – Politik der Inneren Sicherheit <i>Bernhard Frevel und Hermann Groß</i>	67
Gewaltkriminalität: Zur Bedeutung von Politikproduktion und parteipolitischer Färbung der Landesregierungen <i>Christoph Birkel</i>	89
Integrationspolitik in den Bundesländern? <i>Christian Henkes</i>	113
Sozialpolitik in den Bundesländern <i>Heinz Rothgang und Anna Caroline Wessel</i>	137
Finanzpolitik in den Ländern <i>Achim Hildebrandt</i>	173
Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern: Differenzierungen und Differenzen <i>Josef Schmid und Horst Hedrich</i>	193
Länderwirtschaftspolitik <i>Markus M. Müller</i>	215
Länderverkehrspolitik <i>Oliver Schöller-Schwoedes und Lisa Ruhrort</i>	235
Naturschutzpolitik in den Bundesländern <i>Axel Volkery</i>	257

Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik <i>Jörg Bogumil und Falk Ebinger</i>	275
Kommunalverfassungspolitik der Bundesländer als lokale Institutionenpolitik <i>Michael Haus</i>	289
Trennen sich die Wege? Die Bundes- und Europapolitik der Länder <i>Maximilian K. Grasl</i>	311
Die Wahlsysteme der Länder <i>Matthias Trefz</i>	331
Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster <i>Raphael Magin, Christina Eder und Adrian Vatter</i>	345
Sechzehn Länder, sechzehn Felder: Erträge des Vergleichs <i>Frieder Wolf und Achim Hildebrandt</i>	363
Autorenverzeichnis	371