

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

Mit diesem Reformimperativ von Winfried Schulze sind wir bei den gegenwärtigen Herausforderungen einer zeitgemäßen Hochschul- und Universitätspolitik angelangt. Das vorangegangene Kapitel endete chronologisch betrachtet mit der Deutschen Einheit. Seitdem hat das Bildungssystem insgesamt wie auch das Universitätssystem im Besonderen fundamentale Veränderungen durchlaufen, die im Zusammenhang mit grundlegenden gesellschaftlichen Entwicklungen stehen: Vor drei Dekaden gab es noch kein Elterngeld, keine Vätermonate, kaum Kita-Plätze und keine Ganztagschulen. Man machte sich wenig Gedanken um Themen wie Migration und Inklusion sowie um gruppenspezifische Fördermaßnahmen. An den Universitäten fanden sich ausschließlich Diplom-, Magister- und Staatsexamensstudiengänge. Es gab noch keinen Bologna-Prozess und keine gestuften Studiengänge. Studierende – damals noch flächendeckend als „Studenten“ bezeichnet – machten Scheine und sammelten keine Credit Points. Professorinnen waren über alle Fächer hinweg eher die Ausnahme. Bei unter einer Million Studierenden bundesweit rechnete man zielsicher mit einem absehbaren Rückgang der Immatrikulationsziffern. Niemand kannte Schlagworte wie „Hochschulpakt“ oder „Exzellenzinitiative“ bzw. „-strategie“.

Allein diese Schlaglichter verdeutlichen, wie viel sich gewandelt hat. Diese Veränderungen an den Hochschulen sind Gegenstand des vorliegenden Kapitels, das in fünf systematischen Schritten das Politikfeld Universitäts- und Hochschulpolitik erschließen soll. Es werden damit zwei Ziele verfolgt: erstens eine problemorientierte Bestandsaufnahme der Gegenwart und zweitens nach der historischen und ideentheoretischen Verortung die Schaffung einer aktualitätsbezogenen Grundlage für die sich daran anschließende Analyse der nordrhein-westfälischen Hochschulpolitik zwischen 2005 und 2019.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

3.1 Der verfassungsrechtliche Kontext

„Je besser der Zustand ist, in dem sich
ein Staatswesen befindet, desto großzügiger
verhält es sich gegenüber denen,
die den Künsten und Wissenschaften nacheifern.“
(Philipp Melanchthon, 1497-1560)

Unter „Bildungsrecht“ versteht man ganz allgemein die „rechtsförmlich und systematisch heterogene Summe der auf den Gegenstandsbereich institutionalisierter und formalisierter öffentlicher sowie staatlich kontrollierter privater Bildungsprozesse bezogenen Normen, deren größten Anteil die Verwaltungsvorschriften bilden.“¹ Darunter fallen Kindergarten- und Vorschulrecht, Schulrecht, Berufsbildungsrecht, Weiterbildungsrecht, Ausbildungsförderungsrecht sowie das Hochschul- und Wissenschaftsrecht. Als „Hochschulrecht“ konkret wird das hierarchische Normensystem bezeichnet, das beim Verfassungsrecht beginnt und vom Gesetzesrecht des Bundes und der Länder über Rechtsverordnungen, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen bis hin zum Satzungsrecht der einzelnen Hochschulen reicht.² Rechtliche Grundlage von Studiengängen sind Rahmenordnungen, die quantitative Referenzdaten wie etwa die Regelstudienzeit, den Umfang der Unterrichtszeiten in Pflicht- und Wahlbereichen, die Anzahl der für die Prüfungszulassung erforderlichen Vorleistungen sowie Einzelheiten zu Prüfungen enthalten.³

Wichtige internationale Rechtsdokumente, die für das deutsche Bildungswesen von Bedeutung sind, sind die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen“ von 1948, in der das Menschenrecht auf Bildung proklamiert wird,⁴ sowie verschiedene später daraus resultierenden Pakte: das „Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen“ der UNESCO (1960), die „Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (1966) und die „Konvention über

1 Lutz R. Reuter: Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen, in: Führ/Furck (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. 6/1, S. 35-57, S. 42.

2 Vgl. Boehm et al.: Hochschulen, Sp. 1304.

3 Vgl. Döbert: Deutschland, S. 194-195.

4 Vereinte Nationen: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, New York 1948, § 26, in: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf.

die Rechte des Kindes“ (1988).⁵ Auch in der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, die im Dezember 2000 beim EU-Gipfel von Nizza proklamiert und unterzeichnet wurde, wird das Grundrecht auf Bildung garantiert.⁶ Im Grundgesetz ist ein solches Recht auf Bildung dem Wortlaut nach nicht ausdrücklich normiert, es ergibt sich allerdings aus den Prinzipien der Menschenwürde (Art. 1, Abs. 1), dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2, Abs. 1), der Gleichberechtigung (Art. 3) und dem Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12, Abs. 1, Satz 1). Zusammen mit dem Sozialstaatsgebot in Art. 20 konstituiert sich in der Summe ein Anspruch auf Teilhabe an den öffentlichen Bildungseinrichtungen.⁷ In der nordrhein-westfälischen Landesverfassung ist das Grundrecht auf Bildung hingegen explizit formuliert: „Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung und Bildung.“⁸ In der Landesverfassung werden zudem die Ehrfurcht vor Gott, die Achtung der Würde des Menschen und die Weckung von Bereitschaft zu sozialem Handeln als vornehme Erziehungsziele definiert. Die Jugend solle

„im Geiste der Menschlichkeit, der Demokratie und der Freiheit, zur Duldsamkeit und zur Achtung vor den Überzeugungen des anderen, zur Verantwortung für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, in Liebe zu Volk und Heimat, zur Völkergemeinschaft und Friedensgesinnung“⁹

erzogen werden.

Das Grundrecht auf Bildung kommt in erster Linie im Bereich der allgemeinbildenden Schulen zur Geltung, im Berufsbildungs- und Hochschulbereich wird seine Geltung wegen mangelnder Kapazitäten weitge-

5 UNESCO: Convention against Discrimination in Education, Paris 1960, Preamble, in: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. – Vereinte Nationen: Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), New York 1966, Art. 13, in: https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch_IV_3_a.pdf. – Vereinte Nationen: Konvention über die Rechte des Kindes, New York 1988, Art. 26, in: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/_C3_9Cbereinkommen-_C3_BCber-die-Rechte-des-Kindes.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

6 Europäische Union: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Nizza 2000, Art. 14, in: http://www.europarl.de/resource/static/files/europa_grundrechtecharta_30.03.2010.pdf.

7 Vgl. Hermann Avenarius: Einführung in das Schulrecht, Darmstadt 2001, S. 9.

8 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Art. 8, Abs. 1, Satz 1.

9 Ebd., Art. 7, Abs. 1, 2.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

hend abgelehnt.¹⁰ Andernfalls wären Instrumente wie der *Numerus Clausus* verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Nach Carl-Ludwig Furck besteht Konsens über die folgenden Aspekte des Grundrechts auf Bildung: (a) *institutionelles Zugangsrecht*, d.h. Anspruch auf die Zugänglichkeit von Bildungsinstitutionen sowie faire Verteilungsmechanismen im Falle von kapazitären Engpässen; (b) *institutionelles Entfaltungsrecht*, d.h. Anspruch auf die Entwicklung individueller Dispositionen sowie der grundlegenden gesellschaftlich notwendigen Kulturtechniken; (c) *institutionelles Mitbestimmungsrecht*, d.h. Anspruch auf die aktive Beteiligung an Entscheidungsprozessen in Bildungsinstitutionen.¹¹ Drei latente Grundkonflikte sind Ingo Richter zufolge konstitutiv für das Bildungsrecht: (1) der *Sozialisationskonflikt*, der sich auf die konfigrierende Rolle von Staat, Eltern und Individuen in Fragen von Bildung und Erziehung bezieht;¹² (2) der *Pluralismuskonflikt*, der auf die Einheitlichkeit bzw. die Heterogenität des Bildungssystems in seinen unterschiedlichen Stufen abstellt; (3) der *Institutionalisierungskonflikt*, bei dem es um die verschiedenen Ebenen (Europa, Bund, Land, Kommune) bzw. um unterschiedliche Bildungsträger wie Kirche oder Wirtschaftsverbände geht.¹³

Es ist mehrfach darauf hingewiesen worden, dass Universitäten und Hochschulen in Deutschland bis auf wenige Ausnahmen eng mit dem Staat verknüpft waren und sind. Für die Akteure des Bildungssystems stand es nach 1945 zu keinem Zeitpunkt in Frage, dass der Staat den Bereich des Bildungssystems zu ordnen habe und seine wesentlichen Einrichtungen, wie etwa die Universitäten, öffentlich unterhalten werden müssten.¹⁴ Tief verwurzelt in der staatsrechtlichen Tradition Deutschlands ist ebenso die Wissenschaftsfreiheit, die im 19. Jahrhundert hart gegen den Obrigkeitstaat erkämpft werden musste.¹⁵ Diese lange Tradition der Wissenschaftsfreiheit hat als allgemeine Garantie der Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre in Art. 5 Abs. 3 GG Eingang

10 Vgl. Reuter: Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen, S. 38.

11 Vgl. ebd., S. 39.

12 Die Rolle der Eltern ist mit Blick auf das Hochschulsystem im Vergleich zu anderen Bereichen des Bildungssystems untergeordnet.

13 Vgl. Ingo Richter: Bildungsrecht, in: Gerd Reinhold et al. (Hrsg.): Pädagogik-Lexikon, München 1999, S. 97-100, S. 97-98.

14 Vgl. Ellwein: Die deutsche Gesellschaft und ihr Bildungswesen, S. 97.

15 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.4.3.

in das Grundgesetz gefunden.¹⁶ Aus ihr erwächst die ebenfalls tradierte akademische Selbstverwaltung, auf der sich eine weit gehende Autonomie der Universitäten gründet. Der Staat ist in Deutschland dazu verpflichtet, die Unabhängigkeit von Forschung und Lehre auch dann zu garantieren, wenn sich die daraus erwachsende Kritik gegen den Staat selbst richtet¹⁷ – eine Lehre, die aus der nationalsozialistischen Vergangenheit gezogen wurde, und ein Prinzip, das gerade für die Politikwissenschaft eine besondere Rolle spielt. § 4 des Hochschulrahmengesetzes führt die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung, Lehre und Studium konkreter aus. Forschungsfreiheit umfasst demnach „die Fragestellung, die Grundsätze der Methodik sowie die Bewertung des Forschungsergebnisses und seine Verbreitung.“¹⁸ Die Lehrfreiheit bezieht sich in erster Linie auf „die Abhaltung von Lehrveranstaltungen und deren inhaltliche und methodische Gestaltung sowie das Recht auf Äußerung von wissenschaftlichen [...] Lehrmeinungen.“¹⁹ Das spiegelbildliche Pendant zur Lehrfreiheit, die Studiumsfreiheit, umfasst „unbeschadet der Studien- und Prüfungsordnungen, insbesondere die freie Wahl von Lehrveranstaltungen, das Recht, innerhalb eines Studiengangs Schwerpunkte nach eigener Wahl zu bestimmen, sowie die Erarbeitung und Äußerung wissenschaftlicher [...] Meinungen.“²⁰ Alle drei Rechtsdefinitionen werden eingehetzt von hochschulpolitischen Organen, die Entscheidungskompetenzen mit Blick auf die konkrete Durchführung der drei Freiheiten haben, sofern diese nicht im Grundsatz angetastet werden. Promotions- und Habilitationsverfahren werden von den Universitäten autonom gestaltet. Die rechtliche Struktur des deutschen Universitätssystems ist demnach durch eine Differenzierung zwischen staatlicher Abhängigkeit und hohen Autonomierechten charakterisiert.

16 Vgl. eine aktualitätsbezogene Grundlagenreflexion im Essay von Reinhard Merkel: Wissenschaft, Freiheit und Verantwortung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. November 2019.

17 Vgl. Leschinsky: Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens, S. 204.

18 Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506) geändert worden ist, in: <https://www.gesetze-im-internet.de/hrg/BJNR001850976.html>, § 4, Abs. 2.

19 Ebd., § 4, Abs. 3.

20 Ebd., § 4, Abs. 4.

3.2 Der föderale Kontext

„Nichts auf der Welt ist so gerecht verteilt wie der Verstand:
jeder glaubt, davon genug bekommen zu haben.“
(Jacques Tati, 1907-1982)

Ein weiterer wirkmächtiger Gegensatz des deutschen Bildungssystems liegt in der Ausgestaltung des Bildungsföderalismus. Die föderale Struktur des deutschen Bildungssystems ist ein spezifisch deutsches Charakteristikum, das sich nur mit historisch weit bis in das Zeitalter der Reformation zurückreichenden kulturellen Traditionen erklären lässt.²¹ Es ist leicht einsehbar, dass Wissenschaft und Forschung von ihrer Natur her überregional angelegt ist und die Vernetzung mit der bundespolitischen und der internationalen Ebene im Feld der Hochschul- und Universitätspolitik daher größer sein muss als in anderen Bereichen der Bildungspolitik. Dies gilt gerade für das Universitätssystem als demjenigen Teil des deutschen Bildungssystems, in dem naturgemäß ein größerer Austausch in personeller und inhaltlicher Hinsicht zwischen den einzelnen Bundesländern stattfindet und der auch international stärker ausstrahlt als etwa die vorschulische, schulische oder die berufliche Bildung. Neben der Mobilität sind es vor allem internationale Verflechtungen, die zu Homogenisierungstendenzen in der Hochschulpolitik führen.

Der deutsche Bildungsföderalismus stellt ein historisch geronnenes und einem permanenten Wandel unterliegendes Geflecht dar, das selbst für Expertinnen und Experten manchmal schwer durchschaubar ist. So besitzen beispielsweise weder Empfehlungen der Kultusministerkonferenz noch Abkommen zwischen einzelnen Ländern oder von Ländern mit dem Bund rechtlich bindende Qualität. Es handelt sich rechtlich gesehen bei dergleichen Beschlüssen und Dokumenten um Empfehlungen, die erst durch Landesgesetze in verbindliches Recht überführt werden können. Jan Erk hat argumentiert, dass sich die deutsche Bildungspolitik wenn auch nicht *de jure*, so doch *de facto* unter dem Druck einer nicht-föderalen Gesellschaft zu einem nationalen Politikfeld entwickelt habe.²² Ähnlich hat Hans Maier auf die paradoxe gesellschaftliche Erwartungshaltung hingewiesen, dass der Kulturföderalismus sowohl nationale Eigenheiten bewahren als auch kulturelle Einheit und politische Homogenität stiften

21 Vgl. Kapitel 2.2.2.

22 Vgl. Jan Erk: Federal Germany and Its Non-Federal Society. Emergence of an All-German Educational Policy in a System of Exclusive Provincial Jurisdiction 2 (2003), S. 295-317.

möge.²³ Es handelt sich um eine eigentümliche Janusköpfigkeit zwischen formaljuristischer und verwaltungsrechtlicher Dominanz der Länder und nationalen Homogenisierungstendenzen.

Bei seiner Festschreibung im Grundgesetz 1949 war der deutsche Bildungsföderalismus die Folge einer spezifischen historischen Situation: Zur Zeit der Ausdifferenzierung und Institutionalisierung der europäischen Bildungssysteme im 19. Jahrhundert bestand Deutschland lediglich aus souveränen Teilstaaten.²⁴ Man knüpfte 1949 nicht an die Weimarer Reichsverfassung an, die die bildungspolitischen Zuständigkeiten in weit größerem Umfang beim Reich verortet hatte, sondern die kulturpolitische Gleichschaltung des Nationalsozialismus wirkte als Menetekel fort und leistete der Auffassung Vorschub, Bildungspolitik besser auf der Ebene der Länder anzusiedeln.²⁵ Zudem ist die Kulturhoheit so etwas wie das „Kernstück ihrer Eigenstaatlichkeit“ und verweist auf kulturell tradierte regionale Gegensätze seit der Zeit der Reformation. In der Gründungsphase der Bundesrepublik ging man davon aus, dass der Kulturföderalismus den spezifischen historischen und kulturellen Traditionen Deutschlands am besten Rechnung trage. Kurt Schumachers viel zitiertes Diktum „so föderal wie möglich, so zentralistisch wie nötig“²⁶ gibt den Geist der Zeit sehr gut wieder. Das Grundgesetz wies in seiner Geburtsstunde dem Bund kaum Kompetenzen in der Bildungspolitik zu. Lediglich in den Artikeln 5 Abs. 3 und 7 GG wurden sehr sparsam einige Grundaspekte wie die Wissenschaftsfreiheit, die staatliche Schulaufsicht oder die Existenz von Religionsunterricht an öffentlichen Schulen für den Gesamtstaat einheitlich geregelt. Bis 1969 gab es im Bildungssektor nur zwei Ausnahmen, die als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern definiert wurden: der betriebliche Teil des dualen Ausbildungssystems, der nach Art. 74, Abs. 1, Nr. 11 GG unter das Recht der Wirtschaft fällt, sowie die Förderung der wissenschaftlichen Forschung nach Art. 74, Abs. 1, Nr. 13 GG. Gemäß Art. 30 GG oblag den Ländern die alleinige Ausübung der staatlichen Aufgaben im Bildungsbereich. Um

23 Vgl. Hans Maier: Die Kultusministerkonferenz im föderalen System, in: Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Einheit in Vielfalt. 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948-1998, Neuwied 1998, S. 21-33, S. 23.

24 Vgl. zur historischen Genese der verfassungsrechtlichen Grundlagen auch Reuter: Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen, S. 36-41.

25 Vgl. Reichel: Bildungspolitik, S. 57-67, S. 60.

26 Zit. nach Weingart/Taubert: Das Bundesministerium für Bildung und Forschung, S. 15.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

die historische Bedeutung des Föderalismus zu ermessen, muss man sich nur vor Augen führen, welche Institutionen wann gegründet wurden: Die Kultusministerkonferenz begann 1948 ihre Tätigkeit noch vor Gründung der Bundesrepublik, ein eigenes Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung hingegen existiert erst seit 1962 bzw. dann für Bildung und Wissenschaft erst seit 1969.

In diesem Jahr kam es zu einigen grundsätzlichen Neujustierungen im Zuge der von der ersten Großen Koalition auf den Weg gebrachten Finanzverfassungsreform. Mit den neu formulierten Artikeln 91a und 91b GG wurden verschiedene Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern neu definiert: Laut Art. 91a GG wirkt der Bund bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist.“ Konkret wurde die Mitwirkungskompetenz beim Aus- und Neubau von Hochschulen (Art. 91a, Abs. 1, Nr. 1 GG) sowie bei der Bildungsplanung und Förderung von Einrichtungen und Vorhaben wissenschaftlicher Forschung von überregionaler Bedeutung (Art. 91b GG) festgelegt. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung wurde Art. 74, Abs. 1, Nr. 13 GG um die Kompetenz zur Regelung der Ausbildungsbeihilfen ergänzt. Gleichzeitig wurde in Art. 75, Abs. 1, Nr. 1a GG auch die Rahmenkompetenz für Grundsätze des Hochschulwesens dem Bund übertragen. Von diesen Ausnahmen unberührt blieb die nach Art. 70 GG geltende Kulturhoheit der Länder, die für die Gesetzgebung und Verwaltung des Bildungswesens zuständig sind. Diese auf der Landesebene angesiedelte Kulturhoheit ist eingebunden in eine staatliche Gesamtverantwortung für den Bildungsbereich. In Art. 7 GG wird in Abs. 1 das gesamte Schulwesen unter die Aufsicht des Bundes gestellt, sowie in den Abs. 3 und 4 Religionsunterricht gewährleistet und Privatschulen ermöglicht. Über den Ansprüchen von Bund und Ländern steht der Vorrang der Eltern bei der Pflege und Erziehung der Kinder (Art. 6, Abs. 2 GG), was vom Verfassungsrang international beispiellos ist.²⁷ Selbst wenn der Bund seit 1969 über eine Rahmengesetzgebungskompetenz im Bereich der Hochschulpolitik verfügt, hat das Bundesverfassungsgericht diese stets sehr eng ausgelegt: Den Ländern sollen angemessene Handlungsspielräume erhalten bleiben, der Bund darf im Hochschulrahmengesetz keine vollzugs-

²⁷ Vgl. Wolf: Bildungspolitik, S. 43-48, S. 44.

fähigen Normen vorgeben.²⁸ Auch die Trägerschaft von Universitäten ist ein gutes Beispiel für die Dominanz der Länder: Bis heute werden lediglich die beiden Bundeswehruniversitäten in Hamburg und München²⁹ direkt vom Bund, konkret vom Bundesverteidigungsministerium betrieben. Alle anderen Universitäten werden durch die Bundesländer unterhalten.

Eine gute Gelegenheit für weitere Reformen am Bildungsföderalismus hätte mit der Abwicklung und Integration des Wissenschaftssystems der ehemaligen DDR verbunden sein können.³⁰ Allerdings einigte man sich im Einheitsvertrag darauf, das Prinzip des Föderalismus auf kulturellem Gebiet weiter gelten zu lassen: „Wissenschaft und Forschung bilden auch im vereinten Deutschland wichtige Grundlagen für Staat und Gesellschaft.“³¹ Mit dem Beitritt der Kultusminister der fünf neuen Länder zur Kultusministerkonferenz wurde das Instrumentarium zur Koordinierung der Bildungspolitik durch Bund und Länder auf die neuen Länder übertragen.³² Auch in der Folgezeit waren die Ministerien eher damit beschäftigt, ein funktionsfähiges Hochschulsystem aufzubauen sowie Forscher und Studierende in den ostdeutschen Bundesländern zu halten als innovatives Potential für Hochschulreformen zu entfalten.³³

In den 1990er Jahren wurde die Kritik an der offenkundigen Unübersichtlichkeit und Komplexität des deutschen Bildungsföderalismus immer lauter. Jürgen Mittelstraß diagnostizierte mit Blick auf die unterschiedlichen hochschulpolitischen Institutionen, Gremien und Ebenen ein „Kartell des Aushaltens (des gegenwärtigen Zustands) und des Heraushaltens

28 Vgl. Uwe Schimank/Stefan Lange: Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz, in: Weingart/Taubert (Hrsg.): Das Wissenschaftsministerium, S. 311-346, S. 321-324.

29 Vgl. Christiane Reuter-Boysen: Vorreiter für die Hochschulreform? Planung, Gründung und Entwicklung der Universität der Bundeswehr München, Baden-Baden 1995.

30 Vgl. dazu Renate Mayntz (Hrsg.): Aufbruch und Reform von oben. Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß, Frankfurt a. M. 1994. – Ferner Renate Mayntz: Deutsche Forschung im Einigungsprozeß. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992, Frankfurt a. M. 1994.

31 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einheitsvertrag) vom 31. August 1990, Bulletin Nr. 104, Bonn 1990, Art. 35, in: <http://www.gesetze-im-internet.de/einigt/tr/BJNR208890990.html>.

32 Vgl. Christoph Führ: Zur Koordination der Bildungspolitik durch Bund und Länder, in: Führ/Furck: Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte Bd. VI, S. 69-86, S. 69.

33 Vgl. Schimank/Lange: Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz, S. 330.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

(des zu seiner Veränderung wirklich Notwendigen).³⁴ Der Bologna-Prozess Ende der 1990er Jahre ließ die hochschulpolitische Kleinstaaterei in der Bundesrepublik noch provinzieller erscheinen.³⁵ Mit verschiedenen Programmförderungen wie den bereits zum Ende der 1980er Jahre aufgelegten Hochschulsonderprogrammen und dem Hochschulentwicklungsprogramm für die neuen Länder versuchte der Bund, seinen hochschulpolitischen Gestaltungsspielraum zu erweitern, stieß jedoch spätestens mit dem Versuch der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes Ende der 1990er Jahre im wahrsten Sinne des Wortes wieder an die Grenzen der selbstbewussten Länder.³⁶

Wie konfrontativ die Konstellation zwischen Bund und Ländern gerade im Bereich der Bildungs- und Hochschulpolitik war,³⁷ zeigte nicht zuletzt das Scheitern der Föderalismuskommision 2004. Die 2003 eingesetzte „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“³⁸ unter dem Vorsitz von Edmund Stoiber (CSU) und Franz Müntefering (SPD), die die Neustrukturierung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern zum Ziel hatte,³⁹ scheiterte Ende 2004 am Streit über die Hochschulpolitik. Der Bund hatte in den Verhandlungen seinen Ausstieg aus der Hochschulfinanzierung angeboten. Zum Ausgleich dafür verlangte er die Verantwortung für die Finanzierung und Institutionalisierung der überregionalen Forschungseinrichtungen DFG, Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft und

34 Jürgen Mittelstraß: Aufriss des Themas, in: Stifterverband (Hrsg.): *Wozu Universitäten – Universitäten wohin? Die Universität auf dem Weg zu einem neuen Selbstverständnis*, Essen 1993, S. 63-70, S. 64.

35 Vgl. Schimank/Lange: Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz, S. 325.

36 Vgl. ebd., S. 325-330, S. 333-336.

37 Vgl. Ursula Münch: Bildungspolitik als föderativer Streitpunkt. Die Auseinandersetzung in der Bundesstaatskommission, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 6 (2005), S. 150-162.

38 Bundesrat: Antrag aller Länder. Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Drs. 750/03 vom 15. Oktober 2003, in: dipbt.bundestag.de/doc/brd/2003/0750-03.pdf.

39 Vgl. Hans-Peter Schneider: Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I, Baden-Baden 2013, S. 47-62. – Ein chronologischer Überblick der wichtigsten Ereignisse zur Föderalismusreformen 2003-2009 findet sich bei Ralf Thomas Baus/Jens Gerlich: Reformvorschläge zur ersten Föderalismusreform 2006. Eine Übersicht, in: Ines Härtel (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus. Bd. 2: Probleme, Reformen und Perspektiven des deutschen Föderalismus*, Wiesbaden 2012, S. 465-491, S. 489-491.

Helmholtz-Gemeinschaft.⁴⁰ Da der Bund parallel zu den Aushandlungen in der Föderalismuskommission auch die Exzellenzinitiative forcierte, entstand bei den Ländern der Eindruck, künftig nicht mehr für die Spitzforschung in der Bundesrepublik, sondern nur noch für das wissenschaftliche Mittelmaß zuständig zu sein. Daraufhin formierte sich Ende 2004 eine unauflösbare Front in der Föderalismuskommission, die zum Scheitern beitrug: Der Bund wollte in jedem Falle sein Recht zur Rahmengesetzgebung – wie rudimentär dieses auch ausgestaltet sein würde –, sowie zur Initiierung und Finanzierung von hochschulpolitischen Projekten und Förderprogrammen behalten. Gleichzeitig pochte er auf seinen Anspruch zur Finanzierung und Organisation der außeruniversitären Forschung. Die Länder auf der anderen Seite hätten möglicherweise den Ausstieg aus der außeruniversitären Forschung mitgetragen, beharrten aber entschieden auf ihrer grundsätzlichen Zuständigkeit für Bildung vom Kindergarten bis zur Hochschule.⁴¹ Die Positionen standen einander so unversöhnlich gegenüber, dass die Kommission kein Ergebnis zu Stande brachte. Am Ende des als „Mutter aller Reformen“ betitelten Vorhabens konstatierte der Kommissionsvorsitzende Edmund Stoiber resigniert, alles sei an einem Punkt, der Bildung, gescheitert.⁴²

Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD nach den vorgezogenen Neuwahlen 2005 kam die Föderalismusreform erneut zur Verhandlung.⁴³ Am 30. Juni 2006 beschloss der Deutsche Bundestag eine Änderung des Grundgesetzes, die am 1. September 2006 in Kraft trat.⁴⁴ Es handelte sich um die „bisher umfangreichste Teilrevision der Verfassung seit Bestehen der Bundesrepublik“.⁴⁵ Für den Hochschul-

40 Vgl. Edelgard Buhlman: Rede der Bundesministerin anlässlich des Humboldt-Forum zum Thema „Bildung und Forschung 2010. Die Chancen der Föderalismusreform nutzen“ vom 20. Januar 2004 an der HU Berlin, in: https://www.bmbf.de/pub/bildung_und_forschung_2010.pdf.

41 Vgl. Schimank/Lange: Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz, S. 337-338. – Vgl. Schneider: Der neue deutsche Bundesstaat, S. 58-63.

42 Vgl. o. V.: „Eine Chance ist auf Jahre vertan“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Dezember 2004.

43 Vgl. Schneider: Der neue deutsche Bundesstaat, S. 66-70.

44 Bundesrat: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c GG), Drs. 462/06 vom 30. Juni 2006, in: <http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2006/0401-0500/462-06.html?nn=5030094>. – Vgl. dazu Winfried Kluth (Hrsg.): Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden 2007.

45 Schneider: Der neue deutsche Bundesstaat, S. 6.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

bereich bedeuteten die Ergebnisse der Föderalismusreform I⁴⁶ eine deutliche Stärkung der Länder und eine massive Schwächung des Bundes: Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in der Hochschulpolitik wurde zurückgenommen. Auch Hochschulbau und Bildungsplanung sollten künftig keine Gemeinschaftsaufgaben mehr sein. Förderprojekte des Bundes unterlagen nun der Zustimmung aller 16 Bundesländer.⁴⁷ Dies war die Geburtsstunde des später so umstrittenen „Kooperationsverbots“ zwischen Bund und Ländern im Hochschulbereich, das noch zu behandeln sein wird. Als Ausgleich wurde in Art. 91b GG die „Vorhaben der Wissenschaften“ als Gemeinschaftsaufgabe ergänzt. Die bis dato vom Bund fließenden Mittel wurden zu 70 % (695,3 Mio. Euro) an die Länder übertragen, 30 % (298 Mio. Euro) sollte der Bund für künftige überregionale Förderung des Hochschulbereichs verausgaben.⁴⁸ Der Bund behielt zudem die Kompetenz für die Ausbildungsförderung (BAföG). Weiterhin wurden im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung dem Bund die Rechte für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse zugestanden (Art. 74, Abs. 1, Nr. 33 GG). Diese konnten jedoch durch eigene Abweichungsgesetze der Länder nach Art. 72, Abs. 3, Satz 3, Nr. 6 GG umgangen werden. Zwar blieb das Hochschulrahmengesetz zunächst als Bundesrecht in Kraft, konnte aber – außer im Bereich der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse – durch Landesrecht ersetzt werden (Art. 125a Abs. 1 GG). Finanzspritzen des Bundes für Politikbereiche, die sich seiner Gesetzgebungskompetenz entziehen, wurden verboten (Art. 104b GG).⁴⁹

Damit wurde die von den Ländern monierte Politik des sogenannten „goldenem Zügels“⁵⁰ beendet. Mit diesem Begriff wird in kritischer Absicht das nur vordergründig finanzielle Engagement des Bundes bezeichnet, das

46 Vgl. hierzu Horst Risse: Reformbestrebungen zur bundesstaatlichen Ordnung. Aufgaben, Arbeitsweise und Ergebnisse der Föderalismuskommission I, in: Härtel (Hrsg.): Handbuch Föderalismus, Bd. II, S. 493-525. Hier findet sich auch eine synoptische Übersicht der Änderungen des Grundgesetzes auf S. 515-525.

47 Vgl. Eberhard Schmidt-Aßmann: Die Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung nach der Föderalismusreform, in: Otto Depenheuer et al. (Hrsg.): Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg 2007, S. 405-431.

48 Vgl. Schneider: Der neue deutsche Bundesstaat, S. 73.

49 Vgl. Bundesrat: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), Drs. 462/06 vom 30. Juni 2006, in: <http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2006/0401-0500/462-06.html?nn=5030094>.

50 Ulrich Häde: Die Föderalismusreform I. Eine Zwischenbilanz, in: Hermann Gröhe et al. (Hrsg.): Föderalismusreform in Deutschland. Wege zur Stärkung des Parlamentarismus, St. Augustin 2009, S. 35-46, S. 39.

in Wahrheit einer autoritären Einmischung in Länderkompetenzen gleichkomme. Diese Kritik wurde vor allem von den finanzstarken Ländern in den Vordergrund gerückt. Ein in der Forschung häufig identifiziertes Muster im deutschen Bildungsföderalismus besagt, dass institutionelle Eigeninteressen (*polity*) häufig vor politikinhaltlichen Erwägungen (*policy*) stehen.⁵¹ Dies war auch hier der Fall, denn der Vorgang nimmt sich im Rückblick geradezu als Kuriosum aus: Aus Gründen überzogenen Selbstbewusstseins kam es zu einer finanziellen Selbstbeschneidung, die ihresgleichen in der Geschichte der Bundesrepublik suchen dürfte. Problematischerweise musste diese Regelung auch einen Autonomieverlust für finanzschwache Bundesländer nach sich ziehen. Immerhin wurde die Möglichkeit eines Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei der Forschungsförderung von überregionaler Bedeutung auf der Basis von festgelegten Vereinbarungen ausgeweitet, und zwar auf den Bereich der Hochschullehre. Dadurch erfuhr der Hochschulpakt, der sich in den Folgejahren zu einem zentralen Instrument der Universitätspolitik entwickeln sollte, eine verfassungsrechtliche Absicherung.⁵²

Gerade die zuletzt genannte Verschärfung des Kooperationsverbots führte im Bereich der Bildungs- und Hochschulpolitik regelmäßig zu Kontroversen: Bereits im Zuge des zweiten Konjunkturpakets 2009, das die Gewährung von 10 Mrd. Euro an Kommunen und Länder zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorsah,⁵³ zeigte sich, dass keine verfassungsrechtliche Grundlage für den Förderbereich der Bildungsinfrastruktur existierte. Im Rahmen der Föderalismusreform II, welche die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern insgesamt wieder in Richtung „eines partiell kompetitiven, partiell kooperativen Föderalismus“⁵⁴ führte, wurde zum August 2009⁵⁵ die drei Jahre zuvor beschlossene Änderung wieder etwas relativiert, indem dem Bund die Möglichkeit gege-

⁵¹ Vgl. exemplarisch die Verifizierung dieses Befundes am Fallbeispiel des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte ohne Abitur in der Dissertation Lena Ulbricht: Föderalismus als Innovationslabor? Diffusion und Durchlässigkeit im Bildungsföderalismus, Baden-Baden 2016, in nuce auf S. 7.

⁵² Vgl. Schneider: Der neue deutsche Bundesstaat, S. 74.

⁵³ Gesetz zur Umsetzung der Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz) vom 2. März 2009 (BGBl. I, S. 416-428), in: <https://www.gesetze-im-internet.de/zuinvg/BJNR042800009.html>.

⁵⁴ Margit Seckelmann: „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II? in: Die öffentliche Verwaltung 18 (2009), S. 747-757, S. 757.

⁵⁵ Bundesrat: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Mai 2009, Drs. 510/09, in: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1374&id=1136>.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

ben wurde, sich bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen finanziell zu engagieren.⁵⁶

Dieser und andere Fälle setzten das Thema Kooperationsverbot immer wieder auf die Tagesordnung. Der Begriff Kooperationsverbot hat sich allgemein durchgesetzt, ist vom Wort her allerdings irreführend. Streng genommen ist die Kooperation zwischen Bund und Ländern als solche nicht prinzipiell verboten, die Möglichkeiten der Kooperation sind nur stark eingeschränkt. Für das Kooperationsverbot sprach die klar abgesteckte Zuständigkeit und Verantwortlichkeit im Bereich der Finanzierung zwischen Bund und Ländern. Eine Reform, so die Argumentation seiner Befürworterinnen und Befürworter, könnte möglicherweise kompliziertere Finanzverflechtungen zwischen Bund und Ländern zur Folge haben, wodurch unnötige Bürokratie produziert und die Bildungsförderung weniger effizient werde. Auf der anderen Seite wurde ein großes Fragezeichen hinter die prinzipielle Sinnhaftigkeit und Modernität dieser Einrichtung gerade im Bereich der Universitäts- und Hochschulpolitik gesetzt. Punktuell konnte das Kooperationsverbot auch mit der seinerzeit gültigen Verfassungslage umschifft werden. Ein gutes Beispiel hierfür ist, wie oben angedeutet, der Hochschulpakt, im Rahmen dessen den Ländern in der ersten Phase zwischen 2007 und 2010 565,7 Mio. Euro zur Verfügung gestellt wurden.⁵⁷ Gleiches galt für die Rettung der Hochschulmedizin in Lübeck, die Gründung des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) im Zuge der Exzellenzinitiative, die Übernahme der Fernuniversität Hagen durch den Bund oder die Bundesträgerschaft der Berliner Charité.⁵⁸ Man kann dieser Aufzählung entnehmen, dass die Kreativität und Flexibilität, das Kooperationsverbot zu umgehen, sehr groß war.

Die politischen Forderungen nach einer *de facto*-Aufhebung des Kooperationsverbots im Bildungsbereich wurden immer lauter. Die Linkspartei

56 Vgl. Angelika Pendzich-von Winter/Margot Frisch: Reform der bundesstaatlichen Ordnung. Aufgaben, Arbeitsweise und Ergebnisse der Föderalismuskommission II, in: Härtel (Hrsg.): Handbuch Föderalismus, Bd. II, S. 527-570, insbesondere S. 538 sowie S. 554-556.

57 Vgl. BMBF: Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 5. September 2007, S. 1, in: https://www.bmbf.de/files/verwaltungsvereinbarung_hochschulpakt2020.pdf. – Vgl. zur Einordnung Sebastian Mahner/Frieder Wolf: Die Bildungspolitik der Großen Koalition, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009, Wiesbaden 2010, S. 380-402, S. 392-393.

58 Diese Auflistung ist entnommen bei Pasternack: Qualitätsstandards für Hochschulreformen, S. 165.

verlangte dies bereits 2010.⁵⁹ Bundesbildungsministerin Annette Schavan kündigte 2012 eine Aufweichung des Kooperationsverbots für den Bereich der Hochschulpolitik an, nachdem das Thema Finanzierung des Bundes im Bildungsbereich, u.a. durch Initiativen von Hamburg und Schleswig-Holstein im Bundesrat, in den Fokus der Berliner Politik gerückt war.⁶⁰ Im Bundestagswahlkampf 2013 machten sich die SPD, die Grünen und die Linkspartei für eine Aufhebung des Kooperationsverbots in der Bildungspolitik stark,⁶¹ während die Union und die FDP sich dieses Thema zwar nicht explizit auf die Fahnen schrieben, sich aber dennoch schlechend auf die von den linken Parteien formulierte Position bewegten.

In diesem Gefüge waren nach der Bundestagswahl 2013 die politischen Voraussetzungen geschaffen, um durch eine Neuformulierung von Art. 91b Abs. 1 GG das Kooperationsverbot im Hochschulbereich abzuschaffen. Der entsprechende Gesetzesentwurf⁶² passierte den Bundestag mit großer Mehrheit und wurde im Bundesrat im Dezember 2014 einstimmig angenommen.⁶³ Art. 91 b, Abs. 1 GG lautet nun:

„(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten.“

⁵⁹ Vgl. Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 15. Dezember 2009, Drs. 17/291, in: dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/002/1700291.pdf.

⁶⁰ Vgl. Christoph Titz et al.: Grundgesetzänderung für die Forschung. Schavan entdeckt die Schnelligkeit, in: Der Spiegel vom 5. März 2012.

⁶¹ SPD: Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017, S. 44, in: https://www.spd.de/linkableblob/.../20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf. – Bündnis 90/Die Grünen: Zeit für den grünen Wandel, S. 106, in: <https://www.gruene.de/fileadmin/user.../Gruenes-Bundestagswahlprogramm-2013.pdf>. – Die Linke: 100 % sozial. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013, S. 34, in: <https://www.die-linke.de/.../wahlen2013/bundestagswahlprogramm/bundestagswahlprogramm.2013.pdf>.

⁶² Deutscher Bundestag: Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b) vom 2. Oktober 2014, Drs. 18/2710, in: dip.bundestag.de/btd/18/027/1802710.pdf.

⁶³ Deutscher Bundesrat: Beschluss des Bundesrates. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b) vom 19. Dezember 2014, Drs. 570/14, in: dip.bundestag.de/btd/18/027/1802710.pdf.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

Seit Beginn des Jahres 2015 sind die Kooperationsmöglichkeiten deutlich erweitert: Hochschulen können nun durch Bundesmittel institutionell gefördert werden, während dies zuvor nur projektorientiert und befristet möglich war, wie etwa beim Hochschulpakt und bei der Exzellenzinitiative. Der Bund hat sich die Zustimmung der Länder teuer erkauft: Im Gegenzug trägt er allein die Kosten für das BAföG, wodurch in den Länderraushalten Mittel in Höhe von 1,17 Mrd. Euro für Investitionen in Hochschulen freiwerden. Zuvor hatten die Länder das BAföG zu 35 % mitfinanziert. Es wurden seinerzeit von vielen namhaften Stimmen Wünsche geäußert, was sich nun mit dem frei werdenden Geld alles machen ließe.⁶⁴ Die frei werdenden Mittel fließen von Land zu Land allerdings unterschiedlichen, nicht nur im Hochschulbereich angesiedelten Zwecken zu.⁶⁵

Mit dem Fall des Kooperationsverbots ist zumindest ein erster wichtiger Schritt hin zu einer zukunftsorientierten Universitätspolitik getan. Die große Einigkeit der politischen Kräfte bei diesem zentralen Anliegen wirft ein umso problematischeres Licht auf den unnötigen, jahrelangen Streit um dieses Thema, der sich nur mit historisch-kulturell geronnenen Beharrungskräften des deutschen Bildungsföderalismus sowie machtpolitischer Kleinstaaterei einigermaßen erklären, aber nicht wirklich verstehen lässt. Unter dem Strich haben die Föderalismusreformen der vergangenen Jahre den Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Ländern eher erhöht anstatt ein grundsätzliches Auseinanderdriften regionaler Landeshochschulsyste me zu bewirken.⁶⁶ Die Dynamik der vergangenen Jahre auf diesem Feld lässt erwarten, dass es nicht die letzte Reform des Bildungsföderalismus im hochschulpolitischen Bereich gewesen sein wird.

Die skizzierten Entwicklungen lassen sich politologisch wie folgt einordnen: Die Handlungslogik im Verhältnis zwischen Bund und Ländern beruhte größtenteils auf einem Tauschgeschäft zwischen Geld, das in der Regel beim Bund verortet werden kann, und Gestaltungsmöglichkeiten, die zumeist bei den Bundesländern liegen. Föderalismus und Kulturho-

64 o. V.: Wünsch dir was! Acht Experten zum Ende des Kooperationsverbots, in: DIE ZEIT vom 11. Dezember 2014. – Vgl. Marion Schmidt: Die arme Retterin, in: DIE ZEIT vom 11. Dezember 2014.

65 Vgl. etwa Christopher Onkelbach: Bund verärgert über NRW. Kein Geld für die Unis, in: Der Westen vom 12. Mai 2015, <http://www.derwesten.de/politik/unis-d-as-geld-haette-uns-geholfen-id10655234.html?onepage=true>. – Vgl. ferner Miriam Olbrisch: Am Tropf der Länder, in: Der Spiegel 31 (2016), S. 48-49, S. 49.

66 Vgl. Peer Pasternack: Hochschulen nach der Föderalismusreform, Berlin 2011, S. 352.

heit der Länder sind prägende Charakteristika der bundesdeutschen Hochschul- und Wissenschaftspolitik. Selbst wenn der zentralstaatliche Einfluss in den 1960er und 1970er Jahren gestärkt wurde, nur um später gelockert und schließlich wieder ausgebaut zu werden, war der Kulturföderalismus stets die dominierende Größe der deutschen Universitätspolitik. Die Probleme der damit verbundenen institutionellen Strukturen sind von der Politikwissenschaft seit langem erkannt und beschrieben worden: Gerhard Lehmbruch hat bereits 1975 die These vom Strukturbruch entwickelt, der sich entlang des dualistischen Parteienwettbewerbs mit der ihm inhärenten Konkurrenzlogik auf der einen Seite und dem verflochtenen Verbundföderalismus mit der ihm inhärenten Kooperationslogik auf der anderen Seite entspannt.⁶⁷ Während Lehmbruchs Ansatz institutionell-historisch ausgelegt ist, wählte Fritz W. Scharpf zur Analyse des gleichen Problems eine polit-ökonomische Herangehensweise. Scharpf prägte den häufig zitierten Begriff der „Politikverflechtungsfalle“: Unterschiedliche politische Entscheidungsebenen, die jeweils demokratisch legitimiert sind und sich entsprechend gegenüber ihrer Wählerinnen- und Wählerschaft zu verantworten und zu profilieren haben, geraten in die Situation, dass die eine Ebene aufgrund der rechtlich festgelegten Spielregeln von der anderen abhängig ist. Die Konsequenz dieses Dilemmas ist nicht selten entweder eine wechselseitige Blockade oder ein probleminadäquates Durchlavieren. Wenn nun noch die Unfähigkeit hinzutritt, aufgrund von wechselseitigen Blockaden die rechtlichen Spielregeln zu verändern, so ist die Politikverflechtungsfalle komplett.⁶⁸ Aus gesellschaftlicher Perspektive ist zudem eine gewisse Unübersichtlichkeit und mangelnde Nachvollziehbarkeit zu kritisieren: Die komplexen Aushandlungsprozesse des deutschen Bildungsföderalismus führen häufig dazu, dass nicht mehr nachvollziehbar ist, wer zu welchem Zeitpunkt welche Entscheidung auf welcher Ebene getroffen hat. Insofern bleibt der Bildungsföderalismus Anspruch und Herausforderung zugleich: „Eine der politischen Daueraufgaben im Föderalismus ist es, ein ausgewogenes Verhältnis von Vielfalt und Einheitlichkeit im Bildungswesen zu sichern.“⁶⁹ Die Vielfalt ist politisch wie verfassungsrechtlich gewollt und kann sowohl vor dem Hintergrund historisch-kultu-

⁶⁷ Vgl. Gerhard Lehmbruch: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden 2000 (1. A. 1976).

⁶⁸ Vgl. erstmals beschrieben bei Fritz W. Scharpf: Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 4 (1985), S. 323-356.

⁶⁹ Führ: Zur Koordination der Bildungspolitik durch Bund und Länder, S. 81.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

reller Traditionen wie gesellschaftlicher Erwartungshaltungen begründet werden. Jedoch stellt sie die Politik immer wieder vor große Herausforderungen, einen angemessenen Mittelweg zwischen einheitlichen Standards und wünschenswerter Variation zu finden.

3.3 Der europäische Kontext

„If I were to start again, I would start with education.“
(Jean Monnet, 1888-1979)

In Bezug auf die deutsche Hochschulpolitik lässt sich wie in vielen anderen Politikfeldern auch ein Trend zur Internationalisierung erkennen.⁷⁰ Dies lässt sich vor allem am europäischen Kontext festmachen. Die Europäisierung durch die seit 1987 existierenden ERASMUS-Programme zur Förderung des Studierendenaustauschs sowie die seit 1984 aufgelegten Forschungsförderungsprogramme, die seit 2014 unter dem Titel „Horizon“ laufen, sollen an dieser Stelle der Vollständigkeit halber Erwähnung finden.⁷¹ Im Folgenden soll es primär um den Bologna-Prozess gehen, da dieser die deutsche Universitätslandschaft in gewisser Weise mehr verändert hat als viele andere innenpolitisch angestoßene Hochschulreformen zuvor. Um dessen Bedeutung besser verstehen zu können, lohnt zunächst der grundsätzliche Blick auf das Verhältnis von Nationalem und Europäischem in der Bildungspolitik im Allgemeinen und in der Hochschulpolitik im Besonderen. Beides sind über Jahrzehnte hinweg Politikfelder gewesen, in denen die Nationalstaaten engagiert auf ihrer Ei-

70 Vgl. Karola Hahn: Die Internationalisierung der deutschen Hochschulen. Kontext, Kernprozesse, Konzepte und Strategien, Wiesbaden 2004. – Ulrich Teichler: Die Internationalisierung der Hochschule. Neue Herausforderungen und Strategien, Frankfurt a. M. 2007. – Fraenkel-Haeberle: Die Universität im Mehrebenensystem, insb. S. 313-374. – Vgl. zur Abgrenzung der Begrifflichkeiten Internationalisierung, Globalisierung und Europäisierung in Bezug auf die Wissenschaftspolitik Ulrich Teichler: Europäisierung der Hochschulpolitik, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 51-70, S. 52-53. – Vgl. Manuel Becker/Orsina Kather: Die Hochschulpolitik zwischen europäischen Initiativen und nationalen Antworten. Eine Analyse anhand der Fallbeispiele Serbien und Türkei, in: Zeitschrift für Politik 3 (2017), S. 251-272.

71 Vgl. hierzu Tim Flink: EU-Forschungspolitik. Von der Industrieförderung zu einer pan-europäischen Wissenschaftspolitik, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2. Aufl., S. 79-97.

genständigkeit bestanden hatten⁷² und die aus dem Vergemeinschaftungsprozess weitgehend ausgeklammert worden waren.⁷³ Nicht zuletzt die kulturellen und identitätsstiftenden Faktoren, die sich in Bildungs- und Hochschulsystemen manifestieren, trugen dazu bei, dass die Mitgliedstaaten ihre nationale Souveränität besonders sensibel verteidigten.⁷⁴ In den klassischen Verträgen fanden bildungspolitische Gesichtspunkte allenfalls im Zusammenhang mit der Berufsausbildung und der Anerkennung von Abschlüssen Erwähnung.⁷⁵ Immerhin findet sich im 1957 verabschiedeten Gründungsvertrag der „Europäischen Atomgemeinschaft“ die Idee, eine supranationale europäische Universität zu gründen.⁷⁶ Dazu sollte es nicht kommen, aber immerhin dokumentiert dieser Vorschlag die Präsenz hochschulpolitischer Themen bereits in dieser frühen Phase der europäischen Integration.

Die Anerkennung der Bildungspolitik als eigenständiger Politikbereich folgte erst in den 1970er Jahren.⁷⁷ In den 1980er Jahren begann der europäische Integrationsprozess eine immer größere Dynamik zu entfalten,

72 Vgl. Ulrich Teichler: Europäische Hochschulsystme. Die Beharrlichkeit vielfältiger Modelle, Frankfurt a. M 1990. – Andreas Fürst: Die bildungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft. Umfang und Entwicklungsmöglichkeiten, Frankfurt a. M. 1999.

73 Vgl. Stefan Cladius: Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft für den Bereich der Bildungspolitik, Frankfurt a. M. 1995. – Hans-Ulrich Gallwas: Bildungsföderalismus in der Europäischen Gemeinschaft unter rechtlichen Aspekten, München 1991. – Sabine Hornberg: Europäische Gemeinschaft und multikulturelle Gesellschaft. Anspruch und Wirklichkeit europäischer Bildungspolitik und -praxis, Frankfurt a. M. 1999. – Europäische Kommission (Hrsg.): Die Zusammenarbeit im Bildungsbereich der Europäischen Union, Luxemburg 1994. – Europäische Kommission (Hrsg.): Weißbuch „Lehren und lernen. Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“, Luxemburg 1996.

74 Vgl. Johan P. Olsen/Peter Maassen: European Debates on the Knowledge Institution. The Modernization of the University at the European Level, in: Maassen/Olson (Hrsg.): University Dynamics and European Integration, S. 3-22, S. 5.

75 Vgl. Peter Becker/Radostina Primova: Die Europäische Union und die Bildungspolitik. Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Nr. 7, Berlin 2009, S. 4.

76 Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, in: BGBl. 1957 II vom 19. August 1957, Nr. 23, S. 1014-1223, Art. 9., in: http://www.bgbli.de/xaver/bgbli/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbli257i0753.pdf%27%5D#_bgbli_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbli257i0753.pdf%27%5D__1467380401227.

77 Vgl. Anne Corbett: Universities and the Europe of Knowledge. Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Higher Education Policy, 1955-2005, New York 2005, S. 23.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

die sich in der deutschen Hochschulpolitik langsam, aber sicher bemerkbar machte. Ein wichtiger Meilenstein war die Verabschiedung des ERASMUS-Mobilitätsprogramms 1987, das alleinverantwortlich von der Europäischen Kommission auf den Weg gebracht wurde.⁷⁸ Generell weitete der Europäische Gerichtshof die Kompetenzen der Kommission im bildungs- und hochschulpolitischen Bereich in dieser Zeit weiter aus,⁷⁹ wogegen sich zahlreiche Mitgliedstaaten wendeten.⁸⁰ Anfang der 1990er Jahre wurden zahlreiche bildungs- und forschungspolitische Programme auf den Weg gebracht, wie etwa das LINGUA-Programm zum Erlernen von Fremdsprachen in Lehrerinnen-/Lehrerfortbildungen, die Fortsetzung des ERASMUS-Programms oder das COMETT-Programm zur Zusammenarbeit von Unternehmen und Hochschulen.⁸¹ Zwar wurde noch im EG-Vertrag von Maastricht die „Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung“ zum Ziel erklärt, eine Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften wurde jedoch ausdrücklich ausgeschlossen.⁸² Die bildungspolitische Kompetenz wurde mit der Einführung des Subsidiaritätsprinzips klar auf der Ebene der Mitgliedstaaten verortet.⁸³ Gerade derjenige Vertrag, der die Vollendung des Binnenmarktes besiegelte und einen nicht unerheblichen Teil an Vergemeinschaftung schuf, wandte sich explizit gegen eine tiefergehende Integration auf dem Bildungssektor.

Diese lange Zeit prägende politische Zurückhaltung gegenüber einer Vertiefung europäischer Hochschul- und Bildungspolitik spiegelte sich auch in der Forschung wider: Bildungstheorie und europäische Integrationsforschung wurden in der Politikwissenschaft lange Zeit getrennt voneinander behandelt. Die Europäisierungseffekte im Bereich von Bildungs- und Hochschulpolitik wurden kaum systematisch analysiert.⁸⁴ Während die europäische Integrationsforschung sich lange kaum für universitätspolitische Themen erwärmen konnte, bewegte sich die hochschulpolitische

78 Vgl. Corbett: Higher Education as a Form of European Integration, S. 15.

79 Vgl. Becker/Primova: Die Europäische Union und die Bildungspolitik, S. 5.

80 Vgl. ebd., S. 5.

81 Vgl. Reuter: Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen, S. 50-51.

82 Vertrag über die Europäische Union, in: Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, Art. 126, 149-150.

83 Vgl. ebd., Art. 3b.

84 Vgl. Christoph Knill/Michael Dobbins: Theorien der Europäisierung. Kritische Bestandsaufnahme und Implikationen für die Bildungsforschung, in: Karin Amos et al. (Hrsg.): Europäischer Bildungsraum. Europäisierungsprozesse in Bildungspolitik und Bildungspraxis, Baden-Baden 2013, S. 17-36, S. 17.

Forschung vorwiegend im nationalen Rahmen.⁸⁵ Erst seit Mitte der 2000er Jahre ist es verstärkt zu interdisziplinären Arbeiten in diesen bis dato getrennten Forschungsfeldern gekommen.⁸⁶

Das hochschulpolitische Instrumentarium der EU kann in drei Kategorien unterteilt werden: (a) unmittelbare rechtliche Wirkung entfaltende „harte“ Politikinstrumente, die aufgrund der primärrechtlichen Festschreibung im Maastrichter Vertrag von nachrangiger Bedeutung sind;⁸⁷ (b) in Empfehlungen sich niederschlagende „weiche“ Politikinstrumente im Geiste der „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK), die trotz ihres rechtlich nicht bindenden Charakters eine beträchtliche Wirkungskraft entfalten;⁸⁸ sowie (c) finanzielle Förderprogramme, die stetig ausgebaut wurden, wie beispielsweise das ERASMUS+-Programm.⁸⁹ Im Vergleich mit anderen Politikfeldern dominieren in der Hochschulpolitik nach wie vor in erster Linie weiche Steuerungsformen.⁹⁰ Die Wirkungskraft europäischer Initiativen in der Hochschulpolitik wird durch institutionelle Besonderheiten, sozioökonomische Faktoren sowie durch bildungspolitische Traditionen auf nationaler Ebene beeinflusst.⁹¹ Wie Peter Becker mit Hilfe historisch-institutionalistischer Ansätze gezeigt hat, waren auf der Akteuresebene vor allem die Europäische Kommission, der Europäische Gerichtshof, das Europäische Parlament sowie verschiedene Interessenverbände Triebkräfte einer verstärkten Europäisierung. Auf der systemischen Ebene dürfte vor allem die ökonomische und beschäftigungspolitische Be-

85 Vgl. Irina Bohn et al.: Europäisierung als Einflussfaktor auf bildungspolitische Governanceprozesse, in: Amos et al. (Hrsg.): Europäischer Bildungsraum, S. 285-289, S. 287.

86 Vgl. Peter Maassen/Johan P. Olson (Hrsg.): University Dynamics and European Integration, Dordrecht 2007. – Alberto Amaral et al. (Hrsg.): European Integration and the Governance of Higher Education and Research, Dordrecht 2009. – Amos et al. (Hrsg.): Europäischer Bildungsraum.

87 Vgl. Balzer/Hummrich: Bildungspolitik, S. 273-277.

88 Vgl. ebd. – Vgl. Martina Vukasovic/Mari Elken: Higher Education Policy Dynamics in a Multi-Level Governance Context. A Comparative Study of Four Post-Communist Countries, in: Pavel Zgaga et al (Hrsg.): The Globalisation Challenge for European Higher Education. Convergence and Diversity, Centres and Peripheries, Frankfurt a. M. 2013, S. 261-286, S. 266-267.

89 Vgl. Balzer/Hummrich: Bildungspolitik, S. 273-277. – Vgl. <https://www.erasmusplus.de/erasmus/>.

90 Vgl. Knill/Dobbins: Theorien der Europäisierung, S. 29.

91 Vgl. ebd., S. 25-34.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

deutung der Bildungspolitik für diese Tendenzen verantwortlich sein.⁹² In jedem Fall stellt die Bildungspolitik heute ein wesentliches Politikfeld im europäischen Mehrebenensystem dar.⁹³ Die tradierte nationale Bildungs- souveränität geriet „zunehmend in den Einflussbereich inter- und supranationaler Akteure [...] und [es etablierte] sich ein transnationaler Bildungs- raum.“⁹⁴

Mit der Verabschiedung der „Gemeinsamen Erklärung zur Harmonisierung der Architektur der europäischen Hochschulbildung“⁹⁵ vom 19. Juni 1999 in Bologna leiteten die vier größten Volkswirtschaften Europas, also Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Italien, eine regelrechte „Revolution“⁹⁶ ein, die als „Urknot“⁹⁷ beschrieben wird. Nun wurde ein angestammter Hort nationaler Souveränität für die supranationale Ebene geöffnet.⁹⁸ Die Reforminitiative war zunächst von außerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Union angestoßen worden und die Kommission war an dem rein intergouvernementalen Prozess erst gar nicht beteiligt.⁹⁹ Das Ganze spielte sich auf eher lockerer institutioneller und administrativer Basis ab, die es der Kommission

-
- 92 Vgl. Peter Becker: Die europäische Bildungspolitik. Entstehung und Entwicklung eines europäischen Politikfeldes, in: Amos et al. (Hrsg.): Europäischer Bildungsraum, S. 37-61, S. 54-59.
- 93 Vgl. Carolin Balzer/Christoph Humrich: Bildungspolitik, in: Hubert Heinelt/Michele Knodt (Hrsg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens, Baden-Baden 2008, S. 271-292.
- 94 Josef Schrader et al.: International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat. Erfahrungen und Perspektiven interdisziplinärer Zusammenarbeit, in: Amos et al. (Hrsg.): Europäischer Bildungsraum, S. 7-15, S. 7.
- 95 Bologna-Deklaration. Gemeinsame Erklärung zur Harmonisierung der Architektur europäischer Hochschulbildung, Bologna vom 19. Juni 1999, in: https://www.bildungsserver.de/onlineressource.html?onlineressourcen_id=30137.
- 96 Vgl. Oliver Maassen: Die Bologna-Revolution. Auswirkungen der Hochschulreform in Deutschland, Frankfurt a. M. 2004. – Ähnlich Thomas Walter: Der Bologna-Prozess. Ein Wendepunkt europäischer Hochschulpolitik, Wiesbaden 2006.
- 97 Vgl. Fraenkel-Haeberle: Die Universität im Mehrebenensystem, S. 325.
- 98 Vgl. Kasper Bargholt: The Bologna Process and Integration Theory: Convergence and Autonomy, in: Higher Education in Europa 1 (2005), S. 23-29. – Jeroen Huisman/Marijk van der Wende: The EU and Bologna. Are supra- and international initiatives threatening domestic agendas, in: European Journal of Education 3 (2004), S. 349-357.
- 99 Vgl. Guy Neavy/Peter Maassen: The Bologna-Process. An Intergovernmental Policy Perspective, in: Maassen/Olson (Hrsg.): University Dynamics and European Integration, S. 135-154, S. 141.

schließlich ermöglichte, gleichsam durch die Hintertür Einfluss zu nehmen und ab 2001 als Mitglied in den Prozess integriert zu werden.¹⁰⁰ Im Laufe des Bologna-Prozesses rückten vor allem die Universitäten in das Zentrum des europäischen Integrationsprozesses.¹⁰¹

Worum ging es konkret bei dem Reformprozess? Kernanliegen der Bologna-Reform war die Schaffung eines europäischen Hochschulraums, wofür in der Deklaration sechs konkrete Unterziele formuliert wurden: die Schaffung vergleichbarer Abschlüsse, die Etablierung einer gestuften Studienstruktur, die Einführung eines ECTS-Systems sowie die Förderung von Mobilität, von Qualitätssicherung und von Europäisierung in der Hochschulbildung. In den Folgebeschlüssen von Prag 2001, Berlin 2003 und London 2007 wurden noch die Einbeziehung von Hochschulen und Studierenden in den Reformprozess, die Erweiterung der zweizyklischen Studienstruktur um den dritten Zyklus der Promotion sowie die Aufnahme des Ziels der Beschäftigungsfähigkeit als weiteres Ziel des Bologna-Prozesses ergänzt.¹⁰² Analytisch können diese Ziele auf drei Reformbereiche heruntergebrochen werden, die den tradierten Forschungs-, Lehr- und Studiumsalltag an den deutschen Universitäten massiv beeinflussten:

(1) *die Etablierung einer Zwei-Zyklen-Struktur im Studiensystem*: Ein zentrales Ziel bestand darin, das klassische Studium in zwei Bereiche zu unterteilen: einen arbeitsmarktorientierten ersten Teil, der in verkürzter Zeit

100 Vgl. ebd., S. 136-137. – Becker/Primova: Die Europäische Union und die Bildungspolitik, S. 23.

101 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission. Die Rolle der Universitäten im Europa des Wissens, KOM(2003) 58 endg. vom 5. Februar 2003, in: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pres_sdata/de/misc/75112.pdf – Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Das Modernisierungsprogramm für Universitäten umsetzen: Bildung, Forschung und Innovation, KOM(2006) 203 endg. vom 10. Juni 2006, in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52006DC0208>.

102 Vgl. Communiqué des Treffens der europäischen Hochschulministerinnen und Hochschulminister. Auf dem Wege zum europäischen Hochschulraum, Prag 2001, in: https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/.../Prag_kommuniquue_2001.pdf. – Vgl. Communiqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und Hochschulminister. Den Europäischen Hochschulraum verwirklichen, Berlin 2003, in: https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/.../Berlin_communique_2003.pdf. – Vgl. Communiqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und Hochschulminister. Auf dem Weg zum europäischen Hochschulraum: Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung, London 2007, in: https://www.hrk.de/fileadmin/.../London_Kommunique_Bologna_2007.pdf, S. 7.

mit dem Bachelor-Abschluß abschließt; darauf aufbauend einen zweiten Teil mit stärker forschungsorientierten Master-Studiengängen, die nach dem ursprünglichen Plan nur noch von einem geringen Teil der BA-Absolventen weiterstudiert werden sollten.¹⁰³ Handlungsleitende Motive für die Bildungsminister waren eine Verkürzung der durchschnittlichen Studiendauer, eine Anpassung an das angelsächsische Bildungssystem, die Förderung von Mobilität sowie eine Verringerung von Studienabbruchquoten.

(2) *die Modularisierung von Lerninhalten und die damit verbundene Einführung von ECTS-Punkten:* Unmittelbar mit der Einführung gestufter Studiengänge verbunden war die Gliederung von Studiengängen in Module und die Quantifizierung von aufgebrachter Leistung in Verrechnungseinheiten. Der Stoff des Studiums sollte in thematisch zueinander passende Einheiten eingeteilt werden, die mit Hilfe von vorgeblich objektiv vergleichbaren Lernumfangmessungen erfasst werden.¹⁰⁴ Die Idee bestand darin, einzelnen Punkten oder *credits* eine konkrete Arbeitsbelastung in Stunden zuzuordnen.¹⁰⁵ Damit sollte nicht bloß die Anwesenheitszeit während einer Lehrveranstaltung, sondern auch die jeweiligen Vor- und Nachbereitungphasen sowie der Zeitaufwand für das Anfertigen von Seminararbeiten bzw. der Lernaufwand für eine bestimmte Klausur erfasst werden.¹⁰⁶ Die zentralen Ziele der Einführung dieser ECTS-Punkte waren es, eine höhere Transparenz, eine bessere Koordination und vor allem eine höhere Kompatibilität zwischen verschiedenen Hochschulen zu gewährleisten.¹⁰⁷

-
- 103 Vgl. Ulrich Welbers (Hrsg.): Studienreform mit Bachelor und Master. Gestufte Studiengänge im Blick des Lehrens und Lernens an Hochschulen, Neuwied 2001. – Stefanie Schwarz-Hahn/Meike Rehburg: Bachelor und Master in Deutschland. Empirische Befunde zur Studienstrukturreform, Münster 2004. – Peter Wex: Bachelor und Master. Ein Handbuch, Berlin 2005.
- 104 Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungs- und Forschungsplanung: Modularisierung in Hochschulen. Handreichung zur Modularisierung und Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen, Bonn 2002. – Vgl. Dieter Hannemann: ECTS und Workload. Zeitbemessung in Studiengängen, in: Die Neue Hochschule 6 (2003), S. 20-23.
- 105 Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS), Kernpunkte, Luxemburg 2004. – Rolf Schulmeister/Christiane Metzger (Hrsg.): Die Workload im Bachelor. Zeitbudget und Studierverhalten. Eine empirische Studie, Münster 2011.
- 106 Vgl. Hartwig Brandl/Daniel Gunzer: ECTS. Die Workload-Problematik, in: Paul Kellermann et al. (Hrsg.): Zur Kritik europäischer Hochschulpolitik. Forschung und Lehre unter Kuratel betriebswirtschaftlicher Denkmuster, Wiesbaden 2009, S. 163-172.
- 107 Vgl. Stifterverband der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Credits an deutschen Hochschulen. Transparenz, Koordination, Kompatibilität, Essen 2000, in:

(3) *der Aufbau von Qualitätssicherungssystemen:* Ein dritter wichtiger Baustein bestand darin, die Studiengänge einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess mit fortlaufenden Qualitätssicherungsmaßnahmen zu unterwerfen.¹⁰⁸ Im Berlin-Kommuniqué der europäischen Hochschulminister aus dem Jahre 2003 wurde dieser Punkt erstmals konkretisiert: Es sollten Evaluierungen von Programmen oder Institutionen einschließlich interner Bewertungen, externer Beurteilungen, einer Beteiligung der Studierenden und einer Veröffentlichung der Ergebnisse ebenso eingeführt werden wie ein Akkreditierungssystem zur Zertifizierung und Zulassung von Studiengängen.¹⁰⁹ Zentrale Aufgabe der Akkreditierungen sollte die Überprüfung der Studierbarkeit von Studiengängen sein.¹¹⁰ Zeitgleich sollte den Hochschulen aber auch eine größere Autonomie eingeräumt werden, um Wettbewerb und Eigenverantwortung als zentrale Prinzipien zu einer Leistungsverbesserung zu etablieren.¹¹¹

Diese drei Kernbereiche der Bologna-Reform sind mittlerweile flächen-deckend an den deutschen Hochschulen eingeführt worden.¹¹² Ohne Übertreibung lässt sich heute bilanzieren, dass sich das Studium an einer deutschen Universität damit innerhalb der vergangenen anderthalb Dekaden stellenweise stärker verändert hat als in den 200 Jahren zuvor. Die Chiffre „Bologna“ ist in der hochschulpolitischen Debatte der Bundesrepublik aber nicht in erster Linie mit dem Stichwort Europäisierung oder Internationalisierung konnotiert, sondern steht paradigmatisch in zumeist kritischer Perspektive für die zunehmende Ökonomisierung und Zweckrationalisierung von Bildung, Universität und Wissenschaft. Nicht von

http://www.stifterverband.de/pdf/credits_an_deutschen_hochschulen_2000.pdf.

- 108 Vgl. Winfried Benz et al. (Hrsg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre. Evaluation nutzen, Akkreditierung sichern, Profil schärfen, 2. Aufl., Berlin 2008.
- 109 Vgl. o. V.: „Den europäischen Hochschulraum verwirklichen“. Kommuniqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister vom 19. September 2003 in Berlin, in: http://www.gender-curricula.com/fileadmin/media/media-curricula/Gender_in_Studium_und_Lehre/berlin_kommunique.pdf, S. 3.
- 110 Hans-Jürgen Brackmann: Akkreditierung. Ein Arbeits- und Lernprozess, in: Die neue Hochschule 5 (2003), S. 9-12.
- 111 Manfred Erhardt: Mehr Qualität und Leistung durch Wettbewerb und Eigenverantwortung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 26 (2002), S. 3-6.
- 112 Vgl. die Bilanz bei Martin Winter: Das neue Studieren. Chancen, Risiken Nebenwirkungen der Studienstrukturreform. Zwischenbilanz zum Bologna-Prozess in Deutschland, HIS-Arbeitsbericht, Wittenberg 2009.

ungefähr erinnerten die Protestformen und Argumente gegen Bologna in den 2000er Jahren manche Beobachtende an die Studierendenproteste der 1960er und 1970er Jahre. Krisendiskurs, Misereempfindung, eine gewisse Selbstreferentialität, Sorge um die Freiheit von Forschung und Wissenschaft sind wesentliche Elemente, die Anne Rohstock im Epilog ihrer Dissertation herausarbeitet.¹¹³ Nach wie vor reißen weder die Kritik an den Veränderungen noch die Forderung nach weiteren Reformschritten ab.¹¹⁴ Eine groß angelegte Umfrage des Deutschen Hochschulverbands (DHV) unter 1.200 Hochschullehrenden führte Ende 2016 zu einem vernichtenden Verdikt über den Bologna-Prozess; vor allem der Aufwuchs an Bürokratie und Prüfungsaufgaben zu Lasten der Kernaufgaben Forschung und Lehre wird beklagt.¹¹⁵ Die problematischen Aspekte des Bologna-Prozesses allerdings allein auf die supranationale Ebene zu beziehen, geht am Kern der Dinge vorbei, da der Bologna-Prozess „weder unter dem Dach der EU stattfindet noch rechtverbindliche Verpflichtungen generiert. Die Unterzeichnerstaaten der Bologna-Erklärung bekunden lediglich eine Absicht, auf ihre gemeinsamen Ziele hinzuarbeiten [...].“¹¹⁶ Entscheidend für die Umsetzung war der Wille von maßgeblichen Akteuren in Bund und Ländern.

Seit der Initiierung des Bologna-Prozesses ist eine nicht mehr rückgängig zu machende Dynamik auf europäischer Ebene zu beobachten,¹¹⁷ sodass mancher Autor gar schon von einer „Priorität der europäischen Politik“¹¹⁸ spricht – eine Einschätzung, die allerdings wohl etwas zu weit geht. Auch im Bologna-Zeitalter bleibt der Bereich der Bildungs- und Hochschulpolitik ein Politikfeld, auf dem nach wie vor nationale Eigenheiten dominieren. So ist die Hochschulpolitik auch im aktuellen europäischen Vertragswerk lediglich im Sinne einer Koordinierungs- und

113 Vgl. Rohstock: Von der „Ordinarienuniversität“ zur „Revolutionszentrale“?, S. 415-422.

114 Vgl. exemplarisch Ludwig Huber: Wie studiert man in „Bologna“? Vorüberlegungen für eine notwendige Untersuchung, in: Barbara M. Kehm (Hrsg.): Hochschule im Wandel. Die Universität als Forschungsgegenstand, Frankfurt a. M. 2008, S. 295-308. – Vgl. Peter Wex: Eine Bilanz der nicht erreichten Ziele. 20 Jahre Bologna-Reform, in: Forschung & Lehre 7 (2019), S. 626-627.

115 Vgl. Thomas Petersen: Bürokratie an den Universitäten schadet der Lehre (Auswertungsbericht), in: Forschung & Lehre 1 (2017), S. 974-976. – Vgl. ebenso eine Folgeuntersuchung Thomas Petersen: Die Forschung ist frei, aber..., in: Forschung & Lehre 3 (2020), S. 194-197.

116 Wolf: Die Bildungsausgaben der Länder im Vergleich, S. 60.

117 Vgl. Jan-Martin Wiarda: Da ist sie wieder!, in: DIE ZEIT vom 16. Juni 2016.

118 Becker: Die europäische Bildungspolitik, S. 37.

Unterstützungsfunktion konzipiert.¹¹⁹ Die Bedeutung gerade dieses Feldes als Reservoir zur Schärfung spezifisch nationaler Identitäten ist noch immer sehr hoch. Dies gilt gerade für die Bundesrepublik, die über eine traditionierte Struktur innerstaatlicher Kompetenzverteilung verfügt, die sich gegenüber europäischen Harmonisierungstendenzen als in beachtlichem Maße resistent erweist.

3.4 Die Akteure

„Viele Köche verderben den Brei.“
(Volksmund)

Die Universitäten und Hochschulen sind zentrale Akteure des deutschen Hochschulsystems. Sie agieren jedoch in einem komplexen Geflecht weiterer wissenschaftlicher und politischer Akteure auf unterschiedlichen Ebenen, das durch eine große Vielfalt gekennzeichnet ist. Wie in Kapitel 1.3 herausgearbeitet, ist die konkrete Universitäts- und Hochschulpolitik in den größeren Kontext der Wissenschaftspolitik eingelassen. Das Wissenschaftssystem der Bundesrepublik ist ein Paradebeispiel für die föderalistische „Politikverflechtung“¹²⁰, auf die bereits eingegangen worden ist. Bund, Länder und auch Kommunen wirken an hochschulpolitischen Prozessen mit. Für die Koordination der verschiedenen Ebenen, für Beratung, für Interessenvertretung und für die eigentliche Forschung existieren verschiedene Institutionen, die nun in ihrem Profil, ihrer Zusammensetzung, ihren Kompetenzen und in ihren Spezifika in der gebotenen Kürze vorgestellt werden sollen.

Zur Orientierung in diesem Akteursgeflecht bieten sich verschiedene Herangehensweisen an. In Anlehnung an Rudolf Stichweh¹²¹ hat Reinhard Kreckel die hochschulpolitische Akteurskonstellation als System konzentrischer Kreise beschrieben, in dessen Zentrum die jeweilige Universität steht: Den ersten Kreis beschreibt der kommunale Kontext, den zwei-

119 Vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung), in: Amtsblatt der Europäischen Union C 326/47 vom 26. Oktober 2012, Art. 165, in: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026de.pdf.

120 Vgl. Fritz W. Scharpf et al.: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976.

121 Vgl. Rudolf Stichweh: Universität in der Weltgesellschaft, Akademische Rede zum Dies Academicus der Universität Bern 2009, in: <https://www.fiw.uni-bonn.de/demokratieforschung/personen/stichweh/papers>.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

ten das Bundesland, den dritten Kreis die bundespolitische Ebene, an vierter Stelle stehen intermediäre hochschulpolitische Akteure und zuletzt wird das supranationale Umfeld auf europäischer und globaler Ebene aufgeschlüsselt.¹²² Im Folgenden wird ein anderer Ansatz gewählt, der sich weniger an das Leitbild der konzentrischen Kreise anlehnt, sondern eine Typologisierung entlang systematischer Kategorien entwickelt.

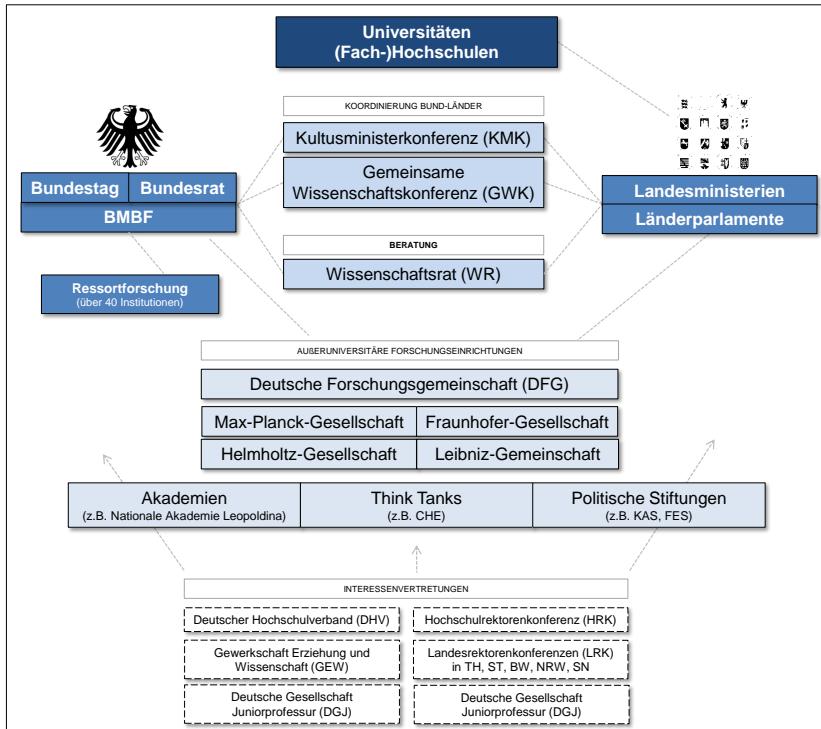
Fünf verschiedene Typen von Institutionen lassen sich mit Blick auf ihre Funktion und ihren Zuschnitt identifizieren:

- (1) staatliche Ministerien, konkret das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und die entsprechenden Landesministerien, für NRW das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW NRW) sowie die den staatlichen Behörden nachgeordneten Institutionen der Ressortforschung;
- (2) Koordinationsgremien zwischen Bund und Ländern, konkret die „Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ (KMK), die Gemeinsame Wissenschaftskommission (GWK) mit ihrem Vorgänger, der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) bis 2007;
- (3) Beratungsgremien wie der Wissenschaftsrat (WR) und weitere;
- (4) die außeruniversitären Forschungsorganisationen mit der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) an der Spitze;
- (5) Interessenvertretungen wie die Hochschulrektorenkonferenz (HRK), der Deutsche Hochschulverband (DHV) und weitere.

122 Vgl. Reinhard Kreckel: Rahmenbedingungen von Hochschulpolitik in Deutschland, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2. Aufl., S. 59-77, S. 65-73.

Diese Akteurskonstellation lässt sich wie folgt visualisieren:

Abb. 1: Akteure der deutschen Wissenschaftspolitik



Quelle: eigene Darstellung

(1) Staatliche Ministerien:

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MKW NRW): Ein eigenes Ministerium für den Bereich der Bildungspolitik existiert in der Bundesrepublik erst seit 1969. Aus dem seinerzeitigen Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) wurde 1972 der Bereich für Forschung und Technologie ausgegliedert, 1994 wurden beide Bereiche wieder zusammenge-

führt.¹²³ Für die hier interessierenden Zusammenhänge ist es von besonderer Bedeutung, dass die Neuschaffung bzw. Daseinsberechtigung des BMBF¹²⁴ vor allem mit der Hochschul- und Universitätspolitik begründet wurde. Wechselnder Ressortzuschnitt und innerministerielle Konkurrenz sind charakteristisch für dieses Ministerium,¹²⁵ dessen Zuständigkeitsbereich offenkundig nicht so klar wie bei anderen Ministerien definiert ist. Die konkreten Zuständigkeiten werden je nach Ausrichtung und Konkurrenzen in der jeweiligen Regierung immer wieder neu im parteipolitischen Wettbewerb ausgehandelt. Im Vergleich zu Ministerien wie Innen, Außen, Finanz und Justiz wird man das BMBF als Ministerium von untergeordneter Bedeutung einstufen müssen. Es zählt zu denjenigen Ministerien, dessen Minister am häufigsten wechseln.¹²⁶ Aus der tradierten Kulturohheit der Länder heraus ist es zu erklären, dass das BMBF politisch eine tendenziell zurückgenommene Rolle einnimmt.¹²⁷ Forschungs-, Bildungs- oder Wissenschaftsministerien sind im internationalen Vergleich auch keine solche Selbstverständlichkeit, wie man meinen könnte. Sie existieren erst seit einigen Jahrzehnten und es gibt sie keinesfalls flächendeckend. Das gilt vor allem für zwei der führenden Wissenschaftsnationen: Die USA verfügen zwar – im Übrigen auch erst seit 1979 – über ein „Department of Education“, aber über kein eigenes Forschungsministerium. Auch Großbritannien hat zwar ein „Department for Education“, aber lediglich ein dem „Department of Trade and Industry“ angegliedertes „Office of Science and Technology“ (OST). Für Deutschland ist daher gelegentlich die Frage gestellt worden, ob man überhaupt ein Forschungsministerium

123 Vgl. zur Historie kompakt Führ: Zur Koordination der Bildungspolitik durch Bund und Länder, S. 74-75. – Vgl. zudem Weingart/Taubert: Das Bundesministerium für Bildung und Forschung, S. 11-15.

124 Einen kompakten Überblick zu Historie, Rolle, Aufgaben und den letzten Initiativen bietet Matthias Kölbel: Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) als wissenschaftspolitischer Akteur, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2. Aufl., S. 533-548.

125 Vgl. Weingart/Taubert: Das Bundesministerium für Bildung und Forschung, S. 12.

126 Vgl. ebd., S. 21.

127 Vgl. Andreas Stucke: Staatliche Akteure der Wissenschaftspolitik, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 363-376, S. 364-365. – Vgl. ebenso die Überarbeitung Andreas Stucke: Staatliche Akteure der Wissenschaftspolitik, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2. Aufl., S. 485-501.

des Bundes benötige.¹²⁸ Andreas Stucke hat diese Frage bejaht und dies vor allem damit begründet, dass das Ministerium ein starker Garant außeruniversitärer Forschung und ein Advokat der immer wichtiger werdenden Internationalisierung sei.¹²⁹

Aufgrund der Kulturhoheit der Länder verfügen alle 16 deutschen Bundesländer über eigene Ministerien für die Bereiche Schule, Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur. Ihr Zuschnitt variiert von Bundesland zu Bundesland. In den meisten Bundesländern sind es zwei Ministerien, in Bayern gab es bis zur letzten Wahl 2018 traditionell nur ein „Bayrisches Staatsministerium für Bildung, Kultus, Wissenschaft und Kunst“, das alle Bereiche bündelte. Aber auch hier hat man sich inzwischen für eine Aufteilung in zwei Ministerien entschieden. In manchen Bundesländern sind es drei Ministerien, die sich die genannten Aufgabenbereiche teilen, so auch in Nordrhein-Westfalen. Die Ministerienbezeichnung auf Länderebene variieren häufig nach Regierungswechseln. In dem hier untersuchten Zeitraum hieß das Ministerium zwischen 2005 und 2010 Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie; zwischen 2010 und 2017 hieß es Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung und seit 2017 heißt es Ministerium für Kultur und Wissenschaft. Die Wurzeln dieses Ministeriums fallen in die Zeit der engagierten Reformbemühungen im Hochschulbereich auf Bundes- und Länderebene der 1960er und 1970er Jahre (vgl. Kapitel 2.6.2). Es wurde 1970 als Ministerium für Wissenschaft und Forschung gegründet. Interessant ist, dass es mit Johannes Rau (1970-1978) und Hannelore Kraft (2002-2005) von zwei Personen geführt wurde, die später Ministerpräsident bzw. Ministerpräsidentin werden sollten.

Institutionen der Ressortforschung: Das Spezifikum der „Ressortforschung“ besteht darin, dass die sie tragenden Institutionen einer direkten staatlichen Aufsicht unterliegen. Sie betreiben gewissermaßen Forschung mit Dienstleistungs- und Servicecharakter für den Staat.¹³⁰ Hierzu zählen beispielsweise das Umweltbundesamt in Dessau-Roßlau, der Deutsche Wet-

¹²⁸ Vgl. Andreas Stucke: Brauchen wir ein Forschungsministerium des Bundes?, in: Weingart/Taubert (Hrsg.): Das Wissenschaftsministerium, S. 299-307.

¹²⁹ Vgl. ebd., S. 305-306.

¹³⁰ Vgl. Eva Barlösius: Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung, WZB Discussion Paper, Berlin 2008. – Vgl. Eva Barlösius: Ressortforschung, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 377-389. – Zudem die Überarbeitung Eva Barlösius: Ressortforschungseinrichtungen. Forschung im staatlichen Auftrag, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2. Aufl., S. 573-590.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

terdienst in Offenbach oder das Robert-Koch-Institut in Berlin. Aufgabe der Ressortforschung ist die wissenschaftliche Politikberatung der Ministerien. In den vergangenen Jahren ist die Ressortforschung staatlicherseits in vielen Belangen modernisiert worden. So werden seit 2004 alle Ressortforschungseinrichtungen durch den Wissenschaftsrat evaluiert. Darüber hinaus hat die Bundesregierung 2007 zehn Leitlinien für eine moderne Ressortforschung sowie ein dazu gehörendes Konzept verabschiedet.¹³¹ 2007 und 2010 gab der Wissenschaftsrat Gesamtstellungnahmen und Empfehlungen zur Ressortforschung heraus, auf deren Grundlage die Bundesregierung wiederum wichtige Punkte zur Weiterentwicklung der Ressortforschung zusammenfasste.¹³²

(2) Koordinationsgremien zwischen Bund und Ländern:

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK): Die KMK mit Sitz in Bonn ist das zentrale Koordinierungsorgan der Länder in der ihnen zugewiesenen bildungspolitischen Kulturhoheit.¹³³ Ihre Organe sind das Plenum, d.i. die Versammlung der 16 Kultusministerinnen und -minister und das jährlich wechselnde Präsidium. Daneben gibt es noch die Amtschefkonferenz, in der die Konferenzen vorbereitet werden. Zudem können je nach Sachlage ständige Gremien und Arbeitsgruppen einberufen werden. Der besondere Status der KMK gegenüber vergleichbaren Fachministerkonferenzen besteht darin, dass die KMK über ein ständiges Sekretariat mit einem Generalsekretär bzw. einer Generalsekretärin verfügt, was sie institutionell in besonderer

131 BMBF: Zehn Leitlinien einer modernen Ressortforschung, in: <https://www.bmbf.de/de/ressortforschung-540.html>. – Vgl. BMBF: Konzept einer modernen Ressortforschung, in: https://www.bmbf.de/files/konzept_ressortforschung.pdf.

132 Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Profilierung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben des Bundes, in: www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/10295-10.pdf. – BMBF: Bericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben vom 22. Juni 2011, in: https://www.bmbf.de/files/Bericht_der_Bundesregierung_zur_Weiterentwicklung_der_Einrichtungen_mit_Ressortforschungsaufgaben.pdf.

133 Vgl. grundlegend Peter Fränz/Joachim Schulz-Hardt: Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, in: KMK (Hrsg.): Einheit in Vielfalt, S. 177-228. – Ferner Sekretariat der Kulturministerkonferenz (Hrsg.): Handbuch für die Kultusministerkonferenz, Bonn 1995. – Kompakt zur historischen Genese und Entwicklung Führ: Zur Koordination der Bildungspolitik durch Bund und Länder, S. 71-74.

Weise aufwertet. Beschlüsse müssen einstimmig gefällt werden, was häufig kritisiert wird, wenngleich der Zwang zum Konsens auch heilsame Effekte entfalten kann.¹³⁴ Interessanterweise führte das für Beschlüsse notwendige Einstimmigkeitsprinzip in der Vergangenheit zwar einerseits häufig zu einer Blockade und Vertagung von umstrittenen Punkten. Dennoch ist die Fülle an von der KMK beschlossenen Regelungen „inzwischen so hoch, dass das Ergebnis in mancherlei Hinsicht unitarischer als in vielen Zentralstaaten ist.“¹³⁵ Die Beschlüsse der KMK sind zwar rechtlich unverbindlich, es spricht jedoch für das Gewicht dieser Institution im deutschen Bildungssystem, dass KMK-Beschlüsse in aller Regel in Landesrecht umgesetzt werden. Immerhin handelt es sich um ein Gremium, das aus exekutiven Vertreterinnen und Vertretern besteht und bei dem Repräsentantinnen und Repräsentanten der Legislative nicht beteiligt sind. Fritz W. Scharpf's These zur Politikverflechtung, der zufolge er dem deutschen Föderalismus eine grundsätzliche Neigung zur Privilegierung von Regierungen gegenüber Parlamenten attestiert, bestätigt sich beim Blick auf die KMK.¹³⁶

Die KMK ist eines der prominentesten Organe des deutschen Föderalismus.¹³⁷ Ihre Arbeitsweise zeigt, dass kooperativer Föderalismus möglich ist.¹³⁸ Trotz aller Kritik¹³⁹ wurde sie nur einmal im Laufe ihrer langen Geschichte ernsthaft in Frage gestellt: Im September 2004 kündigte der damalige niedersächsische Ministerpräsident Christian Wulff (CDU) im Zuge des Streits um die Rechtschreibreform den Rückzug Niedersachsens aus der KMK zum Jahresende 2005 auf der Grundlage eines einstimmig gefällten Regierungsbeschlusses an.¹⁴⁰ Eine Kündigung des Abkommens der Länder über das Sekretariat der KMK von 1959 hätte gemäß § 6, Abs. 1

134 Vgl. Leschinsky: Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens, S. 162.

135 Vgl. Wolf: Bildungspolitik, S. 46.

136 Vgl. Scharpf: Die Politikverflechtungs-Falle, S. 327-349.

137 Vgl. dazu Hans Maier: Die Kultusministerkonferenz im föderalen System, in: Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Einheit in der Vielfalt, S. 21-33.

138 Vgl. Petra Reiter-Mayer: Die ständige Konferenz der Kultusminister im föderalen System. Zur Rollenfindung und Reformfähigkeit, in: Jahrbuch des Föderalismus 6 (2005), S. 163-173.

139 Vgl. Martin Spiewak: Feier ohne Glanz, in: DIE ZEIT vom 11. Januar 2018.

140 Vgl. Christian Wulff in der Neuen Osnabrücker Zeitung, zit. nach n-tv: Niedersachsen steigt aus vom 25. September 2004, in: <http://www.n-tv.de/politik/Niedersachsen-steigt-aus-article82535.html>. – Vgl. dazu auch Thorsten Ingo Schmidt: Die Zukunft der Kultusministerkonferenz nach Niedersachsens Kündigung, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 3 (2005), S. 335-346.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

automatisch dazu geführt, dass der Vertrag für alle anderen Bundesländer ebenfalls hätte außer Kraft gesetzt werden müssen.¹⁴¹ Das Kernanliegen Niedersachsens bestand darin, neben der Kritik an zu hohen Kosten und zu viel Bürokratie, das Einstimmigkeitsprinzip zu Gunsten einer qualifizierten Mehrheitsregel zu stoppen. Die seinerzeitige KMK-Präsidentin Doris Annen (SPD) kritisierte Niedersachsen für diesen Schritt hart.¹⁴² Der Streit wurde jedoch bereits im Dezember 2004 beigelegt. Die KMK legte ein umfangreiches Reformkonzept vor, das u.a. eine Reduzierung der Gremien, die Ankündigung einer Modifikation von Abstimmungsmechanismen sowie eine personelle Reduktion um 20 % in den kommenden fünf Jahren vorsah.¹⁴³ Dieses Reformkonzept wurde auf einer Ministerpräsidentenkonferenz angenommen, womit Niedersachsens Ausstiegspläne vom Tisch waren.¹⁴⁴ Damit wurde der Weg zwar frei für eine moderate Modernisierung und Verschlankung der KMK, letzten Endes wird man im Rückblick das Ansinnen Niedersachsens jedoch eher als bundespolitischen Profilierungsversuch denn als ernst gemeinten Reformanschub einordnen müssen.

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) bis 2007 und die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK): Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) wurde 1970 auf der Rechtsgrundlage von Art. 91b GG über ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern gegründet. 1975 wurde ihre Zuständigkeit für die Forschungsförderung neben der Bildungsplanung in die Titulatur aufgenommen. Es handelte sich um eine Kommission der Regierung, die in enger Abstimmung

141 Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland vom 20. Juni 1959, § 6, Abs. 1, in: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/KMK/1959_06_20_Abkommen-KMK.pdf.

142 KMK: KMK-Präsidentin Doris Ahnen zur Kündigung des Länderabkommens über das Sekretariat der Kultusministerkonferenz vom 5. Oktober 2004, in: <https://www.kmk.org/presse/pressearchiv/mitteilung/kmk-praesidentin-doris-ahnen-zur-kuendigung-des-laenderabkommens-ueber-das-sekretariat-der-kultusministerkonferenz.html>.

143 KMK: Reform der Kultusministerkonferenz vom 2. Dezember 2004, in: <https://www.kmk.org/presse/pressearchiv/mitteilung/reform-der-kultusministerkonferenz.html>.

144 KMK: KMK-Präsidentin erfreut über Beschluss der Ministerpräsidenten, Pressemitteilung vom 16. Dezember 2004, in: <https://www.kmk.org/presse/pressearchiv/mitteilung/kmk-praesidentin-erfreut-ueber-beschluss-der-ministerpraesidenten.html>.

mit den Fachministerkonferenzen der Länder zusammenarbeiten sollte.¹⁴⁵ In diesem Gremium verfügten die Bundes- und die Ländervertreter und -vertreterinnen über je 16 Stimmen, für Beschlüsse war eine qualifizierte Mehrheit von 24 Stimmen erforderlich. Da jedoch überstimmte Länder nicht an die Umsetzung der Beschlüsse gebunden waren, entwickelte sich in der Praxis zumeist *de facto* ein Einstimmigkeitsprinzip.¹⁴⁶ Bleibende Aspekte der deutschen Wissenschaftslandschaft wie zum Beispiel die Initiation von Graduiertenkollegs gehen auf die Initiative der BLK zurück. Während der Zeit ihres Bestehens hat sich der Umfang der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern von 2,8 Mrd. DM im Jahr 1977 auf 5,9 Mrd. Euro bis zur Einstellung ihrer Tätigkeit 2007 erhöht.¹⁴⁷

Im Zuge der Föderalismusreform I von 2006 wurde der Art. 91b GG u.a. dahingehend geändert, dass die Bildungsplanung keine Gemeinschaftsaufgabe mehr sein sollte. In der Neufassung von Art. 91b GG Abs. 2 wurde Bund und Ländern nur noch die Aufgabe übertragen, bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich zusammenzuwirken. Auch die Aufgabe der Forschungsförderung wurde in Art. 91b GG Abs. 1 neu auf drei konkrete Fälle von überregionaler Bedeutung präzisiert: (1) Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen, (2) Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen, (3) Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten. Diese verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zogen institutionelle Konsequenzen für die BLK mit sich, die in der bisherigen Form mit ihrem Aufgabenzuschnitt nicht weiter existieren konnte. Ab dem 1. Januar 2008 trat die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) mit Sitz in Bonn die Rechtsnachfolge der BLK an.¹⁴⁸ Mitglieder der GWK sind sowohl die für Wissenschaft und Forschung als auch die für Finanzen zuständigen Minister des Bundes und der Länder. Rechtliche Grundlage für die Arbeit der GWK sind der Art 91 b Abs. 1 GG sowie das GWK-Abkommen.¹⁴⁹ Die Kernaufgaben der GWK beziehen sich auf die Koordination

¹⁴⁵ Vgl. BLK: Die BLK. Ein Rückblick auf 37 Jahre Dienst in Bund und Ländern, in: <http://www.blk-bonn.de/blk-rueckblick.htm>.

¹⁴⁶ Vgl. Leschinsky: Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens, S. 165-167.

¹⁴⁷ Vgl. BLK: Die BLK. Ein Rückblick auf 37 Jahre Dienst in Bund und Ländern, in: <http://www.blk-bonn.de/blk-rueckblick.htm>.

¹⁴⁸ Vgl. BLK: Grundlagen der BLK, in: http://www.blk-bonn.de/art-91b_blk_u_gwk-abkommen.htm.

¹⁴⁹ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK-Abkommen) vom 11. September

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

aller relevanten Aspekte der systemischen und strategischen Forschungsförderung des Wissenschaftssystems mit dem Ziel den Wissenschafts- und Forschungsstandort Deutschland im internationalen Wettbewerb kontinuierlich zu verbessern. Sie beschließt die Haushalte der von Bund und Ländern finanzierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen und bereitet die verschiedenen Programme der Wissenschaftsförderung vor (wie den Hochschulpakt, den Qualitätspakt Lehre und die Exzellenzinitiative/-strategie). So ist die GWK heute die „wichtigste Arena für [die] Vorbereitung staatlicher Entscheidungen“.¹⁵⁰ Die Tatsache, dass die GWK in ihrem Zuschnitt sowohl von Wissenschafts- als auch von Finanzministern besetzt ist, ist die logische Folge des Trends hin zu einer verstärkteren Ökonomisierung der Wissenschaftspolitik, die später noch genauer zu problematisieren sein wird.

(3) Politische Beratungsgremien:

Nach Achim Leschinsky gibt es für das deutsche Bildungssystem im Bereich der überregionalen Politikberatung Erfahrungen mit zwei verschiedenen institutionellen Formen: Einerseits gibt es das Modell der „Beratung durch ein Honoratiorenrgremium ohne institutionellen Dialogpartner in Politik und Verwaltung“, wofür der „Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen“ ein Beispiel ist, der zwischen 1953 und 1965 tätig war. Weiterhin gibt es das Modell der „institutionelle[n] Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie der Wissenschaft in einem Beratungsgremium“, wofür der Deutsche Bildungsrat (1965-1975) und der Wissenschaftsrat (seit 1957) Beispiele sind.¹⁵¹ Der Wissenschaftsrat existiert als einziges dieser Organe bis heute.

Wissenschaftsrat (WR): Der WR ist ein unabhängiges Beratungsorgan, das von Hochschulen und Staat besetzt wird.¹⁵² Rechtlich festgelegte

2007, geändert durch Beschluss der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) vom 17. April 2015, in: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/gwk-abkommen.pdf>.

¹⁵⁰ Stucke: Staatliche Akteure der Wissenschaftspolitik, S. 366.

¹⁵¹ Leschinsky: Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens, S. 167.

¹⁵² Vgl. zur Entwicklung Olaf Bartz: Der Wissenschaftsrat. Entwicklungslien der Wissenschaftspolitik in der Bundesrepublik 1957-2007, Stuttgart 2007. – Vgl. ferner Andreas Stucke: Der Wissenschaftsrat, in: Svenja Falk et al. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006, S. 248-255. – Hans Christian Röhl: Der Wissenschaftsrat. Kooperation zwischen Wissenschaft, Bund und Ländern

Aufgabenfelder des WR sind die Durchführung des Wettbewerbs Exzellenzstrategie (früher: Exzellenzinitiative), die institutionelle Evaluation außeruniversitärer Forschungseinrichtungen, die Begutachtung von Forschungsbauten sowie die institutionelle Akkreditierung von kirchlichen und privaten Hochschulen.¹⁵³ Der WR soll seine Empfehlungen an die gesellschaftlichen Bedürfnisse anpassen und stets die finanziellen Auswirkungen seiner Vorschläge mit bedenken. Alle anderen bildungspolitisch relevanten Institutionen vom Bund über die Länder bis hin zur GWK und zur KMK können Gutachten zu hochschulpolitischen Fragen beim WR anfordern. Der WR zeichnet sich durch eine hybride Zusammensetzung aus: Seine 54 Mitglieder können sowohl anerkannte Forscher als auch Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sein, die der Forschung nahestehen. Der Bundespräsident beruft 32 Mitglieder, 24 von ihnen auf Vorschlag der großen Forschungsgesellschaften und acht auf Vorschlag von Bund und Ländern. Die weiteren 22 Mitglieder werden von den Regierungen in Bund (6) und Ländern (1 pro Bundesland) entsendet. Der oder die Vorsitzende wird aus dem Kreis der berufenen Mitglieder jährlich gewählt. Die Amtszeit beträgt für alle Mitglieder drei Jahre. Gremien des WR sind die Vollversammlung, die sich aus zwei Kommissionen, der aus den berufenen Mitgliedern bestehenden Wissenschaftlichen Kommission und der aus den entsendeten Mitgliedern bestehenden Verwaltungskommission, zusammensetzt. In Abstimmungsverfahren ist eine Zweidrittelmehrheit zur Findung von Mehrheiten erforderlich. Finanziert wird der WR paritätisch von Bund und Ländern. Seine Haushaltsplanung bedarf der Zustimmung des Bundes sowie von zwei Dritteln der Länder. An den Verfahren wirken auch externe Sachverständige mit, die nicht zwingend Mitglieder des WR sein müssen.¹⁵⁴

In der Literatur wird der WR unterschiedlich beurteilt. Die in der Geschichte des WR nachweisbare tendenziell konservativ-bewahrende Wissenschaftspolitik ist Achim Leschinsky zufolge nur die logische Konse-

und ihre rechtlichen Determinanten, Baden-Baden 1994. – Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. September 1957 in der ab 1. Januar 2008 geltenden Fassung, in: <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/Verwaltungsabkommen.pdf>, S. 1.

153 Eine Auflistung der über das Verwaltungsabkommen hinausreichenden Gesetzes und Verordnungen bezüglich der Zuständigkeiten des Wissenschaftsrats aus den vergangenen Jahren findet sich in: Wissenschaftsrat: Rechtlich festgelegte Aufgabenfelder des Wissenschaftsrats, www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/Rechtliche_Grundlagen.pdf.

154 Vgl. dazu insgesamt Röhl: Der Wissenschaftsrat, S. 10-23.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

quenz der auf weitgehende Übereinstimmung aller Beteiligten setzenden Konzeption des Gremiums; kritische, innovative und „gegen den Strich gebürstete“ wissenschaftspolitische Positionen könnten sich in dieser Form naturgemäß nur schwer durchsetzen.¹⁵⁵ Hans Christian Röhl hebt die Bedeutung des Wissenschaftsrats als doppelte Kooperationsinstanz hervor: Er diene einerseits der Vermittlung zwischen Bund und Ländern, andererseits der Kooperation zwischen Staat und Wissenschaft.¹⁵⁶ Möglicherweise kann aus einer solchen mehrfachen Vermittlerrolle heraus nur eine in der Tendenz auf das Bewährende gerichtete Empfehlungspraxis entstehen. Margit Szöllösi-Janze wiederum gilt der WR als frühester Promotor und Artikulationsraum eines nach Marktgesetzen gestalteten und dem Gedanken des Wettbewerbs verschriebenen Wissenschafts- und Universitätssystems.¹⁵⁷ International ist die Einrichtung des WR in dieser Form beispiellos: Die Besonderheit besteht darin, dass die staatlichen Akteure an der Beratung mit eigenem Stimmrecht mitwirken, was in der Konsequenz die Wahrscheinlichkeit der Umsetzbarkeit von Empfehlungen in konkrete Politik erhöht.¹⁵⁸

Weitere politische Beratungsorgane, die hier aus Platzgründen nicht in aller Ausführlichkeit dargestellt werden können, sind beispielsweise beim Parlament direkt angesiedelte Organe wie die „Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages“ oder das „Büro für Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages“. Darüber hinaus wären der „Deutsche Ethikrat“ und die „Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e. V. – Nationale Akademie der Wissenschaften“ zu nennen.¹⁵⁹ Im Zusammenhang mit diesen Beratungsorganen ist häufig die Frage diskutiert worden, welche Rolle die Wissenschaft als Beratungsinstanz für die Politik spielt und wo die Grenzen liegen.¹⁶⁰ Die Frage nach einer guten Wissenschaftskommunikation

155 Vgl. Leschinsky: Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens, S. 171.

156 Vgl. Röhl: Der Wissenschaftsrat, S. 97-99.

157 Vgl. Margit Szöllösi-Janze: „Der Geist des Wettbewerbs ist aus der Flasche!“. Der Exzellenzwettbewerb zwischen den deutschen Universitäten in historische Perspektive, in: Jahrbuch für Universitätsgeschichte 14 (2011), S. 49-73.

158 Vgl. Stucke: Staatliche Akteure der Wissenschaftspolitik, S. 366.

159 Vgl. hierzu in aller Ausführlichkeit Kristofer Oedekoven: Politikberatung in der Wissenschaftspolitik. Strukturen, Akteure, Potentiale, unveröff. Dissertationsschrift Universität Bonn 2021.

160 Vgl. Michael Wolffsohn: Wissenschaft. Ethik oder Dienstmagd?, in: Forschung & Lehre 7 (2017), S. 577.

hat während der Corona-Pandemie noch einmal zusätzlich an Bedeutung gewonnen.¹⁶¹

(4) Forschungsorganisationen:

Auch viele der Forschungsorganisationen, von denen nun zu handeln sein wird, übernehmen inzwischen Beratungsfunktionen. Sie sind von ihrem Zuschnitt her jedoch anders aufgestellt bzw. die Beratung stellt nicht die einzige oder dominierende Funktion in deren Aufgabenportfolio dar. Die Landschaft dieser außeruniversitären Forschungsorganisationen ist relativ unübersichtlich. Es können auf diesem Feld mindestens vier verschiedene Organisationstypen unterschieden werden:

- (a) die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) als Zentralorganisation;
 - (b) die vier großen außeruniversitären Forschungsinstitutionen;
 - (c) die traditionsreichen Akademien der Wissenschaften;
 - (d) weitere Institutionen wie *think tanks* und Stiftungen.
- (a) *Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)*: Wie bereits dargelegt worden ist, ist diese Institution einst nach dem Ersten Weltkrieg als aus der Not geborenes Versorgungswerk entstanden.¹⁶² Sie ist heute *die* zentrale Selbstverwaltungsorganisation der Wissenschaft. Rechtlich ist die DFG als privatrechtlicher Verein organisiert, der die Wissenschaft in allen ihren Zweigen vertritt. Nicht nur die Universitäten und Hochschulen, sondern auch die außeruniversitären Forschungseinrichtungen, wissenschaftlichen Verbände und die Akademien der Wissenschaften sind ihre Mitglieder. Organisatorisch sind neben der Mitgliederversammlung das Präsidium, der Vorstand, der Senat, der Hauptausschuss und Fachkollegien die wesentlichen Organe der DFG. Eine in vier Abteilungen zerfallende Geschäftsstelle

¹⁶¹ Vgl. hier nur exemplarisch ein paar Beiträge zu dieser sehr umfassenden Debatte Georg Schütte: Alte Fragen müssen neu gestellt werden, in: *Forschung & Lehre* 4 (2020), S. 318-319. – Vgl. Thomas Petersen: Die Stunde der Wissenschaft, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. Juni 2020. – Zuvor bereits diskutiert bei Carsten Könneker: Weniger Wertschätzung, weniger Engagement. Zur Situation der Wissenschaftskommunikation in Deutschland, in: *Forschung & Lehre* 10 (2018), S. 870-872. – Vgl. hierzu: Ulrich Schnabel: Auf der großen Bühne, in: *DIE ZEIT* vom 25. Februar 2021. – Vgl. Maximilian Probst et al.: So gewinnt das bessere Argument, in: *DIE ZEIT* vom 25. Februar 2021.

¹⁶² Vgl. Kapitel 2.5.2. – Vgl. ferner Hammerstein: Die Deutsche Forschungsgemeinschaft, S. 32-65.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

mit 750 Mitarbeitern in Bonn dient zur Koordination der Prozesse.¹⁶³ In ihrer Vergabapraxis setzt die DFG vor allem auf Wettbewerbsverfahren: Eingereichte Anträge werden in einem mehrstufigen Verfahren durch ehrenamtliche Gutachter beurteilt und dann von gewählten Mitgliedern in Fachkollegien endgültig beschieden.¹⁶⁴ Die DFG übernimmt auch Funktionen eines Beratungsgremiums, indem sie für Politik und Öffentlichkeit Stellung zu Strukturfragen der Wissenschaft bezieht. Finanziert wird die DFG zu etwa zwei Dritteln aus dem Bundeshaushalt und zu etwa einem Drittel aus den Länderhaushalten. Mit 0,1 % spielen Mittel aus dem Stifterverband, private Zuwendungen und eigene Einnahmen eine eher marginale Rolle. Im Jahr 2019 kam die DFG auf ein Gesamtbudget von knapp 3,3 Mrd. Euro.¹⁶⁵

(b) *Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen:* Das deutsche Hochschul- und Universitätssystem wird durch ein im europäischen Vergleich recht weit ausgebautes System außeruniversitärer Forschungseinrichtungen ergänzt. Während sich die Universitäten klassischerweise primär der Lehre und Forschung widmen und sich die Hochschulen um die praxisnahe Ausbildung kümmern, haben die außeruniversitären Forschungseinrichtungen in erster Linie Forschungsaufgaben zu erfüllen. Vier große Institutionen kümmern sich um vier konkret definierte Bereiche: die Max-Planck-Gesellschaft konzentriert sich auf Grundlagenforschung, die Fraunhofer Gesellschaft auf industriennahe Forschung, die Helmholtz Gemeinschaft deutscher Forschungszentren beschäftigt sich mit aufwändiger Geräteinfrastruktur im Bereich der Material-, Energie- und Klimaforschung und die Leibniz-Gemeinschaft fokussiert die multidisziplinäre und anwendungsorientierte Grundlagenforschung und Politikberatung.¹⁶⁶ Die Einrichtungen decken die Vielfalt der wissenschaftlichen Disziplinen ab, ihre Forschungsgruppen sind zum Teil außeruniversitär, zum Teil aber auch an Universitäten lokalisiert. Die Akteurskonstellationen und

163 DFG: Gremien, in: http://www.dfg.de/dfg_profil/gremien/index.jsp.

164 DFG: Quo vadis, Antrag? Antragstellung, Begutachtung, Entscheidung, in: http://www.dfg.de/foerderung/grundlagen_rahmenbedingungen/quo_vadis_antrag/index.html.

165 Vgl. DFG: Jahresbericht 2019. Aufgaben und Ergebnisse, in: https://www.dfg.de/dfg_profil/jahresbericht/index.html, S. 185.

166 Vgl. Hans-Willy Hohn: Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 457-477.

Entwicklungspfade der außeruniversitären Forschungsförderung¹⁶⁷ hier nachzuzeichnen, würde den Rahmen sprengen und am Untersuchungsziel vorbeigehen.

(c) *Akademien der Wissenschaften:* Wie in Kapitel 2.3.2 ausgeführt, war es die Krise der Universitäten in der frühen Neuzeit, die die Akademien als außeruniversitäre Gelehrtenzirkel immer attraktiver machte. Spätestens zu Beginn des 19. Jahrhunderts waren die Universitäten allerdings wieder die zentralen Forschungsinstitutionen und die zeitweilige Konkurrenz durch die Akademien schien beendet, wenngleich die Akademien weiter existierten. In der Bundesrepublik waren lange Zeit die regionalen Wissenschaftsakademien prägend. Die acht Wissenschaftsakademien¹⁶⁸ gehen zum Teil noch auf Gründungen durch frühneuzeitliche Fürsten zurück und schlossen sich ab 1967 in der Konferenz,¹⁶⁹ seit 1999 in der Union der deutschen Akademien der Wissenschaften zusammen.¹⁷⁰ Im Februar 2008 wurde nach dem Vorbild international vergleichbarer Organe von der GWK ebenfalls eine Nationale Akademie eingerichtet: Diese Funktion wurde der seit 1652 bestehenden Leopoldina in Halle (Saale) übertragen, die im Zuge der Corona-Pandemie einer breiteren Öffentlichkeit durch ihre Stellungnahmen bekannt wurde.¹⁷¹ Von dieser Einrichtung versprach man sich eine Aufwertung der Beratungsfunktion für Politik und Gesellschaft.¹⁷² Es bleibt abzuwarten, wie sich die Bedeutung der Akademien in Zukunft entwickeln wird. Sie stehen noch immer im Ruf, Debattierclubs für ältere, meist männliche Honoratioren zu sein, auch

¹⁶⁷ Vgl. hierzu Hans-Willy Hohn/Uwe Schimank: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung, Frankfurt a. M. 1990.

¹⁶⁸ Konkret sind die die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (BBAW), die Akademie der Wissenschaften zu Göttingen, die Bayerische Akademie der Wissenschaften, die Sächsische Akademie der Wissenschaften zu Leipzig (SAW), die Heidelberger Akademie der Wissenschaften, die Akademie der Wissenschaften und Literatur, Mainz, die Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften sowie die Akademie der Wissenschaften Hamburg.

¹⁶⁹ Vgl. Monika Stoermer: Zur Geschichte der Konferenz der Akademien der Wissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland, in: Michael Winkler (Hrsg.): Festschrift für Ernst-Joachim Meusel, Baden-Baden 1997, S. 257-262.

¹⁷⁰ Union der Akademien der Wissenschaften: Über uns, in: <http://www.akademienunion.de/akademienunion/ueber-uns/>.

¹⁷¹ Vgl. exemplarisch Anne Hähnig: Leopold wer?, in: DIE ZEIT vom 28. Mai 2020.

¹⁷² Vgl. hierzu ausführlich Justus Lentsch: Akademien der Wissenschaften. Wissensmakler für Politik und Gesellschaft, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl. S. 406-426, S. 415-423.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

wenn dieses Bild nicht mehr ganz der Realität entspricht. Eine besondere Stärke der Akademien bestand immer darin, dass an ihnen besonders langfristige Forschungsvorhaben gefördert werden konnten, die zum Teil über den Zeitraum eines Jahrhunderts hinausgehen, wie etwa Wörterbücher, zeitaufwändige Editionen, Nachlasspublikationen und geisteswissenschaftliche Grundlagenforschung.¹⁷³ Dies könnte gerade in Zeiten kurzfristiger Projektförderung, die an den Universitäten dominiert, als Alleinstellungsmerkmal zur Profilschärfung und Zukunftsfähigkeit der Akademien beitragen.

(d) *think tanks und Stiftungen:* Auch Stiftungen und *think tanks* gehören zum Wissenschaftssystem der Bundesrepublik.¹⁷⁴ Im Bereich der Stiftungen lassen sich die Stiftungen privaten Rechts als Organisationen der Zivilgesellschaft¹⁷⁵ von den dreizehn Begabtenförderungswerken unterscheiden, die sämtlich auch Abteilungen unterhalten, in denen geforscht wird.¹⁷⁶ Während erstere durch private oder von einem Unternehmen zur Verfügung gestellte Mittel unterhalten werden, werden zweitgenannte durch das BMBF finanziert. Gerade im Bereich der *think tanks* ist es in jüngerer Vergangenheit zu großen Bewegungen gekommen. Sie gelten als Vorreiter neuer Modelle der Wissenschaftsorganisation.¹⁷⁷ Der für die Hochschulöffentlichkeit neben dem von Unternehmen getragenen „Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft“¹⁷⁸ bedeutendste *think tank* ist das „Centrum für Hochschulentwicklung“ (CHE). Das in Hannover ansäss-

173 Beispiele sind etwa die Gottfried Wilhelm Leibniz-Edition, das Grimmsche Wörterbuch oder aber der Nachlass von Niklas Luhmann. Vgl. Union der Akademien der Wissenschaften: Forschungsprojekte im Akademienprogramm, <http://www.akademienunion.de/forschungsprojekte/>.

174 Vgl. Rudolf Speth: Stiftungen und Think-Tanks, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 390-405.

175 Beispiele sind etwa die VolkswagenStiftung, die Stiftung Mercator, die Robert Bosch Stiftung oder die Bertelsmann-Stiftung.

176 Im Einzelnen sind dies das Avicenna-Studienwerk (muslimisch), das Cusanuswerk – Bischöfliche Studienförderung (katholisch), das Studienwerk Villigst (evangelisch), das Ernst Ludwig Ehrlich Studienwerk (jüdische), die Friedrich-Ebert-Stiftung (SPD-nah), die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FDP-nah), die Hanns-Seidel-Stiftung (CSU-nah), die Hans-Böckler-Stiftung (gewerkschaftsnah), die Heinrich-Böll-Stiftung (Bündnis 90/Die Grünen-nah), die Konrad-Adenauer-Stiftung (CDU-nah), die Rosa-Luxemburg-Stiftung (Die Linke-nah) die Stiftung der Deutschen Wirtschaft und Studienförderwerk Klaus Murmann (arbeitgebernah), Studienstiftung des deutschen Volkes (unabhängig).

177 Vgl. Speth: Stiftungen und Think-tanks, S. 397-400.

178 Vgl. Webpräsenz <https://www.stifterverband.org/>.

sige CHE wurde 1994 von der Bertelsmann-Stiftung und der Stiftung zur Förderung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) gegründet. Bis heute finanziert die Bertelsmann-Stiftung knapp die Hälfte des CHE-Budgets. In seiner Selbstdarstellung gibt das CHE an, sich für ein faires und leistungsstarkes Hochschulsystem einzusetzen und anwendungsorientierte Lösungen für die Herausforderungen des Wissenschaftssystems anzubieten. Dabei schreibt sich das CHE insbesondere die Stärkung der Hochschulautonomie auf die Fahnen.¹⁷⁹ Der frühere langjährige Leiter des CHE, Detlef Müller-Böling, hat dieses Selbstverständnis in einer viel beachteten Monografie mit dem Titel „Die entfesselte Hochschule“ ausführlich beschrieben.¹⁸⁰ In der Hochschulcommunity ist das CHE umstritten: In den Augen seiner Kritikerinnen und Kritiker ist es zu wirtschafts- bzw. unternehmensnah und leistet der eindimensionalen Ökonomisierung der Hochschulwelt Vorschub.¹⁸¹ In der breiteren Öffentlichkeit ist das CHE vor allem durch seine ebenfalls umstrittenen Hochschulrankings bekannt, die u.a. in der Wochenzeitung DIE ZEIT publiziert werden.

(5) Interessenvertretungen:

Hochschulrektorenkonferenz (HRK): In der 1949 als Westdeutsche Rektorenkonferenz¹⁸² gegründeten heutigen HRK sind aktuell 268 Mitgliedshochschulen vertreten, die gemeinsam 92 % der immatrikulierten Studierenden in Deutschland abdecken. Konkrete Mitglieder sind die Rektorate bzw. Präsidien der Universitäten und Hochschulen. Als ihre drei zentralen Aufgaben definiert die HRK (1) die Meinungsbildung und politische Vertretung, (2) die Grundlagen- und Standardentwicklung im Hochschulsy-

179 Vgl. CHE: Über uns, in: <http://www.che.de/cms/?getObject=237&getLang=de>. – CHE: Selbstverständnis, in: <http://www.che.de/cms/?getObject=1082&getLang=de>.

180 Detlef Müller-Böling: Die entfesselte Hochschule, Gütersloh 2000. – Vgl. dazu rückblickend kritisch Alfred Kieser: 20 Jahre „Entfesselung deutscher Hochschulen“. Eine kritische Bilanz, in: Forschung & Lehre 7 (2020), S. 588-589.

181 Vgl. exemplarisch Thomas Schuler: Bertelsmannrepublik Deutschland. Eine Stiftung macht Politik, Frankfurt 2010. – Wolfgang Lieb: Der stärkste Motor beim Zerstörungswerk. Die Bertelsmann Stiftung, in: Albrecht Müller: Meinungsmache. Wie Wirtschaft, Politik und Medien uns das Denken abgewöhnen wollen, München 2009, S. 256-266.

182 Vgl. Kapitel 2.5.1.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

tem sowie (3) Dienstleistungen für Hochschulen und Öffentlichkeit.¹⁸³ Institutionell ist die HRK durch drei wichtige Gremien organisiert: Das oberste beschlussfassende Organ ist die aus allen 268 Mitgliedern bestehende Mitgliederversammlung, die über Grundsatzfragen und den Haushalt der HRK berät und beschließt. Weiterhin gibt es den nach einem festen Schlüssel gewählten aus 36 Mitgliedern bestehenden Senat, der zu mittelfristigen Initiativen, Planungen und Strategien berät. Dem Präsidium schließlich gehören neben dem Präsidenten bzw. der Präsidentin fünf weitere Vizepräsidenten bzw. -präsidentinnen und deren Sprecher bzw. Sprecherinnen an, die von den Mitgliedergruppen auf zwei Jahre gewählt werden. Diese Mitgliedergruppen dienen zur Spezifikation nach verschiedenen Hochschultypen und müssen mindestens einmal pro Jahr tagen.¹⁸⁴ Die Entscheidungen werden in verschiedenen Ständigen Kommissionen sowie in Arbeits- und Projektgruppen entwickelt, die von der Geschäftsstelle mit ihrem Generalsekretär gebündelt und koordiniert werden. Diese Konstruktion der HRK wird von vielen Hochschulleitungen zunehmend kritisch gesehen. Es gibt oftmals spürbare Spannungen, die sich damit erklären lassen, dass die Interessenslage bei über 260 Mitgliedern naturgemäß sehr heterogen ist. Es bleibt abzuwarten, wie lange die HRK in dieser Form erhalten bleiben wird.

Landesrektorenkonferenzen (LRK): Unter dem Dach der HRK existieren inzwischen in allen Bundesländern auch Landesrektorenkonferenzen. Da Hochschulpolitik in vielen Belangen im Kompetenzbereich der Bundesländer angesiedelt ist, liegt es für Bundesländer mit vielen Universitäten nahe, vernetzte Interessensarbeit nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Länderebene zu betreiben. Dies gilt nicht zuletzt für Nordrhein-Westfalen, dessen LRK über 16 Mitglieder verfügt. Informationsbündelung, Vernetzung, Austausch, regelmäßige Mitgliederversammlungen, Ansprechbarkeit für Politikerinnen bzw. Politiker und das Abfassen von Stellungnahmen sind die wesentlichen Elemente, mit denen die LRKs arbeiten. Viele Anfragen aus den Ministerien laufen über die LRKs, sodass ihnen auch die Funktion eines zentralen Ansprechpartners für die jeweiligen Ministerien zukommt.

Deutscher Hochschulverband (DHV): Der 1950 gegründete und in Bonn ansässige DHV ist die Interessenvertretung der deutschen Hochschulleh-

183 Vgl. HRK: Aufgaben und Struktur, in: <https://www.hrk.de/hrk/aufgaben-und-struktur/>.

184 Vgl. HRK: Gremien, in: <https://www.hrk.de/hrk/gremien/>.

renden.¹⁸⁵ Er vertritt die hochschulpolitischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Interessen der Berufsgruppe der Hochschullehrenden und kümmert sich nach eigenen Angaben vor allem um den wissenschaftlichen Nachwuchs.¹⁸⁶ Konkret erbringt der DHV Informationsdienstleistungen für seine Zielgruppe und versucht, mit Stellungnahmen und Vorschlägen auf den politischen Prozess einzuwirken. Darüber hinaus organisiert er Coachings und betreibt Ausschreibungsplattformen. Der DHV gibt die in akademischem Kreisen stark rezipierte Zeitschrift „Forschung & Lehre“ heraus. Besondere Öffentlichkeitswirksamkeit erlangt der DHV durch die in der Hochschulöffentlichkeit durchaus viel beachtete jährliche Vergabe von Preisen wie dem Deutschen Hochschulbaupreis, dem Hochschullehrenden des Jahres, dem Rektor/der Rektorin des Jahres und nicht zuletzt dem Wissenschaftsminister/der Wissenschaftsministerin des Jahres. Für diese und weitere Zwecke wurde 2010 die Deutsche Universitätsstiftung ins Leben gerufen, die Stipendiaten fördert und mit dem Magazin „philantropie und stiftung“ ein eigenes Publikationsorgan herausgibt, das vor allem Fundraising sowie Stiftungsgründung und -wirkung thematisiert.¹⁸⁷

Deutsche Gesellschaft Juniorprofessor (DGJ): Mit der Einführung der Juniorprofessur, auf die später noch genauer einzugehen sein wird,¹⁸⁸ war eine neue Kategorie von an der Hochschule Bediensteten geschaffen worden, die zwischen den klassischen Ordinarien und dem wissenschaftlichen Mittelbau angesiedelt waren. Daher formierte sich mit dem DGV ein bundesweiter Zusammenschluss dieser Gruppe, der als Ansprechpartner für das BMBF fungiert und Informationsdienste, Netzwerkmöglichkeiten und Interessenvertretung für Juniorprofessoren anbietet.¹⁸⁹

Hochschullehrerbund (HLB): Neben der DHV und der DGJ der Vollständigkeit halber zu erwähnen ist noch der HLB, der eine Interessenvertretung der Hochschullehrenden an Fachhochschulen darstellt und mit der

¹⁸⁵ Vgl. zu Genese und Entwicklung Franz J. Bauer: Geschichte des Deutschen Hochschulverbands, München 2000, S. 11-38. – Im Übrigen hat sich bisher nichts an dem von Bauer zu Beginn seiner Monografie formulierten Urteil geändert, dass der Deutsche Hochschulverband, obwohl als Berufsvereinigung der Professoren per se auf das Engste mit dem wissenschaftlichen Leben der Bundesrepublik verbunden, bisher interesseranterweise kaum Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung gewesen ist. Ebd., S. 7.

¹⁸⁶ Vgl. DHV: Aufgaben und Ziele, in: <https://www.hochschulverband.de/aufgaben-und-ziele.html#>.

¹⁸⁷ Vgl. DHV: Deutsche Universitätsstiftung (DUS), in: <https://www.hochschulverband.de/672.html#>.

¹⁸⁸ Vgl. Kapitel 3.5.5.

¹⁸⁹ Vgl. Webpräsenz, in: www.juniorprofessur.org.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

Zeitschrift „Die Neue Hochschule“ (DNH) ebenfalls ein eigenes Periodikum herausgibt.¹⁹⁰

Bundesvertretung Akademischer Mittelbau (BAM): Die BAM stellt die Vereinigung der Mittelbauvertretungen verschiedener Bundesländer dar. Sie existiert seit 1988 und versucht seitdem, Einfluss auf die Hochschulpolitik zu nehmen.¹⁹¹ Die BAM ist jedoch organisatorisch nicht besonders stark entwickelt und als Stimme im öffentlichen hochschulpolitischen Diskurs kaum präsent. Ein Strukturdefizit in der deutschen Hochschulpolitik besteht darin, dass der wissenschaftliche Mittelbau keine funktionierende Interessenvertretung hat und insofern auch über zu wenig Lobby verfügt, um seine Stimme im Aushandeln von Interessen kraftvoll zu Gehör zu bringen.¹⁹²

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW): Die GEW ist die größte Bildungsgewerkschaft Deutschlands und deckt alle Bereiche des Bildungswesens ab, wenngleich der Schwerpunkt erkennbar auf der schulischen Bildung liegt. Nichtsdestoweniger existiert unter dem Dach der GEW auch ein Bundesfachgruppenausschuss Hochschule und Forschung sowie eine Projektgruppe DoktorandInnen, die sich schwerpunktmäßig mit hochschulpolitischen Themen beschäftigen.¹⁹³

Wie eingangs des Kapitels angedeutet, möge der vorliegende Überblick unterstreichen, dass die Institutionenlandschaft des deutschen Bildungssystems um die hier als Kerninstitution betrachtete Universität/Hochschule herum äußerst heterogen ausgestaltet ist. Dies gilt gerade für das Verhältnis zwischen wissenschaftlichen und staatlichen Akteuren. Das deutsche Wissenschaftssystem ist durch eine hohe korporative Handlungsfähigkeit der wissenschaftlichen gegenüber staatlichen Akteuren ebenso charakterisiert wie durch einen immensen formalen Verflechtungsgrad staatlicher und wissenschaftlicher Akteure.¹⁹⁴ Das BMBF als zentrales übergeordnetes

190 Vgl. Webpräsenz HLB, in: <http://hlb.de/startseite/>.

191 Vgl. Webpräsenz BAM, in: <http://mittelbau.org/>.

192 Deutlich präsenter sind verschiedene Promovierendennetzwerke, die sich nicht nur an Angestellte der Hochschulen wenden, sondern Promovenden allgemein in den Blick nehmen. Hier haben sich in den vergangenen Jahren verschiedene Portale wie „Thesis. Interdisziplinäres Netzwerk für Promovierende und Promovierte“ gebildet. – Vgl. Webpräsenz Thesis, in: <http://www.thesis.de/index.php?id=ueber-thesis>.

193 Vgl. GEW: Bundesfachgruppenausschuss Hochschule und Forschung, in: <https://www.gew.de/ausschuesse-arbeitsgruppen/bundesfachgruppen/bfga-hochschule-und-forschung/>. – GEW: Projektgruppe DoktorandInnen, in: <https://www.gew.de/ausschuesse-arbeitsgruppen/weitere-gruppen/projektgruppe-dokorandinnen/>.

194 Vgl. Stucke: Staatliche Akteure der Wissenschaftspolitik, S. 365.

Ministerium verfügt über weniger Kompetenzen und Regelungsmöglichkeiten als vergleichbare Ministerien in anderen Politikfeldern. Es sieht sich mit einer ganzen Reihe von selbstbewussten Landesministerien konfrontiert, die um ihre historisch tradierte und rechtlich abgesicherte Machtstellung wissen. Grund für das heterogene Institutionengeflecht ist der in Kapitel 3.2 problematisierte deutsche Bildungsföderalismus und die mit ihm verbundenen Aushandlungsprozesse. Jener typisch deutsche Bildungsföderalismus zeitigt nicht zuletzt mit Blick auf das Hochschulsystem paradoxe Konsequenzen: Auf der einen Seite scheinen höhere Bildung, Forschung und Lehre von ihrem Wesen her international ausgerichtet zu sein und lassen sich kaum von innerdeutschen Landesgrenzen beeindrucken. In dieser Perspektive wirkt das deutsche Hochschulsystem auf den ersten Blick ausgesprochen provinziell. Andererseits sind Kulturhoheit und Bildungsföderalismus geradezu ein Garant für Pluralität und Vielschichtigkeit, die wiederum der Natur von Bildung, Forschung und Lehre nur zuträglich sein können.

Die verschiedenen intermediären Instanzen, seien sie nun primär Koordinationsgremien, Beratungsorgane oder Interessenvertretungen, verfügen sämtlich über eigene professionelle Mitarbeiterstäbe. So unterschiedlich sie in ihrer rechtlichen Struktur ausgestaltet sind, so ähnlich sind sie sich in der organisatorischen Aufstellung ihrer Gremienstruktur sowie in ihrer Arbeitsweise über Beschlüsse, Stellungnahmen, Empfehlungen und Prognosen. Die KMK ist das zentrale Organ der Bund-Länder-Koordination, wobei für den hochschulpolitischen Bereich die GWK und der WR die beiden zentralen Institutionen der deutschen Wissenschaftspolitik sind, die staatliche und wissenschaftliche Akteure an einen Tisch bringen und finanzielle sowie strukturelle Fragen verhandeln. Hier werden die meisten der später konsensual getroffenen Entscheidungen vorbereitet und insofern die eigentliche Kernarbeit geleistet. Die meisten der im Vorhin-ein vorgestellten außeruniversitären Forschungsinstitutionen werden nach Art. 91 b Abs. 1 GG gemeinsam durch Bund und Länder gefördert.¹⁹⁵ Die Aufteilung der Anteile unter den Bundesländern, v.a. für die Zuschüsse der DFG, der Max-Planck-Gesellschaft und der Leibniz-Gemeinschaft, regelt der „Königssteiner Schlüssel“, der auf das Königssteiner Staatsabkommen der Länder zur Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrich-

¹⁹⁵ Vgl. GWK: Übersicht: Gemeinsame Förderung des Bundes und Länder auf der Grundlage des Artikels 91b GG, in: <http://www.gwk-bonn.de/themen/finanzierung-von-wissenschaft-und-forschung/gemeinsame-foerderung-von-bund-und-laendern/>.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

tungen von 1949¹⁹⁶ zurückgeht. Er berechnet sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder.¹⁹⁷

Seit einigen Jahren haben sich die führenden Wissenschaftsorganisationen zur Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen zusammengeschlossen.¹⁹⁸ Jedes Jahr übernimmt eine dieser Mitgliederorganisationen die Federführung der Allianz. Es handelt sich hierbei um den Versuch, in einem schwer überschaubaren Institutionendickicht bei wichtigen Fragen mit einer gemeinsamen Stimme aufzutreten. Ähnliche Allianzinitiativen gab es in den vergangenen Jahren aus dem Bereich der Universitäten selbst. So wurde 2015 der Verein „German U15 e. V.“ gegründet, ein Zusammenschluss von fünfzehn großen und traditionsreichen, medizin-führenden Universitäten, der die Interessen der forschungsstarken Volluniversitäten repräsentieren möchte und der auch Mitglied in verschiedenen internationalen Universitätsnetzwerken ist.¹⁹⁹ Dieser Verbund ist deutlich schlanker und übersichtlicher organisiert als die vergleichsweise behäbige HRK mit ihren vielen Mitgliedern. Auch die Technischen Universitäten haben sich zu einer ähnlichen Allianz mit dem Namen „TU9 - German Universities of Technology“ zusammengeschlossen.²⁰⁰ Ende 2020 zogen elf mittelgroße Universitäten nach und gründeten ihrerseits eine eigene Uni-

196 Vgl. Staatsabkommen der Länder der Bundesrepublik Deutschland über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen, in: Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen Nr. 37 vom 10. Oktober 1950, starweb.hessen.de/cache/GVBL/1950/00037.pdf.

197 Ursprünglich nur für den Forschungsbereich angewendet, findet dieses Berechnungsverfahren mittlerweile auch in vielen anderen Politikfeldern Anwendung, so zum Beispiel bei der länderinternen Verteilung von Flüchtlingen.

198 Beteiligt sind: die Alexander von Humboldt-Stiftung, die Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina, die Deutsche Forschungsgemeinschaft, der Deutsche Akademische Austauschdienst, die Fraunhofer-Gesellschaft, die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren, die Hochschulrektorenkonferenz, die Leibniz-Gemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft und der Wissenschaftsrat.

199 Vgl. <https://www.german-u15.de/>. – Die Mitglieder sind: Freie Universität Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Georg-August-Universität Göttingen, Universität Hamburg, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Universität zu Köln, Universität Leipzig, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Ludwig-Maximilians-Universität München, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Eberhard Karls Universität Tübingen und Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

200 Vgl. <https://www.tu9.de/>.

versitätsallianz 11+.²⁰¹ Während die German U-15 durchaus über eine vernehmbare Stimme in der deutschen Wissenschaftspolitik verfügen, bleibt abzuwarten, ob weitere ähnlich gelagerte Initiativen zu einer besseren Interessenvertretung der Universitäten beitragen können oder die Komplexität der Akteurskonstellation noch weiter verschärfen werden.

Der Blick auf die vergangenen Jahre zeigt, dass solche Allianzinitiativen Erfolg versprechender sind als eigene neue Institutionen. So gab es zum Beispiel die Idee, analog zur Deutschen Forschungsgemeinschaft DFG auch eine Deutsche Lehrgemeinschaft zu gründen, die nie verwirklicht wurde.²⁰² Konkreter wurde es bei dem vom Kabinett Merkel IV geplanten Projekt der Einrichtung eines Nationalen Bildungsrats. Auch diese Idee ist inzwischen gescheitert. War dieses neue Gremium noch als Prunkstück der bildungspolitischen Ideen der Regierung bei Amtsantritt im Koalitionsvertrag angekündigt²⁰³ und seinerzeit auch medial breit rezipiert worden,²⁰⁴ wurde die Idee in der politischen Realität zerrieben.²⁰⁵ Deutlich bescheidener als ursprünglich geplant, einigten sich die Kultusminister im Dezember 2019 stattdessen auf die Einrichtung einer „Ständigen wissenschaftlichen Kommission“ (Stäwiko). Diese wurde kurz vor Ende der Legislaturperiode im Mai 2021 eingesetzt.²⁰⁶ Zwar wäre mit dem ursprünglichen Plan eines Nationalen Bildungsrats mit entsprechendem Ver-

- 201 Vgl. idw: Gründung der Universitätsallianz UA11+/German University Alliance 11+ vom 27. November 2020, in: https://nachrichten.idw-online.de/2020/11/27/gruendung-der-universitaetsallianz-ua11-german-university-alliance-11/groupcolor=6&wt_zmc=nl.int.zonaudev.zeit_online_chancen_w3.d_03.12.2020.nl_ref.zeitde.bildtext.link.20201203&utm_medium=nl&utm_campaign=nl_ref&utm_content=zeitde_bildtext_link_20201203&utm_source=zeit_online_chancen_w3.d_03.12.2020_zonaudev_int. – Die Gründungsmitglieder sind die Universitäten in Bielefeld, Greifswald sowie die TUs aus Kaiserslautern, Magdeburg, Paderborn, Passau, Potsdam, Saarbrücken, Trier, Ulm und Wuppertal.
- 202 Vgl. o. V.: HRK will keine „Deutsche Lehrgemeinschaft“, in: *Forschung & Lehre* 6 (2017), S. 484.
- 203 CDU/CSU/SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 2018, in: <https://www.bundesregierung.de/brdg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>, S. 28.
- 204 Vgl. etwa Martin Spiewak: Weise für das Land, in: *DIE ZEIT* vom 19. April 2018.
- 205 Vgl. Heike Schmoll: Mehr Streit war lange nicht, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14. November 2019.
- 206 Vgl. Martin Spiewak: Der Nachhilfverein, in: *DIE ZEIT* vom 6. Mai 2021. – Heike Schmoll: Unbequem sollen sie sein, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27. Mai 2021.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

waltungsunterbau die Symmetrie der Koordinierungsgremien zwischen Bund und Ländern (KMK und GWK) auf die politischen Beratungsgremien übertragen worden (Wissenschaftsrat und Bildungsrat). Allerdings stellt sich die Frage, ob es wirklich sinnvoll gewesen wäre, ein ohnehin kaum überschaubares Akteursgeflecht durch ein weiteres Gremium noch unübersichtlicher zu machen. Die Stäwiko wird sich in der bildungspolitischen Landschaft der Zukunft noch bewähren müssen.

Was bedeutet nun dieses komplexe Institutionengeflecht der bundesdeutschen Wissenschaftspolitik für die Funktionsfähigkeit der Universitäts- und Hochschulpolitik, die ein zweifellos wichtiger, aber eben nur einer von mehreren Bausteinen ist? In der Literatur wird auf der einen Seite argumentiert, dass dieses „Bündel an intermediären Einrichtungen“ gute Dienste bei der Entwicklung, Austarierung und Kommunikation unterschiedlicher Interessen von Bund und Ländern gespielt habe und dass die Kombination aus formal ausgewiesenen und informell wirksamen Aushandlungs- und Koordinationsprozessen ein hohes Maß an Vertrauen und eine Konsenskultur im deutschen Wissenschaftssystem etabliert habe.²⁰⁷ Uwe Schimank unterscheidet Netzwerke, Polyarchien und Hierarchien als drei Typen von Verhandlungskonstellationen.²⁰⁸ Alle drei Mechanismen finden sich in der deutschen Wissenschaftspolitik wieder.

Auf der anderen Seite wird die Meinung vertreten, dass die unklare Kompetenzaufteilung und -abgrenzung der Institutionen untereinander nicht immer klar geregelt sei und daher nicht selten zu Reibungsverlusten führe. Es gleicht der berühmten Frage nach dem Ei und der Henne, ob nun die Gremienvielfalt kausal ursächlich für den Abstimmungsbedarf ist oder umgekehrt.²⁰⁹ In den vielfältigen Abstimmungs- und Aushandlungssystemen sind ebenso viele Konfliktmöglichkeiten angelegt. Mit Blick auf die Bildungsplanung hat Heinrich Mäding zwischen drei verschiedenen Konfliktmustern unterschieden: den vertikalen Konflikten zwischen den verschiedenen Ebenen Kommunen, Länder und Bund; den parteipolitischen Konflikten zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, die je nach vertikaler Ebene unterschiedlich besetzt sein können, sowie drittens den sektoralen Konflikten zwischen „Bildungspartei“ und „Finanzpar-

207 Vgl. Agnes Knie/Dagmar Simon: Stabilität und Wandel des deutschen Wissenschaftssystems, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 26-38, S. 29.

208 Vgl. Uwe Schimank: Elementare Mechanismen, in: Arthur Benz et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 29-45, S. 31-32.

209 Vgl. Leschinsky: Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens, S. 152.

tei“.²¹⁰ Dieses System begünstigt in jedem Fall informelle Aushandlungsprozesse, die eine mangelnde Transparenz nach außen hin nach sich ziehen. Eine direkte Steuerung der Wissenschaft durch staatliche Akteure ist in diesem System kaum möglich, was sich positiv auf die Freiheit der Wissenschaft auswirkt. Es sind eher informelle wissenschaftspolitische Steuerungsinstrumente wie etwa die Schaffung von Gelegenheitsstrukturen für Forschung, die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Anreize oder die Verordnung von internen Governance-Formen,²¹¹ über die von staatlicher Seite Einfluss auf die Wissenschaft genommen wird. Wenngleich die deutsche Wissenschaftspolitik vergleichsweise wenig anfällig für eindimensionalen staatlichen Dirigismus und eine sich verselbständigte Macht von Exekutivgewalt ist, so scheint sie aber dennoch anfällig für Lobbyismus zu sein.

Unter dem Strich scheinen sich Stärken und Schwächen die Wage zu halten: Der Konstanzer Philosoph und Wissenschaftstheoretiker Jürgen Mittelstraß bezeichnet das deutsche Wissenschaftssystem daher als eines der besten und zugleich strukturkonservativsten der Welt.²¹² Hohe Stabilität und ausgeprägte Konsensmechanismen stehen auf der Pro-Seite der Akteurskonstellation im deutschen Hochschulsystem, mangelnde Transparenz und geringe Flexibilität sind als negative Aspekte zu verbuchen.

3.5 Herausforderungen und Probleme

„Das Verhängnis unserer Kultur ist, daß sie sich materiell viel stärker entwickelt hat als geistig. Ihr Gleichgewicht ist gestört.“
(Albert Schweitzer, 1875-1965)

Nach der Beschreibung und Analyse der verfassungsrechtlichen, föderalen, europäischen und akteurstheoretischen Rahmenbedingungen der bundesdeutschen Hochschul- und Universitätspolitik soll nun abschließend ein zukunftsorientierter Blick auf die Herausforderungen und Probleme dieses Politikfelds gerichtet werden. Aus der Vielfältigkeit der Herausforderungen

²¹⁰ Vgl. Heinrich Mäding: Föderalismus und Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Arthur B. Gunlicks/Rüdiger Voigt (Hrsg.): Föderalismus in der Bewährungsprobe. Die Bundesrepublik in den 90er Jahren, 2. Aufl., Bochum 1994, S. 147-170, S. 154-160.

²¹¹ Vgl. Stucke: Staatliche Akteure der Wissenschaftspolitik, S. 373-374.

²¹² Vgl. Jürgen Mittelstraß: Die Verhältnisse zum Tanzen bringen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. September 2014.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

gen können hier nur einige wesentliche Tendenzen herauspräpariert werden, die eng aufeinander bezogen sind.

3.5.1 Die Finanzierungsproblematik

Wie so häufig in der Politik lassen sich viele Probleme und Herausforderungen am übergreifenden Thema Finanzen festmachen. Darum steht das Geld zu Beginn der hier verhandelten Probleme und Herausforderungen. Die beiden Säulen der Finanzierung von Forschung und Wissenschaft in der Bundesrepublik sind die Grundmittelfinanzierung bzw. institutionelle Ausstattung sowie die projektgebundene bzw. Drittmittelfinanzierung.²¹³ Der Vollständigkeit halber zu erwähnen wären noch die Einnahmen durch Verwaltungsgebühren, die quantitativ deutlich geringer als die anderen beiden Finanzierungssäulen ausfallen und kaum ins Gewicht fallen.

(1) Unter *Grundmitteln* versteht man die auf Dauer angelegten Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die Hochschulen, die aus dem Landeshaushalt stammen. Im Hochschulrahmengesetz heißt es dazu: „Die staatliche Finanzierung der Hochschulen orientiert sich an den in Forschung und Lehre sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses erbrachten Leistungen. Dabei sind auch Fortschritte bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags zu berücksichtigen.“²¹⁴ An den genannten Parametern – Forschung und Lehre, Nachwuchsförderung, Gleichstellung – orientiert sich die Mittelvergabe durch die Bundesländer. Entscheidend ist die jährliche Verabschiedung des Haushalts im jeweiligen Landesparlament. Die Höhe der Bildungsausgaben und damit auch der hochschulpolitischen Ausgaben am Gesamthaushalt der einzelnen Bundesländer variieren beträchtlich, was laut Frieder Wolf mit den Faktoren Politikerbe, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, demografischer Nachfragedruck, Finanzierungsbedingungen und Parteidifferenzeffekte erklärt werden kann. Auch der Haushaltsprozess, das Verhältnis zwischen Exekutive und Legis-

213 Vgl. dazu grundlegend Sybille Hinze: Forschungsförderung in Deutschland, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 162-175.
– Ebenso die Überarbeitung Sybille Hinze: Forschungsförderung und ihre Finanzierung, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2. Aufl., S. 413-428.

214 Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506) geändert worden ist, in: <https://www.gesetze-im-internet.de/hrg/BJNR001850976.html>, § 5.

lative, länderspezifische Konstellationen sowie auch Interessenverbände, die öffentliche Meinung und einzelne Akteure spielen für die Erklärung der Varianz in den Bildungsausgaben eine Rolle.²¹⁵

(2) Das wesentliche Kennzeichen der *Drittmittelefinanzierung* besteht darin, dass diese zweckgebunden und projektgebunden, d.h. mit einem definierten Zweck und nur in einem konkreten Zeitraum mit einem Enddatum versehen zur Verfügung gestellt werden. Drittmittel werden nicht automatisch ausgeschüttet, sondern müssen aktiv eingeworben werden.²¹⁶ Die benannten Dritten können sowohl staatliche als auch private Akteure sein, weshalb der Name „Drittmittel“ etwas irreführend ist, da auf einen Dritten neben Staat und Universität rekurriert wird, der Staat sich aber auch als Drittmittelgeber engagieren kann. Die Begrifflichkeiten „dauerhafte Finanzierung“ und „projektgebundene Finanzierung“ bringen den entscheidenden Unterschied besser auf den Punkt. Die Modalitäten zur Forschung mit Drittmitteln regelt § 25 des Hochschulrahmengesetzes: Forscher sind grundsätzlich berechtigt, Forschung mit Drittmitteln durchzuführen, wobei die Erfüllung ihrer übrigen Dienstaufgaben davon unberührt bleibt und wenn die Erfüllung anderer Aufgaben sowie Rechte und Pflichten weiterer Personen dadurch nicht beeinträchtigt werden. Drittmittelforschung muss grundsätzlich transparent angezeigt werden. Drittmittel werden von der Hochschule nach den vom Geldgeber bestimmten Zwecken verwaltet, sofern sie gesetzlichen Bestimmungen nicht entgegenstehen.²¹⁷ Das Verhältnis zwischen Grundfinanzierung und projektgebundener Finanzierung ist einer der zentralen Streitpunkte, um die in der Hochschulfinanzierung immer wieder gerungen wird. Nicht selten wird argumentiert, dass im Grunde genügend Geld vorhanden, dieses aber falsch verteilt sei.²¹⁸ Um zu verstehen, was hiermit genau gemeint ist, soll vorab ein Blick auf die Entwicklung der Hochschulfinanzierung geworfen werden.

Wie hoch lagen und liegen die Ausgaben im Bereich der Grundmittel in den vergangenen Jahren? Was die öffentlichen Bildungsausgaben insgesamt angeht, so sind diese seit 1995 kontinuierlich angestiegen. 2017 wur-

215 Vgl. Wolf: Die Bildungsausgaben der Länder im Vergleich, S. 264-265.

216 Vgl. kritisch dazu Stefan Kühl: Abschied von der Belohnung „guter Pläne“, in: Forschung & Lehre 2 (2014), S. 100-102.

217 Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506) geändert worden ist, in: <https://www.gesetze-im-internet.de/hrg/BJNR001850976.html>, § 25, Abs. 1-4.

218 Vgl. Olbrisch: Am Tropf der Länder, S. 48.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

den 134,2 Mrd. Euro, 2018 wurden 141,3 Mrd. Euro und 2019 150,1 Mrd. Euro ausgegeben. Für das Jahr 2020 waren insgesamt 158,6 Mrd. Euro an Investitionen vorgesehen.²¹⁹ Im Verhältnis zum BIP stagnieren die öffentlichen Bildungsausgaben am BIP seit 2012 zwischen 4,1% und 6,5 %.²²⁰ Präpariert man aus diesen allgemeinen Bildungsausgaben die Gelder für den tertiären Bildungsbereich heraus, so umfassen diese 1,2 % des BIP.²²¹ Insgesamt sind Ausgaben für den Hochschulbereich in den vergangenen Jahren weniger stark gestiegen als die Ausgaben für den gesamten Bildungsbereich, was mit dem flächendeckenden Ausbau der Kleinkindbetreuung und der Ganztagschulangebote zusammenhängt. In der Dekade zwischen 2010 und 2020 sind jedoch auch die öffentlichen Ausgaben für die Hochschulen kontinuierlich gestiegen, wobei die Zuwachsraten zwischen den Bundesländern deutlich voneinander abweichen. So liegt NRW in absoluten Zahlen betrachtet mit Ausgabensteigerungen in Höhe von 59,7 % in diesem Zeitraum an der Spitze der Bundesländer.²²² Bei der Interpretation dieser Kennziffern ist allerdings Vorsicht geboten. Berechnet man die Grundmittel für Lehre und Forschung pro Studierende bzw. Studierenden, so liegt NRW mit nur 5.900 Euro auf dem letzten Platz unter den deutschen Bundesländern.²²³ Die Diskrepanz zwischen diesen beiden Befunden lässt sich damit erklären, dass NRW in absoluten Zahlen die mit Abstand meisten Studierenden und Hochschulen unter allen Bundesländern hat.

Auch ein Blick auf die Einnahmeseite der Hochschulen belegt einen kontinuierlichen Anstieg in der Hochschulfinanzierung der jüngeren Vergangenheit. Nahmen die Hochschulen 1995 noch 9,7 Mrd. Euro ein, so waren es 2015 24,6 Mrd. Euro, was einer Steigerung um 154 % entspricht. Blickt man auf die darin aufgehenden Posten von Verwaltungseinnahmen und Studiengebühren, lässt hier ein Anstieg von 7,4 Mrd. Euro (1995) auf

219 Vgl. Statista: Höhe der gesamten öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland von 1995 bis 2020 (in Mrd. Euro), in: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2526/umfrage/entwicklung-der-oeffentlichen-bildungsausgaben/>. – Vgl. Statista: Bildungsfinanzbericht 2020, Wiesbaden 2020, S. 31. in: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/bildungsfinanzbericht-1023206207004.pdf;jsessionid=817B50CEFE1C75B3F76B7DFF9E411C60.live742?__blob=publicationFile.

220 Vgl. Statista: Bildungsfinanzbericht 2020, S. 21.

221 Vgl. ebd.

222 Vgl. ebd., 56-57.

223 Vgl. ebd., S. 59.

17,5 Mrd. Euro (2015) verzeichnen. Bei den seit 2006 gesondert erfassten Studiengebühren kam es zu einem Plus von 227 Mio. Euro (2006) auf 780 Mio. Euro (2015). Bedingt durch die Einführung und Abschaffung von Studiengebühren in den jeweiligen Bundesländern kam es hier aber auch zu großen Schwankungen.²²⁴

Wie sieht es demgegenüber auf dem Drittmittelsektor aus? Der Blick in die regelmäßig erscheinende Publikation Förderatlas der DFG weist einen kontinuierlichen Anstieg an eingeworbenen Drittmitteln aus. 2012 lag die Summe der von Universitäten und Hochschulen eingeworbenen Drittmittel bei 6,8 Mrd. Euro.²²⁵ Laut Statistischem Bundesamt lagen die Einnahmen der deutschen Hochschulen aus Drittmitteln 2014 bei 7,3 Mrd. Euro.²²⁶ Im Jahr 2015 und 2016 lagen diese bei 7,5 Mrd.²²⁷ Seit dem Jahr 2017 ist laut Statistischem Bundesamt wieder ein Anstieg zu verzeichnen. So lagen die Drittmittel im Jahr 2017 bei 7,9 Mrd. sowie 2018 bei 8,3.²²⁸ 2019 lagen die Drittmittel schließlich bei 8,7 Mrd. Euro.²²⁹ Nach dem allerneusten DFG-Förderatlas 2021 ist die Drittmittelquote erstmals seit langer Zeit wieder leicht gesunken – und zwar auf 26,9 %, was aber nach wie vor einem Verharren auf konstant hohem Niveau gleichkommt. Im Zeitraum von 2017 bis 2019 wurden 9,48 Milliarden Euro Mittel bewilligt.²³⁰ Die DFG ist der mit Abstand größte Drittmittelgeber: Im Zeitraum 2015 bis 2018 hat die DFG jährlich rund 2 Mrd. Euro an Hochschulen

224 Vgl. Dieter Dohmen/Lena Wrobel: Instabile Lage. Universitäten inzwischen zu 50 Prozent aus temporären Mitteln finanziert, in: *Forschung & Lehre* 5 (2018), S. 394-399, S. 395.

225 Vgl. DFG: Förderatlas 2015, Weinheim 2015, in: http://www.dfg.de/download/pdf/dfg_im_profil/zahlen_fakten/foerderatlas/2015/dfg_foerderatlas_2015.pdf, S. 26-27.

226 Vgl. Statista: Einnahmen der Hochschulen in Deutschland aus Drittmitteln im Jahr 2014 (in 1.000), in: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/169069/umfrage/drittmittel-einnahmen-hochschulen-1998-und-2008/>

227 Vgl. DFG: Förderatlas 2018, Weinheim 2018, in: https://www.dfg.de/sites/foerderatlas2018/download/dfg_foerderatlas_2018.pdf, S. 24. – Vgl. Prognos: Abschlussbericht Systemische Evaluation der Förderinstrumente DFG-Programm- und BMBF-Projektpauschale, in: https://www.bmbf.de/files/Systemische%20Evaluation_Pauschalen_Abschlussbericht.pdf, S. 11.

228 Vgl. DeStatis: Bildung und Kultur. Finanzen der Hochschulen, S. 28.

229 Vgl. Statista: Einnahmen der Hochschulen in Deutschland aus Drittmitteln im Jahr 2019 (in 1.000), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/169069/umfrage/drittmittel-einnahmen-hochschulen-1998-und-2008/>.

230 Die meisten Mittel gingen mit 1,83 Milliarden Euro nach Nordrhein-Westfalen. Vgl. auch DFG: DFG-Förderatlas 2021, Bonn 2021, in: <https://www.dfg.de/sites/foerderatlas2021/>.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

ausgeschüttet. Damit stellt sie circa 30 % der Drittmitteleinnahmen der Hochschulen.²³¹ Den größten Anteil erhält der Bereich der Lebenswissenschaften mit um die 1.100 Mio. Euro. Circa 750 Mio. entfallen auf die Naturwissenschaften, 650 Mio. gehen an die Ingenieurwissenschaften. Die Geisteswissenschaften stehen mit rund 500 Mio. an letzter Stelle.²³² Was die öffentlichen Drittmittel angeht, weist die Statistik einen Anstieg von 595 Mio. Euro im Jahr 1995 auf 1,9 Mrd. Euro 2015 aus, mithin also eine Verdreifachung.²³³

Die beiden wichtigsten staatlichen Projektinitiativen, die zu einer Belebung der Forschungslandschaft in den vergangenen Jahren beitragen sollen, sind die Exzellenzinitiative/-strategie und der Hochschulpakt 2020. Die Exzellenzinitiative/-strategie des Bundes und der Länder, mit dem Ziel exzellente Forschung an Universitäten zu fördern und sichtbar zu machen,²³⁴ besteht aus drei Förderperioden: In der ersten Phase (2007 -2012) wurden 1,9 Mrd. Euro von Bund und Ländern zur Verfügung gestellt. In der zweiten Phase (2012-2017) waren es 2,4 Mrd. Euro.²³⁵ In der dritten Phase, ab November 2017 ohne zeitliche Befristung, liegt das Volumen des nun als „Exzellenzstrategie“ bezeichneten Gesamtprogramms im Jahr 2017 bei 80 Mio. Euro sowie ab 2018 bei jährlich insgesamt 533 Mio. Euro. Während die Exzellenzinitiative/-strategie durchaus ihre Kritikerinnen und Kritiker hatte und hat, wird der Hochschulpakt²³⁶ überwiegend positiv beurteilt. Der 2007 aufgelegte Hochschulpakt 2020, der spiegelbildlich zur Forschungsorientierung der Exzellenzinitiative/-strategie zu einer Verbesserung der Lehre beitragen soll, besteht aus drei Phasen: Im Rahmen der ersten Phase (2007-2013) stellte der Bund 2,03 Mrd. Euro und die Länder 1,22 Mrd. Euro zur Verfügung. In der zweiten Phase (2011-2018) waren es

231 Vgl. DFG: Förderatlas 2018, S. 24.

232 Vgl. DFG: Fachbezogene Statistik, Jahresbezogene Bewilligungen für laufende Projekte je Wissenschaftsbereich 2016 bis 2019 (in Mio. Euro und %), in: https://www.dfg.de/dfg_profil/zahlen_fakten/statistik/fachbezogene_statistiken/index.html.

233 Vgl. Dohmen/Wrobel: Instabile Lage, S. 395.

234 Vgl. Wilhelm Krull: Die Exzellenzinitiative und ihre Folgen. Deutsche Hochschulen vor neuen Herausforderungen, in: Kehm: Hochschule im Wandel, S. 243-251.

Vgl. zum chronologischen Überblick Pasternack: Qualität als Hochschulpolitik, S. 114-121. – Roland Bloch et al. (Hrsg.): Making excellence. Grundlagen, Praxis und Konsequenzen der Exzellenzinitiative, Bielefeld 2008.

235 Vgl. DFG: Förderatlas 2015, S. 34.

236 Hierauf wird in Kapitel 4.3.4 ausführlich zurückzukommen sein.

rund 8,28 Mrd. Euro vom Bund und 7,71 Mrd. Euro durch die Länder.²³⁷ In der dritten Phase (2018-2023) wird ein Gesamtbudget von ungefähr 20 Mrd. Euro ausgeschüttet. Über die Gesamtauflaufzeit von 2007 bis 2023 stellen die Länder somit 18,3 Mrd. Euro und der Bund 20,2 Mrd. Euro bereit.²³⁸ Der Bundesrechnungshof hat die Ausgabepraxis der Hochschulpaktmittel allerdings immer wieder gerügt.²³⁹

Mit dieser Form der Mittelvergabe durch Pakte waren zugleich Anreize zu umfassender Kooperation zwischen Bund und Ländern verbunden. Hinzu kamen Auflagen wie eine umfassende Berichterstattung (etwa Da-

237 Vgl. GWK: Hochschulpakt 2020, in: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/GWK-Heft-39-Hochschulpakt-Umsetzung-2012.pdf>, S. 15.

238 Vgl. BMBF: Hochschulpakt 2020, in: <https://www.bmbf.de/de/hochschulpakt-2020-506.html>.

239 Im Mai 2019 hielt der Bundesrechnungshof fest, dass die jährlichen Umsetzungsberichte der Länder „intransparent“ seien und nicht durchgängig darlegen könnten, „ob die Länder und Hochschulen die Mittel zweckentsprechend verwendeten.“ (Vgl. Bundesrechnungshof: Bericht - Wirksamkeit und zweckentsprechende Verwendung von Hochschulpaktmitteln des Bundes, Berlin 2019, in: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2019/2019-bericht-wirksamkeit-und-zweckentsprechen-de-verwendung-von-hochschulpaktmitteln-des-bundes>, S. 5.) Im September 2020 berichteten mehrere Medien über einen nicht-öffentlichen Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltausschuss des Bundestages, demzufolge das Personal an den Hochschulen nicht in dem Maße angewachsen sei, wie es die Studierendaufwüchse erforderlich machten. Zudem wird aus dem Papier zitiert: „Der Bundesrechnungshof hält die lückenhafte Berichterstattung der Länder und die über Jahre gebildeten Ausgabenreste im Hochschulpakt für nicht hinnehmbar.“ (Zit. nach: Heike Schmoll: Parkhäuser statt Dozenten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. September 2020.) Insgesamt 3,7 Mrd. Euro sollen die Länder an Geldern aus dem Hochschulpakt nicht ausgegeben haben. Der Löwenanteil entfalle dabei mit 1,9 Mrd. Euro auf NRW. (Vgl. Achim Himmelrath/Svantje Unterberg: Unis horten Milliarden aus dem Hochschulpakt, in: <https://www.spiegel.de/panorama/bildung/kritik-vom-rechnungshof-hochschulen-horten-milliarden-euro-aus-dem-hochschulpakt-a-d9f8b59f-5c64-4f05-8618-f33931800b5c>. – Vgl. Gerald Wagner: Der Preis des Globalhashalts, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. September 2020.) Die verantwortlichen Wissenschaftspolitikerinnen und -politikern verteidigten die Ausgabepraxis der Universitäten mit dem Argument, dass die Zurückhaltung in der mangelnden Planbarkeit und Befristung der Mittel begründet liege – diesem Problem habe man nun durch die Langfristigkeit des Zukunftspakts Studium und Lehre (ZSL) Abhilfe geschaffen. (Vgl. o. V.: "Der Bundesrechnungshof hat den Hochschulpakt nicht verstanden". Interview mit Theresia Bauer vom 14. Oktober 2020, in: <https://www.jmwiarda.de/2020/10/14/der-bundesrechnungshof-hat-den-hochschulpakt-nicht-verstanden/>.)

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

tenerhebung, Dokumentation etc.) und Rechenschaftspflicht sowie Mechanismen zur Qualitätssicherung und zur Rückbindung an die finanziierenden Organe. Schon zu Beginn dieser neuen Förderinstrumente wies die GWK darauf hin, dass die kommenden Finanzausstattungen an ein konstantes Monitoring gekoppelt sein würden, das die einzelnen Institutionen präzise ausmessen.²⁴⁰ Mit anderen Worten: Die Hochschulen kamen in den Genuss von mehr finanziellen Möglichkeiten – es wurde ihnen bei der Verausgabung der Mittel aber immer stärker auf die Finger geschaut. So kann das „Paktwesen“ insgesamt als geradezu paradigmatisches Beispiel der neuen Governance und des New Public Management in der Wissenschaft gelten, das in Kapitel 3.5.2 noch näher zu ausgeleuchtet wird.

Eine weitere Möglichkeit zur Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen, die Mitte der 2000er Jahre wie kaum ein anderes Thema die hochschulpolitische Debatte polarisierte und in der Breite der Bevölkerung diskutiert wurde, war die Einführung von Studiengebühren. Anders als in der angelsächsischen Universitätskultur werden Studium und Universität in der Bundesrepublik traditionell als selbstverständlich von der öffentlichen Hand finanziert begriffen, sodass die Erhebung von Gebühren für das Studieren vor der Wiedervereinigung kein Thema war. Noch in den 1990er Jahren waren sich Politiker aller Couleur mit Bundesbildungsminister Jürgen Rüttgers (CDU) an der Spalte einig, dass Bildung zu den Aufgaben gehöre, aus denen sich der Staat nicht zurückziehen dürfe und die aufkeimende Gebühren-Debatte insofern, so Rüttgers, einer „Gespenster-Debatte“ gleichkomme.²⁴¹ Dies wandelte sich jedoch um die Jahrtausendwende herum.²⁴² Lange Zeit wurden rechtliche Bedenken geltend gemacht, da das Hochschulrahmengesetz allgemeine Gebühren in der Bundesrepublik eindeutig ausschloss. Dagegen klagten die unionsgeführten Bundesländer mit dem Verweis auf ihre Kulturhoheit, worin ihnen das Bundesverfassungsgericht im Januar 2005 recht gab und klarstellte, dass die Länder berechtigt seien, Studiengebühren einzuführen, sofern diese sozialverträglich ausgestaltet seien.²⁴³ Infolge dieses Urteils führten beginnend ab 2006 die

240 Vgl. GWK: Pakt für Forschung und Innovation. Monitoring-Bericht 2008, Bonn 2008, S. 1-2.

241 Vgl. o. V.: „Die Gebühren-Debatte ist eine Gespenster-Debatte“. Interview mit Bundesbildungsminister Rüttgers, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. Dezember 1996.

242 Vgl. dazu Norbert Krause: Die Debatte um Studiengebühren. Systematische Rekonstruktion eines rapiden Meinungswandels, Wiesbaden 2008.

243 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 26. Januar 2005 - 2 BvF 1/03 - Rn. (1-94), in: http://www.bverfg.de/e/fs20050126_2bvf000103.html.

unionsgeführten Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, das Saarland und auch Nordrhein-Westfalen Studiengebühren ein. Infolge von Regierungswechseln wurden die Gebühren jedoch bis 2014 in allen diesen Bundesländern wieder abgeschafft. Die Abschaffung erfolgte unabhängig von der Tatsache, wonach Studien zu folge die Akzeptanz bei einmal eingeführten Studiengebühren durchaus gestiegen war.²⁴⁴

In Bezug auf den Einfluss von Studiengebühren auf die grundsätzliche Studierwilligkeit junger Menschen ist sich die Forschung uneinig. Es existiert eine Studie des WZB, die von einem negativen Effekt der Studiengebühren auf die Studierneigung ausgeht,²⁴⁵ während eine Studie der HIS zu dem Ergebnis kommt, dass keine nennenswerte Zahl von Studierwilligen aufgrund von Studiengebühren auf ein Studium verzichte.²⁴⁶ Einer weiteren DIW-Studie zufolge, die 2021 veröffentlicht wurde und für die erstmals amtliche Individualdaten aus der Studierenden- und Prüfungsstatistik ausgewertet wurden, womit langfristige Wirkungen berücksichtigt werden konnten, zeichnet ebenfalls ein heterogenes Bild: Einerseits hielten die Gebühren nachweislich Studierwillige vom Studieren ab; andererseits führten sie dazu, dass bereits eingeschriebene Studierende ihr Studium schneller und häufiger abschlossen.²⁴⁷ Stand heute existieren in keinem Bundesland mehr allgemeine Studiengebühren, sondern lediglich noch Sonderformen für Langzeitstudenten (Bremen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen) sowie für ein Zweit- oder Seniorenstudium (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen). Auch auf berufsbegleitende Weiterbildungsstudiengänge, die inzwischen von vielen

244 Vgl. Markus Voeth: Gebührenkompass 2011. Ergebniszusammenfassung, in: www.gebuehrenkompass.de/download_dateien/Ergebniszusammenfassung_Gebuehrenkompass_2011.pdf.

245 Vgl. Tina Baier/Marcel Helbig: War all die Aufregung umsonst? Über die Auswirkung der Einführung von Studiengebühren auf die Studienbereitschaft in Deutschland, Berlin 2012, S. III.

246 Vgl. Christoph Heine/Heiko Quast/Heike Spangenberg: Studiengebühren aus Sicht von Studienberechtigten. Finanzierung und Auswirkungen auf Studienpläne und -strategien, Hannover 2008, S. 1.

247 Vgl. Jan Bietenbeck et al.: Temporäre Erhebung allgemeiner Studiengebühren. Mehr Studierende schlossen ihr Studium ab, aber weniger schrieben sich neu ein, in: DIW Wochenbericht 15 (2021), S. 252-260.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

Universitäten angeboten werden, werden zum Teil hohe Gebühren erhöben.²⁴⁸

An dieser Stelle ist nicht der Ort, um die verschiedenen Argumente pro und contra Studiengebühren auszuführen und einander gegenüber zu stellen – zumal in Kapitel 4 am Beispiel NRW ausführlich auf dieses Thema zurückzukommen sein wird. Es seien lediglich vier Beobachtungen dazu angestellt: (1) Die Gebührenthematik ist mit einer ungeheuer hohen Symbolkraft aufgeladen; schließlich geht es rein quantitativ – nicht zuletzt im internationalen Vergleich – um eine höchst bescheidene Summe von maximal 500 Euro pro Semester. (2) Es ist symptomatisch, dass gerade eine politische Maßnahme, bei der es um das Portemonnaie nicht nur der Studierenden, sondern auch ihrer Eltern geht, den Weg in den breiten öffentlichen Diskurs und in die Wahlkämpfe findet wie sonst kein anderes hochschulpolitisches Thema. (3) Die Tatsache, dass die Studiengebühren auf die hochschulpolitische Agenda kamen, kann als Indiz für die zunehmende Ökonomisierung des hochschulpolitischen Sektors gewertet werden. (4) Unabhängig davon, ob man sich für oder gegen Studiengebühren positioniert – es kann kaum befriedigen, dass jedes Bundesland hier seine eigenen Wege geht und dass der Einführung ebenso schnell die Abschaffung folgte. Eine planbare und verlässliche Strategie für diesen wichtigen Teilespekt der Hochschulfinanzierung sieht anders aus.

Kommen wir zurück zur Finanzierung des Hochschulwesens insgesamt. Die Zahlen der öffentlichen Mittel, die für den Hochschulbereich verausgabt werden, müssen im Verhältnis zu den steigenden Studierendenzahlen kontextualisiert werden: Die Studierendenzahl hat sich seit den 1970er Jahren konstant erhöht. Während in den 1970er Jahren noch um die 400.000 Studierende an deutschen Hochschulen eingeschrieben waren, verdoppelte sich diese Zahl bis 1980 auf nahezu 1 Mio. In dem darauf folgenden Jahrzehnt stieg die Zahl auf circa 1,5 Mio. Studierende in Deutschland.²⁴⁹ Detlef Müller-Böling hat folgende Kenndaten für die Entwicklung zwischen dem bereits erläuterten „Öffnungsbeschluss“ 1977 und dem Jahr der Wiedervereinigung 1990 ermittelt: Anstieg der Studienanfänger um 73 %, Anstieg der Studierenden in Regelstudienzeit um 48 %, Anstieg

248 Vgl. die tabellarische Übersicht des Online-Portals studis-online: Aktuelle Übersicht. Studiengebühren in Deutschland, in: <http://www.studis-online.de/StudInfo/Gebuehren/#bundeslaender>.

249 Vgl. Matthias Burs/Thomas Schuch: Hochschulentwicklung und Studierende in Deutschland und Heidelberg, in: Peter Meusburger/Thomas Schuch (Hrsg.): Wissenschaftsatlas Heidelberg, Heidelberg 2011, S. 258-261, S. 258.

der Studierenden außerhalb der Regelstudienzeit um 106 %, Anstieg der Absolventen (ohne Promotion) um 20 %. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Personalstellen um 7 %, die Zahl der Studienplätze um 11 %, die Ausgaben für die Hochschulen um 12 %, wobei allerdings der Anteil der Hochschulen am Bruttosozialprodukt von 0,78 % auf 0,65 % zurückging.²⁵⁰ Allein schon diese rein quantitative Gegenüberstellung zeigt die Ungleichheit der Entwicklungen.

1990 war im Anwachsen der Studierendenzahlen noch lange nicht das Ende der Fahnenstange erreicht. Nach der Wiedervereinigung steigerte sich diese Zahl auf einen damaligen Höchstwert von ungefähr 1,8 Mio. Studierenden, der sich zu großen Teilen aus dem Bevölkerungszuwachs durch ehemalige Bürgerinnen und Bürger der DDR erklärt. Von 1993 bis zur Jahrtausendwende ist ein temporärer Abfall auf 1,5 Mio. zu verzeichnen, bevor der Wert 2003 das erste Mal die Grenze von 2 Mio. überschritt. Bis ins Jahr 2007 hinein stagnierte dieser Wert bei geringfügig unter 2 Mio. Studierenden.²⁵¹ 2008/09 überstieg die Zahl der Studierenden wieder die Grenze von 2 Mio. und sollte in den Folgejahren kontinuierlich anwachsen bis hin zu einer Zahl von 2,948 Mio. Studierenden im Studienjahr 2020/21.²⁵² Für die Zukunft prognostizieren Berechnungen von CHE Consult für die nächsten zwei Dekaden eine Abnahme der Studierendenzahlen um 15-20 %²⁵³ – eine Prognose, die nicht unumstritten ist. Die bisherige Erfahrung spricht jedenfalls nicht dafür, dass es so kommen wird. Mit ähnlichen Argumenten wurde Ende der 1970er Jahre die bereits beschriebene „Untertunnelung“ begründet, die zur dauerhaften Unterfinanzierung des Hochschulwesens führte.²⁵⁴ Auch der internationale Trend weist in eine andere Richtung. In den meisten westlichen Ländern liegt die Studie-

250 Vgl. Detlef Müller-Böling: Entfesselung von Wettbewerb. Von der Universität zum differenzierten Hochschulsystem, in: Grüttner et al. (Hrsg.): Gebrochene Wissenschaftskulturen, S. 353-365, S. 353-354.

251 Vgl. Burs/Schuch: Hochschulentwicklung und Studierende in Deutschland und Heidelberg, S. 258.

252 Der Anstieg sieht im Einzelnen wie folgt aus: 2,121 Mio. (2009/10), 2,217 Mio. (2010/11), 2,380 Mio. (2011/12), 2,499 Mio. (2012/13), 2,616 Mio. (2012/13), 2,698 Mio. (2014/15), 2,757 Mio. (2015/16), 2,807 Mio. (2016/17), 2,844 Mio. (2017/18), 2,868 Mio. (2018/19), 2,891 Mio. (2019/20), 2,948 (2020/21). Vgl. Statista: Anzahl der Studierenden an Hochschulen in Deutschland vom Wintersemester 2002/2003 bis 2020/2021, in: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/221/umfrage/anzahl-der-studenten-an-deutschen-hochschulen/>.

253 Vgl. Anant Awila: Große Leere, in: DIE ZEIT vom 17. November 2016.

254 Vgl. hierzu Kapitel 2.5.3 und 2.7.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

rendenquote höher als in Deutschland.²⁵⁵ In einem 2020 von KMK und BMBF veröffentlichten Bildungsbericht wird von einer Stabilisierung der Studienanfängerinnen und -anfängerzahlen auf einem konstanten Niveau von ca. 500.000 gesprochen, das seit etwa 2013 gleichbleibend sei und auf diesem Niveau auch bis 2030 verharren werde – trotz eines Bevölkerungsrückgangs in den für ein Studium typischen Altersgruppen.²⁵⁶

Bilanziert man alle diese Zahlen und Daten und stellt Finanzierung und Immatrikulationsziffern in ein Verhältnis, so zeigt sich ein grundlegender Widerspruch: Parallel zur gesamtgesellschaftlichen Öffnung der Universitäten für immer mehr Studierende ist die finanzielle Grundausstattung relativ betrachtet kontinuierlich zurückgefahren worden. Zwischen 1985 und 1998 hat sich der Anteil der Grundmittel an den Hochschulen um 7 % verringert.²⁵⁷ Eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung kam zu dem Ergebnis, „dass zwar nominell in allen Bundesländern mehr Geld für die Hochschulen ausgegeben wird als noch im Jahr 2000, aber ebenso, dass das Ausgabenwachstum in den meisten Ländern weder nominal noch real mit dem Anstieg der Studierendenzahlen Schritt gehalten hat.“ Stattdessen seien in fast allen Bundesländern die Ausgaben niedriger als noch 2000.²⁵⁸ Dies führt zu einem immer größer werdenden Missverhältnis in der Betreuungsrelation. Seit 2015 erhebt der DHV die Betreuungsrelationen von Studierenden zu Professorinnen/Professoren: 2020 lag dieser im Durchschnitt bei 65 Studierenden pro Hochschullehrer/in/Hochschullehrer, wobei es allerdings beträchtliche Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt. Während das Verhältnis in Thüringen bei 1:43 liegt, steht Nordrhein-Westfalen bei 1:90.²⁵⁹ Besonders bitter aus NRW-Sicht ist die Tatsache, dass es das in dieser Hinsicht zweitschleteste Bundesland Hessen gar auf ein Verhältnis von 1:68 bringt.

Waren klassischerweise über Jahrzehnte hinweg die Grundmittel die entscheidende Säule und hatten die Drittmittel demgegenüber allenfalls komplementären Charakter, hat die Bedeutung von Drittmitteln massiv zugenommen. Dieter Dohmen und Lena Wrobel kommen in einer statisti-

255 Vgl. Teichler: Hochschulsysteme und quantitativ-strukturelle Hochschulpolitik, S. 53-67.

256 Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2020, S. 189.

257 Vgl. Foders: Bildungspolitik für den Standort D, S. 46.

258 Vgl. Dieter Dohmen/Rene Krempkow: Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung von 2000 bis 2025, St. Augustin 2014, S. 48.

259 Vgl. o. V.: Uni-Barometer. Betreuungsverhältnis minimal verbessert, in: Forschung & Lehre 1 (2021), S. 4.

schen Auswertung der Universitätshaushalte zwischen 1995 und 2015 zu dem Ergebnis, dass die Grundfinanzierung der Länder in diesem Zeitraum von 77 % auf 50 % gesunken sei, während die Verdopplung der Universitätshaushalte insgesamt auf erhöhte Drittmitteleinnahmen zurückgeführt werden kann.²⁶⁰ Diese Entwicklung hat zu einer deutlich kompetitiveren Mittelvergabe geführt, deren Grundregeln Torben Schubert und Ulrich Schmoch wie folgt zusammengefasst haben:

- „1. Nicht kompetitive Grundzuschüsse werden in wettbewerblich vergebene Drittmittel umgewandelt.
- 2. Die institutionellen Grundzuschüsse werden real zurückgefahren. Wegen der resultierenden Deckungslücke in der Finanzierung müssen sich die Forschungseinheiten um die Akquisition entweder privater oder öffentlicher Drittmittel bemühen.
- 3. Die institutionelle Grundfinanzierung der Forschungsgruppen wird zunehmend variabel und leistungsbezogen gestaltet.“²⁶¹

Die öffentlichen Ausgaben für den Hochschulbereich sind durchaus gestiegen und durch den Bereich der Drittmittel wurden in quantitativer Hinsicht neue Ressourcen erschlossen. Aber im Verhältnis zu den wachsenden Studierendenzahlen und dem damit verbundenen Betreuungsaufwand sowie unter Berücksichtigung des schwer zu quantifizierenden angewachsenen Aufwands durch Management- und Verwaltungsausgaben ist die finanzielle Ausstattung der Hochschulen kontinuierlich schmäler geworden. Der Rückgang des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens in Kombination mit den Verschiebungen im Verhältnis von Grund- und Drittmitteln zeitigte Konsequenzen für die Mittelverwaltung. Diese folgte lange Zeit den klassischen *input*-orientierten, kameralistischen Grundsätzen der öffentlichen Hand: Ausgaben konnten nur getätigten werden, wenn sie sich auf einen Ansatz im Etat bezogen; Einnahmen und Ausgaben waren in voller Höhe getrennt voneinander zu veranschlagen; bewilligte Mittel konnten lediglich für einen angegebenen Zweck verausgabt werden; nicht ausgegebene Mittel waren nicht auf den nächsten Haushalt übertragbar.²⁶² Im Zentrum der *input*-orientierten Finanzmittelverwaltung stand die Überprüfung der ordnungsgemäßen Mittelvergabe. In den 1960er

260 Dohmen/Wrobel: Instabile Lage, S. 397.

261 Thorben Schubert/Ulrich Schmoch: Finanzierung der Hochschulforschung, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 244-261, S. 253.

262 Vgl. hierzu ausführlicher und belegt anhand der juristischen Grundlage Le schinsky: Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens, S. 206.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

Jahren erfolgte die Mittelvergabe noch nach der sogenannten Haunschild-Doktrin.²⁶³ Der Bund machte es sich selbst zur Pflicht, die Projektförderung nur in besonderen Ausnahmesituationen zur Steuerung von gemeinschaftlich von Bund und Ländern finanzierten Institutionen zu nutzen, um die Wissenschaftspolitik nicht vom Scheckbuch des Bundes abhängig zu machen.²⁶⁴ In den vergangenen Jahren ist jedoch ein Paradigmenwechsel zu einer *output*-orientierten Mittelvergabe zu beobachten, d.h. nicht mehr die Mittelverwendungsseite, sondern die Mittelherkunftsseite stellt den Ansatzpunkt dar; Effizienz, Wettbewerb und Leistungsorientierung stehen im Mittelpunkt.²⁶⁵ „Autonomie in der Verwendung und Wettbewerb in der Herkunft“²⁶⁶ sind nun die wesentlichen Bezugsgrößen. Vor allem an der indikatorengesteuerten Mittelvergabe lässt sich ein „Paradigmenwechsel in der Hochschulfinanzierung“²⁶⁷ festmachen. Dass die Mittelvergabe im Drittmittbereich deutlich kompetitiver geworden ist, lässt sich auch an der Bewilligungsquote ablesen. Während die DFG in den 1990er Jahren noch gut zwei Drittel aller Anträge im Normalverfahren bewilligte, waren es schon 2006 nur etwa die Hälfte aller Anträge, denen Erfolg beschieden war.²⁶⁸ Im Jahr 2014 lag die Bewilligungsquote nur noch bei einem guten Drittel, 2019 war es mit 25,9 % nur ein gutes Viertel.²⁶⁹

Diese Entwicklungen sind aus sich heraus konsequent und folgerichtig. Denn zur Lösung von Finanzproblemen stehen nüchtern betrachtet nur zwei Lösungswege zur Verfügung: Entweder es werden neue Finanzquellen erschlossen oder die vorhandenen Finanzmittel müssen effizienter verausgabt werden. Erstgenanntes erklärt die gestiegene Bedeutung der Drittmittelakquise und die Einführung von Studiengebühren, zweitgenanntes verweist auf strukturelle Veränderungen in der Steuerung und Verwaltung der Universitäten. Damit sind wir bei den neuen Governance-Strukturen

263 Hans-Hilger Haunschild (1928-2012) war der Name eines Staatssekretärs im Forschungsministerium des Bundes, der die hier beschriebenen Grundsätze maßgeblich mit ausformulierte.

264 Vgl. Hohn: Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, S. 464.

265 Vgl. Schubert/Schmoch: Finanzierung der Hochschulforschung, S. 245-247.

266 Ebd., S. 259.

267 Vgl. Michael Leszczensky: Paradigmenwechsel in der Hochschulfinanzierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 25 (2004), S. 18-25.

268 Vgl. Dorothea Jansen: Von der Steuerung zur Governance. Wandel der Staatlichkeit?, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 39-50, S. 45.

269 Vgl. DFG: Jahresbericht 2014. Aufgaben und Ergebnisse, Bonn 2015, S. 164. – Vgl. DFG: Jahresbericht 2019. Aufgaben und Ergebnisse, Bonn 2020, S. 198.

in der Hochschulpolitik angelangt, die nun zum Gegenstand der Analyse gemacht werden.

3.5.2 Neue Governance-Strukturen

Planbare und politisch verlässliche Steuerung sind seit langem ein Thema der Politikwissenschaft, das auch für den hochschulpolitischen Bereich von Bedeutung ist. Die Politikwissenschaft hat seit geraumer Zeit den gewandelten staatlichen Steuerungsstrukturen im öffentlichen Sektor Aufmerksamkeit geschenkt und sie vor allem mit dem Begriff der „Governance“ einzufangen versucht. Wenngleich die Konjunktur dieses Begriffs seiner definitorischen Schärfe geschadet hat,²⁷⁰ hat der mit ihm verbundene Forschungszweig wichtige Erkenntnisse herausarbeiten können. Vereinfacht ausgedrückt steht die Bezeichnung am Ende eines begrifflichen Dreiklangs: Nachdem in den 1960er Jahren der Begriff „Planung“ die Vorstellung von Politikgestaltung durch den Staat auf den Punkt brachte, war es in den 1970er Jahren die Terminologie „Steuerung“²⁷¹, die schließlich in heutige Konzepte von „Governance“²⁷² mündete.²⁷³ Governance kann definiert werden als die Gesamtheit kollektiver gesellschaftlicher Regelungsmechanismen, worunter Formen der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung, die Zusammenarbeit von Akteuren des öffentlichen und des privaten Sektors sowie hoheitliche und gestaltende Eingriffe des Staates in unterschiedliche Felder verstanden werden.²⁷⁴ Der Unterschied zu älteren Steuerungsmodellen besteht darin, dass

270 Vgl. Julia von Blumenthal: Governance. Eine kritische Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 4 (2005), S. 1149-1180.

271 Vgl. Wolfgang van den Daele et al.: Die politische Steuerung der Wissenschaft, in: Wolfgang von den Daele et al. (Hrsg.): Geplante Forschung. Vergleichende Studien über den Einfluß politischer Programme auf die Wissenschaftsentwicklung, Frankfurt a. M. 1979, S. 11-63.

272 Arthur Benz et al.: Einleitung, in: Benz et al. (Hrsg.): Handbuch Governance, S. 9-25, S. 12-13.

273 Vgl. die Beiträge der BMBF-Förderinitiative „Forschung zum Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Gesellschaft“, publiziert in: Edgar Grande et al. (Hrsg.): Neue Governance der Wissenschaft. Reorganisation, externe Anforderungen, Medialisierung, Bielefeld 2013. – Vgl. ferner Uwe Schimank: Governance der Wissenschaft, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2. Aufl., S. 39-57.

274 Vgl. dazu ausführlich Renate Mayntz: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt a. M. 1997.

diese nachdrücklich die Unterscheidung zwischen Subjekt und Objekt des Steuerns unterstreichen; Governance-Ansätze setzen demgegenüber stärker bei Regelungsstrukturen sowie institutionalistischen Kontexten an.²⁷⁵ Treibende Kräfte für die im Bereich der Hochschul- und Wissenschaftspolitik beobachtbaren neuen Governance-Formen sind Ökonomisierung,²⁷⁶ Zweckrationalisierung, Internationalisierung, Innovationsdruck, Wettbewerb und Rechenschaftspflicht. Während die allermeisten Kritikerinnen und Kritiker diese Veränderung als Ausfluss eines grassierenden „neoliberalen“ Zeitgeistes geißeln, hat der Historiker Stefan Plaggenborg diese Prozesse in wunderbar zynischer begrifflicher Zuspitzung als „strukturelle Sowjetisierung“ bezeichnet: Leistungsvereinbarungen gelten ihm als „Planwirtschaft“, Kennzifferfixierung als „Tonnenideologie“, die Autorität und die Hierarchisierung in den Hochschulleitungen erinnere an Nomenklatur, der Druck in Richtung Interdisziplinarität an Zwangskollektivierung. Schlussendlich fördere das System Konformismus und Servilität anstelle von Eigenverantwortlichkeit.²⁷⁷

Der Bereich von Wissenschaft und Universitäten wird von der Governance-Forschung als gegenüber externen Einflussnahmen verhältnismäßig resistent beschrieben, was wiederum mit ihrer spezifischen sozialen Ordnung zusammenhängt.²⁷⁸ Es ist jedoch nicht zu übersehen, wie stark neue Governance-Strukturen Einzug in den Hochschulbereich erhalten haben.²⁷⁹ Europaweit waren v.a. England und die Niederlande Vorreiter für neue Governance-Regime an den Hochschulen, Deutschland und Öster-

– Renate Mayntz: Über Governanve. Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Frankfurt a. M. 2009. – Arthur Benz et al.: Einleitung.

275 Vgl. Renate Mayntz: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2006, S. 11-20, S. 11-12.

276 Vgl. hierzu auch Christian Kreiß: „Gekaufte Wissenschaft“. Wie uns manipulierte Hochschulforschung schadet, und was wir dagegen tun können, Hamburg 2020. – Vgl. Tanja Gabriele Baudson: Die Hochschulen in wirtschaftlicher Hand. Welchen Wettbewerb braucht die Wissenschaft?, in: Forschung & Lehre 5 (2019), S. 448-449.

277 Vgl. Stefan Plaggenborg: Die strukturelle Sowjetisierung der Geisteswissenschaften, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Juli 2019.

278 Vgl. Jochen Gläser/Stefan Lange: Wissenschaft, in: Arthur Benz et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 437-451, S. 438-440.

279 Vgl. Richard Whitley/Jochen Gläser (Hrsg.): The Changing Governance of the Sciences. The Advent of Research Evaluation Systems, Dordrecht 2008.

reich gelten demgegenüber als Nachzügler.²⁸⁰ In Deutschland waren es die föderalstaatliche Einbettung der Wissenschaftspolitik (Kapitel 3.2) sowie die heterogene Akteurskonstellation (Kapitel 3.4), die den Reformprozess im Vergleich zu anderen Ländern verlangsamt.

In der Bundesrepublik wird seit etwa Mitte der 1990er Jahre die lange Zeit hohe Autonomie in der Hochschulorganisation durch unternehmerisch und ökonomisch inspirierte Governance-Mechanismen ausgehöhlt, die sich an Konzepten des „New Public Management“ (NPM) orientieren. Diese Terminologie besteht aus drei Elementen: Das bestimmende Hauptwort lautet „Management“.²⁸¹ Es wurde schon früh hinterfragt, ob man Hochschulen überhaupt nach der Funktionslogik von Unternehmen „managen“ könne.²⁸² Daher sind auch die beiden anderen Wortbestandteile wichtig: Es geht nicht um Unternehmensmanagement, sondern um „Public“ Management, d.h. nicht die Eigendynamiken des freien Marktes, sondern die verfassungsrechtlich kodifizierte öffentliche Verantwortung für die Bundesrepublik als Kulturstaat ist maßgeblich: „Ein solches Management ist nicht auf die ‚unsichtbare Hand‘ des Marktes, sondern auf die ‚sichtbare Hand des Staates‘ bezogen.“²⁸³ Schließlich ist das Wort „new“ zur Abgrenzung von klassischer öffentlicher Steuerung bedeutsam: Das traditionelle Modell der kameralistischen *input*-Steuerung durch hoheitliche Eingriffe der Landesverwaltungen in die Hochschulen wird zunehmend durch Instrumente wie Globalbudgets, Zielvereinbarungen, leistungsorientierte Mittelvergabe, *output*-Messungen sowie Evaluationselemente und Rankingverfahren ersetzt.²⁸⁴ Seit Jahren wird kritisiert, es sei

280 Vgl. hierzu die Vergleichsstudie der vier genannten europäischen Länder bei Barbara M. Kehm/Ute Lanzendorf (Hrsg.): *Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries*, Bonn 2006.

281 Vgl. dazu Jörg Bogumil et al.: Zwischen Selbstverwaltungs- und Managementmodell. Umsetzungsstand und Bewertungen der neuen Steuerungsinstrumente in deutschen Universitäten, in: Grande et al. (Hrsg.): *Neue Governance der Wissenschaft*, S. 49-72.

282 Vgl. Anke Hanft (Hrsg.): *Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien*, Neuwied 2000.

283 Lothar Zechlin: *New Public Management an Hochschulen: wissenschaftsadäquat?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 18/19 (2015), S. 31-38, S. 31.

284 Vgl. Thomas Behrens: *Globalisierung der Hochschulhaushalte. Grundlagen, Ziele, Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen*, Neuwied 1996. – Vgl. Michael Breitbach/Andrea Güttner: *Strategische Mittelvergabe für Hochschulen. Zur Konstruktion umfassender Mittelverteilungssysteme in Deutschland*, in: *Zeitschrift für Hochschulentwicklung* 1 (2008), S. 74-88. – Vgl. Michael Jaeger: *Steuerung durch Anreizsysteme an Hochschulen. Wir wirken formgebundene Mittelvereinbarung und Zielvereinbarungen?*, in: Jörg Bogumil/Rolf

ein Fehlanreiz, dass eine der wesentlichen Kennziffern für die leistungsorientierte Mittelvergabe die Absolventinnen-/Absolventenquote ist. Denn so wird der systemische Anreiz gesetzt, möglichst viele Abschlüsse zu „produzieren“, ohne dass damit etwas für die Qualität der Abschlüsse getan würde bzw. in Betracht gezogen wird, dass ein Studienabbruch nicht automatisch Ausweis eines Scheiterns ist, sondern durchaus eine individuell sinnvolle Lebensentscheidung darstellen kann.²⁸⁵ Generell scheint einer der markantesten Unterschiede zwischen klassischer Steuerung und dem New Public Management die Verlagerung vom Input zu einer Konzentration auf den Output zu sein. Die in Kapitel 3.5.1 beschriebene Entwicklung hin zu Anreizsystemen bei der Mittelverteilung führte zu einer Verlagerung zu Lasten der Grundmittelvergabe und zu Gunsten der Drittmittelvergabe.²⁸⁶

Die Hochschulen schließen sich damit einer generellen nationalen wie internationalen Tendenz in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Sektors an,²⁸⁷ wie sie in Deutschland beispielsweise in der Kommunalverwaltung nachvollzogen werden kann.²⁸⁸ Jörg Bogumil und Rolf G. Heinze haben die verschiedenen Modernisierungsmaßnahmen in drei übergreifenden Aspekten zusammengefasst: (1) „Neubestimmung des Verhältnisses von Hochschule und Staat“, (2) „wettbewerbliche Neubestimmung des Verhältnisses zwischen den Hochschulen“ sowie (3) „Reorganisation der Leitungsstrukturen“.²⁸⁹ Das letztgenannte Element, das sich auf die Stärkung und Professionalisierung von Rektoraten/Präsidien und Dekana-

G. Heinze (Hrsg.): Neue Steuerung an Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin 2009, S. 45-65. – Vgl. Jochen Gläser/Thima von Stuckrad: Reaktionen auf Evaluationen. Die Anwendung neuer Steuerungsinstrumente und ihre Grenzen, in: Grande et al. (Hrsg.): Neue Governance der Wissenschaft, S. 73-94.

- 285 Vgl. exemplarisch Lambert T. Koch: Universitäten als Reparaturbetriebe?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juni 2016.
- 286 Erste Evidenzen dazu finden sich bereits in Analysen der 1980er Jahre. Vgl. Gabriel Drilhon: Choosing Priorities in Science and Technology, Paris 1991, S. 17.
- 287 Vgl. Harry de Boer et al.: On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany, in: Dorothea Jansen (Hrsg.): New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration, Dordrecht 2007, S. 137-152.
- 288 Vgl. Jörg Bogumil/Stephan Grohs: Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Reformprojekten in Hochschulen und Kommunalverwaltungen, in: Bogumil/Heinze (Hrsg.): Neue Steuerung an Hochschulen, S. 139-149.
- 289 Jörg Bogumil/Rolf G. Heinze: Einleitung, in: Bogumil/Heinze (Hrsg.): Neue Steuerung an Hochschulen, S. 7-12, S. 8.

ten²⁹⁰ bezieht, ist die logische Konsequenz aus der größeren Autonomie und Verantwortlichkeit, die für die Hochschulen im Kontext des „New Public Management“ vorgesehen ist. In der Konsequenz löst sich damit die traditionelle Bindung der deutschen Universitäten an den Staat, wie sie die Zeitalters seit dem Mittelalter in immer neuen Formen überdauert hat, stetig weiter auf. Intermediäre Instanzen wie Akkreditierungsagenturen, Drittmittelgeber und Hochschulräte sind neue *stakeholder*, die neben den Staat treten.²⁹¹ Zur Charakterisierung von Governance-Regimes an Hochschulen auf einer übergeordneten Ebene hat Uwe Schimank idealtypisch fünf Mechanismen identifiziert: (1) staatliche Regulierung der Hochschulen durch Gesetze und Verordnungen; (2) externe Steuerung durch den Staat oder durch von ihm eingesetzte *stakeholder*; (3) akademische Selbstorganisation durch kollegiale Selbstverwaltung und Gremien; (4) hierarchische Selbststeuerung durch Leitungsfiguren (Rektorate, Dekanate) sowie (5) Konkurrenzdruck innerhalb und zwischen Hochschulen.²⁹²

Wenngleich die näher bestimmenden Adjektive „new“ und „public“ abfedernd wirken, so bleibt doch „management“ das entscheidende Hauptwort: New Public Management ist die Konsequenz aus dem Druck zur Steigerung von Effektivität und Effizienz im öffentlichen Sektor der Hochschulen und insofern letzten Endes eine ganz wesentliche Ausdrucksform einer Ökonomisierung der Hochschullandschaft. Die sogenannte „Imboden-Kommission“, deren Ergebnisse in die Exzellenzstrategie als Fortsetzung der Exzellenzinitiative mündeten, hatte gefordert, noch mehr Wert auf Governance an Universitäten zu legen.²⁹³ Der Philosoph Jens Halfwasen (1958-2020) kritisierte, dass die Kommission sich zu sehr am Bild der amerikanischen Spitzuniversitäten orientiert habe, deren Präsidentinnen und Präsidenten in der Tat Berufsmanager seien. Was man dabei ausgeblendet habe, sei die spezifische Geschichte staatlich finanziertener Uni-

290 Eine Reflexion zu der neuen Machtpositionen entstehenden Rollenkonflikten für Dekaninnen und Dekane findet sich bei Benedict Jackenkroll/Christian Julum: Rollenstress. Ist das Amt des Dekans eine Zumutung?, in: Forschung & Lehre 10 (2017), S. 880-881.

291 Vgl. Jansen: Von der Steuerung zur Governance, S. 39. – Vgl. Sascha Gerber et al.: Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument, in: Bogumil/Heinze (Hrsg.): Neue Steuerung an Hochschulen, S. 93-122.

292 Vgl. Uwe Schimank: Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in der internationalen Perspektive, in: Bogumil/Heinze (Hrsg.): Neue Steuerung an Hochschulen, S. 125.

293 Vgl. Internationale Expertenkommission zur Evaluation der Exzellenzinitiative: Endbericht, Berlin 2016, in: www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Imboden-Bericht-2016.pdf, S. 20-23.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

versitäten in Deutschland: „Der Managementdenke passt einfach nicht zur kollegialen Kultur der deutschen Gelehrtenrepublik.“²⁹⁴ Ganz ähnlich äußerte sich auch der frühere Rektor der Universität Bonn, der Germanist Jürgen Fohrmann, in einem seine hochschulpolitischen Praxiserfahrungen reflektierenden Essay.²⁹⁵ Jutta Allmendinger und Martin Mann kritisierten, dass die der Exzellenzstrategie zu Grunde liegenden drei Ziele Forschung, Lehre und Transfer kaum ebenso brillant wie vollumfänglich erfüllbar seien, weil die Zeit dazu fehle und es mit Notwendigkeit auf ein Mittelmaß in allen drei Bereichen hinauslaufen müsse.²⁹⁶

Der seinerzeitige DFG-Präsident Peter Strohschneider wiederum hat im Zusammenhang mit der Aufnahme der Exzellenzstrategie an den Hochschulen kritisch darauf hingewiesen, dass eine gute Verwaltung zwar wichtig sei, aber dass die deutschen Universitäten ein „relativ schwach entwickeltes konzeptionelles Selbstverständnis“ aufwiesen.²⁹⁷ Wenn diese Kritik zutrifft, ist dies auch als Ursache von zunehmender Drittmittelabhängigkeit und Bürokratiefixierung zu betrachten. Die Hochschulleitungen hingegen sehen die konzeptionelle Entwicklung in der Mehrheit sehr positiv, allerdings glaubt nur gut jeder bzw. jede vierte Rektor/-in bzw. Präsident/-in, dass die Governance-Strukturen an den Hochschulen in der Lage seien, die vom Grundsatz her guten Strategiekonzepte auch umzusetzen – so zumindest das Ergebnis einer Umfrage des Stifterverbands der deutschen Wissenschaft unter 103 Hochschulleitungen der Republik.²⁹⁸ Ein in der jüngeren Vergangenheit stark diskutiertes Thema im Komplex Hochschulleitungen bezieht sich wie in anderen hochschulpolitischen Feldern auch auf den Bereich der Diversität. Einer Untersuchung des CHE von 300 Lebensläufen aktueller Rektorinnen und Rektoren kam zu dem Ergebnis, dass über drei Viertel männlich sind, dass Durchschnittsalter bei 57 Jahren

294 o. V.: Haben Rektorate in Universitäten zu viel Macht?. Streitgespräch mit Theresia Bauer und Jens Halfwassen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Juli 2017.

295 Vgl. Jürgen Fohrmann: Stellungswechsel. Eine Art persischer Brief an unbekannte Adressen, in: Merkur, April 2017, S. 27-40.

296 Vgl. Jutta Allmendinger/Martin Mann: Exzellenzen statt Exzellenz!, in: DIE ZEIT vom 16. Januar 2020.

297 o. V.: „Die große Debatte findet nicht statt.“ Warum fehlt den Universitäten eine visionäre Idee? Ein Gespräch mit dem DFG-Präsidenten Peter Strohschneider, in: DIE ZEIT vom 16. November 2016.

298 Vgl. Matthias Winde et al.: Hochschulstrategie und Governance. Wie organisieren Hochschulen ihre Entwicklung?, in: <https://www.stifterverband.org/download/file/fid/3155>, S. 20.

liegt und die weit überwiegende Mehrheit in Westdeutschland geboren wurde.²⁹⁹

Im Übrigen: Der politische Verweis auf mehr Freiheit bzw. mehr Autonomie³⁰⁰ bei den Universitäten und Hochschulen entbehrt in diesem Zusammenhang nicht einer gewissen Ironie. Was unter dem Rubrum von mehr Hochschulautonomie läuft, wird in der Praxis häufig nicht als solche empfunden, da es mit einer Fülle von zusätzlichen Auflagen und Prüfungen verbunden ist. Tatsächlich ist der seit jeher „fragile Contract“³⁰¹ zwischen staatlicher Verwaltung und universitäter Wissenschaft zunehmend brüchiger geworden: Der Staat vertraut den Hochschulen und Universitäten immer weniger.³⁰² Die neue Freiheit bezieht sich vor allem auf universitäre Führungsgremien wie Rektorate und Dekanate,³⁰³ in Bezug auf einzelne Forscher war die Freiheit vor der Zeit des New Public Managements deutlich größer.³⁰⁴ Peer Pasternack resümiert dazu nüchtern: „Die Erweiterung der Hochschulautonomie erwies sich [...] vorrangig als Erweiterung der Hochschulleitungsautonomie.“³⁰⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat 2014 in einem Grundsatzurteil entschieden, dass beim Entzug von Rechten der kollegialen Selbstverwaltung zu Gunsten von deren Übertragung an die Hochschulleitungen die Selbstverwaltung grundsätzlich umso stärker an der Bestellung und Abberufung der Leitung mitwirken

299 Vgl. CHE: Check Hochschulleitungen in Deutschland, Update 2021, Gütersloh 2021, in: https://www.che.de/download/hochschulleitung-deutschland/?ind=1614864126376&filename=1614864126wpdm_CHECK_Hochschulleitung_in_Deutschland_Update_2021.pdf&wpdmdl=16703&refresh=60420150c98261614938448.

300 Vgl. Stefan Kühl: Was heißt hier Autonomie? Wider den Mythos der deregulierten Hochschule, in: *Forschung & Lehre* 12 (2019), S. 1078-1079.

301 David Guston/Keneth Keniston (Hrsg.): *The Fragile Contract*. University Science and Federal Government, Cambridge 1994.

302 Vgl. Andreas Knie/Dagmar Simon: Verlorenes Vertrauen? Auf der Suche nach neuen Governance-Formen in einer veränderten Wissenschaftslandschaft, in: Sebastian Botzem et al. (Hrsg.): *Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel*, Baden-Baden 2009, S. 527-545, S. 529-534.

303 Vgl. hierzu Albrecht Blümel: Hochschulleitung und Hochschulmanagement, in: Simon et al. (Hrsg.): *Handbuch Wissenschaftspolitik*, 2. Aufl., S. 517-532. Der Beitrag schließt mit dem aus Sicht des Autors kritischen Fazit, dass sich Rektoren und Präsidenten heute trotz aller Reformen kaum als strategisch agierende Führungskräfte, sondern in erster Linie als verhandelnde Vermittler verstehen (Vgl. ebd., S. 527-528.)

304 Vgl. hierzu auch Stefan Kühl: Die neue Macht der Präsidien und Rektorate, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 11. Oktober 2011.

305 Pasternack: Qualitätsstandards für Hochschulreformen, S. 39.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

muss.³⁰⁶ Die neuen Regelungsmechanismen bringen zudem eine grundlegende Paradoxie mit sich: Durch die neue Governance werden Handlungsspielräume und Kooperationspotentiale einerseits ausgeweitet, durch die Verknüpfung von Mittelvergabe mit Leistung gleichzeitig aber wieder eingeschränkt.³⁰⁷ Die Frage, wie unter den gewandelten Bedingungen des gewachsenen politisch-gesellschaftlichen Rechtfertigungsdrucks die klassische Idee der Wissenschaftsfreiheit weiter zur Geltung gebracht werden kann, umschreibt eine zentrale Herausforderung künftiger Universitäts- und Hochschulpolitik.

Positive Aspekte der neuen Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem sind das Aufbrechen verkrusteter Strukturen sowie die Flexibilisierung des Wissenschaftssystems. Problematische und möglicherweise auch ungewollte Konsequenzen sind die mangelnde Beachtung der Eigenlogik heterogener Fächerkulturen bei vereinheitlichten Steuerungsvorgaben, der eindimensionale Blick auf das Quantitative zu Lasten des Qualitativen sowie die Bindung von Ressourcen und Energien für Prozesse, die mit der eigentlichen Kernaufgabe Forschung allenfalls am Rande zu tun haben.

3.5.3 Qualitätssicherung in Forschung und Lehre

Im Mittelpunkt der neuen Governance-Strukturen steht auch das Thema Qualitätssicherung,³⁰⁸ das sowohl für den Bereich der Forschung als auch für den Bereich von Studium und Lehre seine Wirkung entfaltet. Die

-
- 306 Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 - Rn. (1-99), in: http://www.bverfg.de/e/rs20140624_1bvr321707.html.
- 307 Vgl. Jakob Edler/Stefan Kuhlmann: Integration of European Research Systems. A Multidimensional Phenomena, in: Dorothea Jansen (Hrsg.): Towards a European Research Area. Proceedings of a Research Conference at the German Research Institute for Public Administration Speyer, Baden-Baden, 2012, S. 71-93, S. 88.
- 308 Vgl. dazu grundsätzlich Jan-Henrik Olbertz et al. (Hrsg.): Qualität. Schlüsselfrage der Hochschulreform, Weinheim 2001, S. 71-75. – Sandra Mittag/Hans-Dieter Daniel: Qualitätsmanagement an Hochschulen, in: Kehm (Hrsg.): Hochschule im Wandel, S. 281-294. – Anke Rigbers: Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement an Hochschulen, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, S. 297-315. – Vgl. Jörg D. Meier: Qualitätsmanagement an Universitäten. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Untersuchungen, Norderstedt 2017. – Vgl. Karlheinz Sonntag/Christine Sattler: Mehr als Quali-

Notwendigkeit, im Lichte geringer werdender Ressourcen deren Gebrauch effizienter gestalten zu müssen, wurde in Kapitel 3.5.2 beschrieben. Dass diese Ausgangslage zwangsläufig eine Überprüfung der bestehenden Mittelverwendung in den Fokus rückt, bringt Peer Pasternack nüchtern auf den Punkt:

„Wo quantitative Entwicklungsmöglichkeiten als erschöpft gelten, Ressourcenumverteilungen politisch schwer durchsetzbar sind und Leistungsverdichtungen an natürliche Grenzen stoßen, dort müssen weitere Potenziale wesentlich über Qualitätsverbesserungen erschlossen werden.“³⁰⁹

Aus diesem Grund ist die Qualitätssicherung zu einem elementaren Paradigma aktueller Hochschulpolitik geworden. Bereits im Hochschulrahmengesetz von 1998 wurde sie als systematisches Element festgeschrieben. Stärker denn je steht spätestens seitdem die „Wissenschaft unter Beobachtung“.³¹⁰

Idealiter sollte eine gesunde selbstkritische Grundhaltung gegenüber den eigenen Forschungsergebnissen zur Disposition eines jeden Wissenschaftlers und einer jeden Wissenschaftlerin wie selbstverständlich dazu gehören. Die akademische Community hat schon lange ein System methodischer Kontrollen (sogenannte „peer reviews“³¹¹) etabliert, in dem Elemente wie Begutachtungen, Rezensionen, Anwendungsproben und nicht zuletzt auch die Nachprüfbarkeit der Ergebnisse eine wichtige Rolle spielen.³¹² Neben diesen klassischen, endogen aus dem Wissenschaftssystem

tätssicherung. Qualitätskultur an Hochschulen, in: *Forschung & Lehre* 7 (2018), S. 590-591.

309 Pasternack: Qualität als Hochschulpolitik?, S. 16.

310 So der Titel eines Sonderheftes der Zeitschrift Leviathan: Hildegard Matthies/Dagmar Simon (Hrsg.): *Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen*. Leviathan Sonderheft, Wiesbaden 2007. – Vgl. grundlegend kritisch Volker Ladenthin: Kann man Wissenschaft evaluieren? in: *Forschung & Lehre* 10 (2020), S. 828-829.

311 Vgl. grundlegend Friedhelm Neidhardt: Selbststeuerung der Wissenschaft durch Peer-Review-Verfahren, in: Simon et al. (Hrsg.): *Handbuch Wissenschaftspolitik*, 2. Aufl., S. 261-277.

312 Vgl. hierzu auch Friedhelm Neidhart et al.: Zur Einleitung, in: Renate Mayntz et al. (Hrsg.): *Wissensproduktion und Wissenstransfer. Wissen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit*, Bielefeld 2008, S. 19-37, S. 27. – Vgl. ganz ähnlich Frank Jödicke/Christopher Schlembach: Die Universität und ihre Managerial-Bürokratie. Ein Gespräch mit Wolfgang Müller-Funk, in: Frank Jödicke et al. (Hrsg.): *Bürokratiepolitiken*, Wien 2021, S. 149-159, S. 152.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

entstandenen Elementen sind in den vergangenen Jahren neue exogene aus der Wissenschaftspolitik angestoßene Formen der Qualitätssicherung hinzugereten. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis in die 1970er Jahre, so Jochen Gläser et al., gab es einen Gesellschaftsvertrag zwischen Politik und Wissenschaft, demzufolge der Staat die Wissenschaft alimentierte und ihr alle Entscheidungen zu Themenwahl, Organisation und Leistungen für die Gesellschaft überließ. Dieses Grundvertrauen in die Expertise der Forscher sei nun allerdings unwiederbringlich verloren gegangen – heute regiere die Maxime: „value for money“.³¹³ Zielvereinbarungen zwischen Universitäten und Landesregierungen sowie Finanzierungsformeln zur Bindung von Mittelzuweisungen an bestimmte Leistungen sind zentrale Instrumente in diesem Zusammenhang. Der Weg zur „Audit Society“ (Michael Power) scheint ein allgemeiner Trend zu sein, in dem sich ein wachsendes öffentliches Bedürfnis des Prüfens und Bewertens artikuliert,³¹⁴ und von dem auch die Wissenschaft nicht verschont bleibt.

Die verschiedenen Formen der Forschungsevaluation lassen sich mit Stefan Hornborstel nach ihrem Gegenstandsbereich (individuelle, institutionelle, Programm-, Querschnitts-, System- und Strukturevaluationen) unterscheiden sowie danach, ob sie von internen oder externen Evaluatoren, ob sie formativ oder summativ, qualitativ oder quantitativ sowie punktuell oder regelmäßig durchgeführt werden.³¹⁵ In den Kontext neuer Forschungsevaluationen gehören zudem Elemente wie Forschungsratings, Exzellenzwettbewerbe, Benchmarking und Hochschulrankings.³¹⁶ Diese Maßnahmen werden von weiten Teilen der Politik als wichtige Instrumente angesehen, um den Wettbewerb zwischen Universitäten zu verstärken. Was diese neue Form des Wettbewerbs von traditionalen Formen des wissenschaftlichen Wettbewerbs unterscheidet, ist, dass nicht einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in Konkurrenz zueinander treten,

313 Vgl. Jochen Gläser: Evaluationsbasierte Forschungsfinanzierung und ihre Folgen, in: Mayntz et al. (Hrsg.): Wissensproduktion und Wissenstransfer, S. 145-170, S. 145.

314 Vgl. Michael Power: The Audit Society. Rituals of Verification, Oxford 1997.

315 Vgl. Stefan Hornborstel: (Forschungs-)Evaluation, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2. Aufl., S. 243-260, S. 252-255.

316 Vgl. Friedhelm Neidhardt: Das Forschungsrating des Wissenschaftsrates. Einige Erfahrungen und Befunde, in: Soziologie 37 (2008), S. 421-432. – Vgl. dezidiert kritisch Münch: Akademische Elite. – Die prominentesten internationalen Hochschulrankings sind das Shanghai Rating (ARWU, seit 2003) und das Times Higher Education World University Ranking (THES, seit 2004). Vgl. hierzu Tero Erkkilä: Global University Rankings, transnational policy discourse and higher education in Europe, in: European Journal of Education 1 (2014), S. 91-101.

sondern ganze Fachbereiche, Fakultäten und Universitäten. Insofern werden bei dieser Form der Evaluation verschiedene eher quantitative Aspekte gemessen, aber in der Regel nicht wissenschaftliche Qualität, allenfalls eine äußerst fragwürdige „Exzellenzkonstruktion“.³¹⁷ Richard Münch und Max Pechmann haben dazu auf den schon 1968 von Robert K. Merton beschriebenen „Matthäus-Effekt“³¹⁸ von Evaluationen verwiesen. Damit ist ein Konzentrationsprozess gemeint, demzufolge tendenziell gut ausgestattete Bereiche mit noch mehr Forschungsmitteln ausgestattet werden, was in der Konsequenz die Ursprungsidee des Wettbewerbsgedankens *ad absurdum* führt.³¹⁹ Dies war und ist auch einer der Kernvorwürfe der Kritikerinnen und Kritiker der Exzellenzinitiative/-strategie. In einer Studie zu Drittmittelerfolgen von Forscherinnen und Forschern von Universitäten mit und ohne Exzellenzerfolgen im Vergleich wurde herausgefunden, dass die Exzellenzinitiative/-strategie bereits existierende Unterschiede in der Drittmitteleinwerbung in den vergangenen 15 Jahren zusätzlich verschärft hat.³²⁰ Zu diesem Instrument deutscher Wissenschaftsförderung haben Torger Möller und Stefan Hornborstel rückblickend nüchtern festgehalten, dass ein „dem deutschen Forschungssystem eher fremder Impuls im föderalen System [...] politisch so bearbeitet wird, dass zwar die Radikalität der Ursprungsidee rhetorisch erhalten bleibt, das eigentliche Förderprogramm sich aber eher an den etablierten Förderformaten orientiert.“ Messbare Konsequenzen seien zwar kaum feststellbar, aber zu einer erhöhten Sichtbarkeit der deutschen Wissenschaft habe die Exzellenzinitiative/-

³¹⁷ Vgl. Richard Münch: Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz, Frankfurt a. M. 2007, S. 73-160.

³¹⁸ Robert K. Merton: The Matthew Effect in Science, in: *Science* 159 (1968), S. 56-63. – Merton bezog sich damit in erster Linie auf Phänomene der Zitierhäufigkeit. Der Begriff „Matthäus-Effekt“ leitet sich ab vom biblischen Gleichnis von den anvertrauten Talenten, das im Matthäus-Evangelium geschildert wird. Namensgebend ist eine Passage, die freilich theologisch einen ganz anderen Sinn hat: „Denn wer da hat, dem wird gegeben, dass er die Fülle habe; wer aber nicht hat, dem wird auch das genommen, was er hat.“ (Mt 25, 29).

³¹⁹ Vgl. Richard Münch/Max Pechmann: Der Kampf um Sichtbarkeit. Zur Kolonialisierung des wissenschaftsinternen Wettbewerbs durch wissenschaftsexterne Evaluationsverfahren, in: Bogumil/Heinze (Hrsg.): Neue Steuerung an Hochschulen, S. 67-92, S. 79.

³²⁰ Vgl. Lukas Mergele/Felix Winkelmayr: The Relevance of the German Excellence Initiative for Inequality in University Funding, in: Higher Education Policy (2021).

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

strategie durchaus beigetragen.³²¹ Evaluierungsinstrumenten wird oftmals eine scheinbare Objektivität unterstellt, bei der nicht vergessen werden darf, dass Standardisierungsfragen immer auch Machtfragen sind und dass Evaluationen keine (wissenschafts-)politischen Entscheidungen ersetzen.³²² Sie können nicht mehr als eine Informationsgrundlage darstellen. Für persönliche Bewertungen und Prioritätensetzungen tragen nach wie vor politisch Mandatierte die finale Verantwortung.

Nicht nur die exogenen neuen Evaluationsregime, auch die klassischen wissenschaftsinternen Verfahren, die sowohl bei der Begutachtung wissenschaftlicher Aufsätze für Zeitschriften als auch für die Vergabe von Forschungsstipendien oder Projektgeldern eingesetzt werden, sind häufig Gegenstand von Kritik gewesen.³²³ Studien haben ergeben, dass sie nicht immer zuverlässig sind und weder fair noch valide funktionieren.³²⁴ Verschiedene alternative Modelle wie etwa der „Open Peer Review“ der Zeitschrift Philica,³²⁵ bei dem die Begutachtung nach der Veröffentlichung erfolgt, oder die gelegentlich diskutierte Idee, aleatorische Verfahren zu verwenden,³²⁶ haben sich bisher nicht durchsetzen können. Gleches gilt für die gelegentlich proklamierte Forderung nach einer gänzlichen Abschaffung des Peer review.³²⁷ Der Peer review wird von der Mehrheit der Forscher-

321 Torger Möller/Stefan Hornborstel: Die Exzellenzinitiative. Bestandsaufnahme großer Erwartungen, in: DZHW (Hrsg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre, Berlin 2020, S. 1-19, S. 18-19.

322 Vgl. Stefan Hornborstel: Neue Evaluationsregime? Von der Inquisition zur Evaluation, in: Matthies/Simon: Wissenschaft unter Beobachtung, S. 59-82, S. 77-78. – Nicht ohne zynischen Unterton siedelt Hornborstel die Ursprünge systematischer Wissensbewertung bei der Inquisition an.

323 Vgl. exemplarisch Mario Biagioli: From book censorship to academic peer review, in: Emergences 1 (2002), S. 11-45. – Lutz Bornmann/Hans-Dieter Daniel: Begutachtung durch Fachkollegen in der Wissenschaft, in: Stefanie Schwarz/Ulrich Teichler (Hrsg.): Universität auf dem Prüfstand. Konzepte und Befunde der Hochschulforschung, Frankfurt a. M. 2003, S. 207-226. – Felix Grigat: Der Tod des Peer Review, in: Forschung & Lehre 6 (2007), S. 336.

324 Vgl. Lutz Bornmann/Hans-Dieter Daniel: Reliability, Fairness, and Predictive Validity of the Peer Review Process for the Selection of Research Fellowship Recipients of the Boehringer Ingelheim Fonds, in: Kehm (Hrsg.): Hochschule im Wandel, S. 365-376.

325 Vgl. Philica: Publish on Philica, in: <http://philica.com/submit.php>.

326 Vgl. Ulrike Bischler/Cornelia Soetbeer: Risikobereite Forschung: Zufall als Ergänzung zum Peer Review, in: Forschung & Lehre 10 (2017), S. 882-884.

327 So etwa Gerhard Fröhlich: Anonyme Kritik. Peer Review auf dem Prüfstand der Wissenschaftsforschung, in: Medizin, Bibliothek, Information 3 (2003), S. 33-39, S. 37.

community bis auf weiteres als „the least bad way“³²⁸ betrachtet, wie Lutz Bornemann und Hans-Dieter Daniel treffend resümieren. Hinzu kommt das Problem, dass die Digitalisierung mit ihrer Vereinfachung der Textproduktion eine wahre Publikationsflut ausgelöst hat, bei der leider allzu oft die Quantität die Qualität ausssticht. Wer einmal die Publikationsverzeichnisse von Forscherinnen und Forschern, die bereits länger im Geschäft sind, durchsieht, wird ungefähr um die Jahrtausendwende herum eine Vervielfältigung von Veröffentlichungen feststellen, was der schlichten Tatsache geschuldet ist, dass um diese Zeit der Computer flächendeckend die Schreibmaschine abgelöst hatte. Inflationäre Manuskriptpublikation, überforderte Gutachterinnen und Gutachter sowie methodisch fehlerhafte und nicht sauber redigierte Publikationen sind die Folge.³²⁹ Für die Zukunft deuten alle Anzeichen eher in Richtung einer Verschärfung anstatt eines Abflachens dieses Trends.

Ein weiteres Grundproblem von Forschungsevaluationen besteht seit jeher darin, dass ihre Möglichkeiten nur sehr begrenzt sind und häufig nur der Schein einer objektiven Begutachtung erweckt wird, in Wirklichkeit aber der Zufall über die Güte von Projektvorhaben oder auch Forschungsergebnissen entscheidet. Eine Mathematiklehrerin kann die Leistungen eines Schülers der Mittelstufe in einer Klausur sehr gut und stichhaltig beurteilen und diese in ein Verhältnis zu den Mitschülerinnen und Mitschülern setzen – die Leistungen einer Forscherin oder eines Forschers können jedoch – gerade, wenn es sich um ein hochspezialisiertes Fachgebiet handelt – nur von sehr wenigen Fachkolleginnen und Fachkollegen und mitunter sogar von niemandem adäquat beurteilt werden. Gerade in den Geisteswissenschaften stoßen Evaluierungsverfahren an ihre Grenzen.³³⁰ Die ihnen inhärente theoretische und methodische Pluralität entzieht sich bis zu einem gewissen Grad der Metrisierbarkeit und Standardisierbarkeit, auf die jede Form von Evaluation zwingend angewiesen ist. Inzwischen hat sich eine zersplitterte und unsystematische Vielzahl von Evaluationen mit unterschiedlichen Methoden auf verschiedenen Ebenen im deutschen

328 Bornemann/Daniel: Reliability, Fairness, and Predictive Validity of the Peer Review Process, S. 374.

329 Vgl. Benedikt Fecher et al.: Bedeutung ist keine Klickzahl, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Juli 2019.

330 Vgl. hierzu Wim Blockmanns: Zählen die Geisteswissenschaften mit?, in: Matthies/Simon: Wissenschaft unter Beobachtung, S. 213-221.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

Universitätssystem etabliert, die häufig als wenig kalkulierbar und intransparent empfunden wird.³³¹

Nicht nur in der Forschung – auch in der Lehre haben Qualitätssicherungssysteme flächendeckend Einzug erhalten. Ein grundlegender Bestandteil der Evaluation von Studium und Lehre ist das Akkreditierungswesen,³³² das in Kapitel 3.3 als Begleiterscheinung des Bologna-Prozesses thematisiert worden ist. Neben der institutionellen Akkreditierung von Hochschulen in nichtstaatlicher Trägerschaft wird darunter seit Bologna in erster Linie die sogenannte Programmakkreditierung als Qualitätssicherungsmaßnahme von Studiengängen verstanden. Waren klassischerweise die Landesministerien mit der Genehmigung neuer Studiengänge betraut, wird dies seit Mitte der 2000er Jahre von Akkreditierungsagenturen³³³ übernommen, die wiederum dem Akkreditierungsrat unterstehen, der in einem Pilotprojekt 1998 von KMK und HRK eingerichtet wurde und in seiner jetzigen Rechtsform als Stiftung des Öffentlichen Rechts mit Sitz in Bonn seit 2005 besteht.³³⁴ Die Akkreditierung ist auf einen bestimmten

331 Vgl. Hornborstel: (Forschungs-)Evaluation, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 301.

332 Vgl. grundlegend Kathia Serrano-Velarde: Evaluation, Akkreditierung und Politik. Zur Organisation von Qualitätssicherung im Zuge des Bolognaprozesses, Wiesbaden 2008. – Falk Bretschneider/Johannes Wildt (Hrsg.): Handbuch Akkreditierung von Studiengängen. Eine Einführung für Hochschule, Politik und Berufspraxis, 2. Aufl., Bielefeld 2007. – Gregor Terbuyken (Hrsg.): Studium Bolognese. Akkreditierung als Instrument zur Verbesserung des Studienangebots. Erfahrungen, Analysen, Perspektiven, Rehburg-Loccum 2009.

333 Aktuell sind folgende zehn Agenturen vom Akkreditierungsrat anerkannt und somit berechtigt, das Qualitätssiegel des Akkreditierungsrates zu verleihen: Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ), Akkreditierungs-, Certifizierungs- und Qualitätssicherungs-Institut (ACQUIN), Akkreditierungsagentur für Studiengänge im Bereich Gesundheit und Soziales (AHPGS), Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung kanonischer Studiengänge (AKAST), Austria Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ), Agentur für Qualitätssicherung durch Akkreditierung von Studiengängen (AQAS), Akkreditierungsagentur für Studiengänge der Ingenieurwissenschaften, der Informatik, der Naturwissenschaften und der Mathematik (ASIIN), Evaluationsagentur Baden-Württemberg (evalag), Foundation for International Business Administration Accreditation (FIBAA) sowie Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover (ZEVA).

334 Vgl. KMK: Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 15. September 2005. – Vgl. Akkreditierungsrat: Rechtliche Grundlagen, in: http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=grundlagen&L=1ht.....Fadmin.php%3Fvwar_root%3D%20%20%2Fvw ar%2Fconvert%2Fmvcw.php%3Fstep%3D1%27A%3D0%27A%3D0.

Zeitraum beschränkt, anschließend muss der Studiengang einer Reakkreditierung unterzogen werden.³³⁵ Grundlegende Kriterien der Akkreditierung sind die Qualifikationsziele des Studiengangskonzepts, die konzeptionelle Einordnung des Studiengangs in das Studiensystem, die Studierbarkeit, das Prüfungssystem, studiengangsbezogene Kooperationen, die Ausstattung, Transparenz und Dokumentation, Qualitätssicherung und Weiterentwicklung, besonderer Profilanspruch sowie Geschlechtergerechtigkeit und Chancengleichheit.³³⁶ Mit dem Akkreditierungswesen sollten langwierige Genehmigungsprozesse verkürzt und der Einfluss des Staates im Dienste der Deregulierung zurückgedrängt werden. Außerdem brachte der Bologna-Prozess kontingente Faktoren mit sich: Rein quantitativ wäre die schier unüberschaubare Menge durch Bologna neu zu genehmigender Studiengänge für die Landesministerien allein kaum zu stemmen gewesen und auch qualitativ zwang die neue Struktur der Studiengänge (Kompetenzorientierung, Berufsfeldorientierung etc.) zu einer innovativen Verfahrenspraxis, die die Ministerialverwaltungen allein nicht hätten gestalten können.³³⁷ Nach der Kritik an der ersten Runde der Programmakkreditierung wurde 2008 die Möglichkeit der Systemakkreditierung zusätzlich eingeführt, in deren Zentrum nicht singuläre Studiengänge, sondern das gesamte Qualitätssicherungssystem einer Hochschule akkreditiert wird.³³⁸ Erhält die Hochschule eine solche Zertifizierung, gelten alle ihre Studiengänge für die Laufzeit von sechs Jahren als akkreditiert.³³⁹

Bis heute bleibt dieses Akkreditierungswesen hoch umstritten: So sind bereits früh Zweifel an der juristischen und demokratischen Legitimation des Akkreditierungsrats und der Agenturen als neue, sehr machtvolle Ak-

335 Vgl. Akkreditierungsrat: Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung, Drs. AR 20/2013, in: www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Beschluesse/AR_Regeln_Studiengaenge_aktuell.pdf, S. 4-5.

336 Vgl. ebd., S. 11-13. – Vgl. hierzu auch Barbara Kehm: Struktur und Problemfelder des Akkreditierungssystems in Deutschland, in: Beiträge zur Hochschulforschung 2 (2007), S. 78-97.

337 Vgl. Martina Röbbecke: Akkreditierung, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 334-360, S. 335-336.

338 Vgl. Akkreditierungsrat: Regeln für die Akkreditierung, S. 18-30. – Vgl. Martin Winter: Programm-, Prozess- und Problem Akkreditierung. Die Akkreditierung von Studiengängen und ihre Alternativen, in: die hochschule 2 (2007), S. 88-124.

339 Vgl. Akkreditierungsrat: Regeln für die Akkreditierung, S. 28.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

teure der Hochschulpolitik angemeldet worden.³⁴⁰ Die Gefahr eingeengter Handlungsspielräume und das Verschenken von Kreativität in der Gestaltung von Studiengängen, die sich getreu dem Motto „Das kriegen wir nicht durch die Akkreditierung!“ als vorauseilender Gehorsam an den Hochschulen breit mache,³⁴¹ sind gleichfalls angezeigt worden. Weiterhin moniert werden Verfahrensmängel, der hohe Aufwand, die enormen Kosten (ca. 10.000-15.000 Euro pro Akkreditierung), mangelnde Effektivität, Überbürokratisierung, strukturelle Benachteiligung der Professorinnen und Professoren, doppelte Genehmigungsstrukturen (Agenturen plus Landesregierung) sowie ein problematischer Verdrängungswettbewerb.³⁴²

Bei aller Kritik hat das Akkreditierungswesen³⁴³ unbestreitbar die Entwicklung von Qualitätsmanagementprozessen an den Hochschulen ange-

-
- 340 Vgl. Joachim Lege: Die Akkreditierung von Studiengängen. Wissenschaftsfreiheit in den Händen privater Parallelverwaltung?, in: JuristenZeitung 60 (2005), S. 698-707. – Mario Martini: Akkreditierung im Hochschulrecht. Institutionelle Akkreditierung, Programmakkreditierung, Prozessakkreditierung, in: Wissenschaftsrecht 41 (2008), S. 232-252. – Ralf Müller-Terpitz: Verfassungsrechtliche Implikationen der Akkreditierungsverfahren, in: Wissenschaftsrecht 42 (2009), S. 116-135.
- 341 Vgl. dazu auch Stefan Kühl: Der Sudoku-Effekt. Hochschulen im Teufelskreis der Bürokratie. Eine Streitschrift, Bielefeld 2012, S. 40-45. – Vgl. Stefan Kühl: Die Bologna-Reform in der Bundesrepublik Deutschland. Erklärungen jenseits der Vorstellungen von einem hochschulpolitischen Masterplan, in: Marianne Kneuer (Hrsg.): Standortbestimmung Deutschlands. Innere Verfasstheit und internationale Verantwortung, Baden-Baden 2015, S. 303-323, S. 309-310.
- 342 Vgl. Klaus Junker: Utopisch? Akkreditierung als universitäre Mitbestimmung, in: Forschung & Lehre 4 (2017), S. 314-315. – Der DHV taxiert nach einer Umfrage unter den Landesrechnungshöfen die Kosten für eine Akkreditierung, wenn man den die Personalkosten und den Zeitaufwand mit einkalkuliert, auf durchschnittlich gar 38.000 Euro. Vgl. Hubert Detmer/Johanna Böcker: Akkreditierung. Rechtswidrig, zu teuer, fraglicher Nutzen, in: Forschung & Lehre 12 (2016), S. 336. – Vgl. exemplarisch Heike Schmoll: Auf der Suche nach dem Labor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. März 2016. – Vgl. Stefan Kühl: Wenn Hochschulmanager von Systemen sprechen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. April 2014. – Vgl. Ulrich Teichler: Die Entstehung eines superkomplexen Systems der Qualitätsbewertung in Deutschland, in: Evelies Mayer et al. (Hrsg.): Die neue Verantwortung der Hochschulen. Anregungen aus dem internationalen Vergleich, der Hochschulforschung und Praxisbeispielen, Bonn 2003, S. 213-215. – Vgl. Mathias Brodkorb: Gebt die Hochschulen den Professoren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. April 2016.
- 343 Das Bundesverfassungsgericht hat im Februar 2016 die Akkreditierungspraxis des Landes Nordrhein-Westfalen, wie sie nach dem neuen Hochschulzulaufsgesetz ausgelegt ist, für verfassungswidrig erklärt. Vgl. Bundesverfassungs-

stoßen und kraftvoll vorangetrieben.³⁴⁴ Es hat sich eine neue Struktur etabliert, die an den Hochschulen und Universitäten bis dato nahezu keine Rolle gespielt hatte. Im Zuge dieses Qualitätsmanagements haben sich verschiedene Instrumente im universitären Alltag etabliert, von denen zumeist nur die Evaluationen konkreter Lehrveranstaltungen wahrgenommen werden.³⁴⁵ Mag die Grundidee einer Qualitätssicherung vom Ansatz her sinnvoll auf den Lehr- und Forschungsbetrieb anwendbar sein, stellt es eine spezifische Herausforderung dar, dass Lehr- und Forschungsevaluierungen weder als lästige Pflichtübung ohne Maßnahmenableitung und Konsequenzen auf der einen Seite oder als Selbstzweck bzw. im Sinne eines untermindernden Rechtfertigungzwangs auf der anderen Seite betrachtet werden.

Gerade weil die Qualitätsorientierung in Forschung und Lehre nicht mehr wegzudenken ist und sich ihr viele Vorteile abgewinnen lassen, so gilt es umso mehr darauf zu achten, dass Qualitätsmanagement auch sinnvoll und klug gestaltet wird. In den bisherigen Ansätzen gibt es nämlich nicht wenige Missverständnisse, die Peer Pasternack in vier Punkten zusammengefasst hat:

- „- 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 lassen sich nicht managen, aber: Ihre Bedingungen lassen sich managen.
- Die alternative Option zu einer qualitätssensiblen Evaluation ist nicht keine Evaluation, sondern eine qualitätsunsensible Evaluation.“³⁴⁶

gericht: Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2016 - 1 BvL 8/10 -, in: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/02/lS20160217_1bvl000810.html;jsessionid=783704636C14A02219FAEE3804C5DE08.2_cid392. – Vgl. hierzu auch Kapitel 4.2.2.4.

344 Vgl. Christiane Gaethgens: Wie soll man anders Qualität sichern?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. April 2014.

345 Zur einschlägigen Handbuchliteratur zählen Reinhard Stockmann (Hrsg.): Handbuch der Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung, Münster 2007. – Thomas Widmer et al. (Hrsg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Wiesbaden 2009.

346 Pasternack: Qualitätsstandards für Hochschulen, S. 88.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

Die Verabsolutierung von Qualitätsregimen kann in Eigendynamiken münden, die mit dem eigentlichen Ziel, nämlich mit der Verbesserung der Bedingungen für gute Forschung und Lehre nicht mehr viel zu tun haben müssen. Um dem entgegenzuwirken, braucht es einen scharfen Blick dafür, was konkret mit welchen Qualitätsinstrumenten gemessen wird und was nicht. Außerdem bleibt grundsätzlich zu konstatieren: Aller Kritik zum Trotz kommen Wissenschaft, Forschung und Lehre weder ohne wissenschaftsimplanente noch ohne exogene Qualitätssicherungsregime aus. Dennoch sollte Qualitätssicherung nicht zur Ideologie werden und der Blick für unintended Effekte und auch für Grenzen von Qualitätssicherungsmechanismen sollte stets geschärft bleiben.

3.5.4 Grundlagenforschung und anwendungsorientierte Forschung

Mag man der Etablierung von Qualitätssicherungssystemen in Forschung und Lehre durchaus viele Vorteile abgewinnen, ist deren flächendeckende Einführung unverkennbar mit – möglicherweise unintended – negativen Folgen verbunden: Beispielsweise gerät freie, nicht durch Finalitäts- oder Kausalitätserwägungen bestimmte Forschung immer stärker unter Druck. Zeitlich limitierter und auf ein konkretes vorab definiertes Ziel hin fokussierter Projektcharakter, Anwendungsorientierung und zum Teil auch ökonomischer Verwertungsdruck kennzeichnen den Alltag außeruniversitärer Forschungseinrichtungen und Fachhochschulen seit langem, greifen jedoch immer mehr auch auf die universitäre Forschung über. Dies hat Konsequenzen für die funktionale Struktur der Universitäten. Nach Talcott Parsons und Gerald M. Platt institutionalisiert sich die kognitive Rationalität in der Struktur der amerikanischen Universitäten in einer aus vier Feldern bestehenden Matrix: Systematisch wird dazu einerseits Erkenntnis um ihrer selbst willen von Erkenntnis zum Zweck der Problemlösung differenziert und andererseits zwischen der Institutionalisierung des kognitiven Komplexes und dem Nutzen kognitiver Ressourcen unterschieden:

Abb. 2: Die Institutionalisierung kognitiver Rationalität in der Struktur der Universität nach Parsons/Platt

	Erkenntnis „um ihrer selbst willen“	Erkenntnis zum Zweck der „Problemlösung“
Institutionalisierung des kognitiven Komplexes	Kern mit kognitivem Primat (Forschung sowie graduate-Ausbildung von und durch Spezialisten)	Beiträge zu gesellschaftlichen Situationsdefinitionen (durch Intellektuelle als Generalisten)
Nutzen kognitiver Ressourcen	Allgemeinbildung für „gebildete Bürger“ (insb. Undergraduate-Studierende als Generalisten)	Ausbildung für praktische akademische Berufe (von Spezialisten)

Quelle: Parsons/Platt: Die amerikanische Universität, S. 147.

Im Zentrum der amerikanischen Universität siedeln Parsons und Platt die Erkenntnis um ihrer selbst willen an, wie sie in Forschung und Lehre praktiziert wird. In den anderen drei Feldern werden weitere Funktionen der Universität benannt, wenn diese sich ihres Kerns selbst nicht mehr bewusst ist und sich einem erhöhten gesellschaftlichen Legitimationsdruck ausgesetzt sieht.³⁴⁷

Die Veränderung universitärer Strukturen bedingt durch größeren gesellschaftlichen Legitimationszwang ist eng mit gleichfalls sich wandelnden Formen der Erzeugung von Wissen verknüpft. Michael Gibbons et al. haben 1994 zentrale Veränderungen und neue Strukturen in der Produktion von Wissen analysiert und theoretisch erfasst, auf die in der Literatur häufig Bezug genommen wird. Die Autoren identifizieren eine „Mode 1“ als Form der Wissensproduktion, die aus einem Komplex von Ideen, Werten und Praktiken heraus entsteht und bei der die Entwicklung der Fragestellung, die Methodenwahl und die Qualitätssicherung innerhalb der wissenschaftlichen Community erfolgen. Demgegenüber wird in „Mode 2“ Wissen aus der Anwendungsbezogenheit der Forschung generiert und durch wissenschaftsexterne Instanzen beeinflusst.³⁴⁸ Zwar ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass historisch betrachtet Wissenschaft und Wissensproduktion immer sowohl erkenntnisorientiert als auch nutzenorientiert gewesen sind und dass daher die Trennung zwischen „Mode 1“

347 Talcott Parsons/Gerald M. Platt: Die amerikanische Universität. Ein Beitrag zur Soziologie der Erkenntnis, Frankfurt a. M. 1990, S. 147.

348 Vgl. dazu ausführlich die Einführungskapitel in Michael Gibbons et al.: The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies, London 1994, S. 2-45.

und „Mode 2“ etwas künstlich anmutete.³⁴⁹ In der Debatte um die neuen Formen der Wissensproduktion besteht in der Forschung mittlerweile ein weitgehender Konsens darüber, dass beide Formen „schon immer eine (friedliche) Koexistenz geführt haben.“³⁵⁰

Der Blick in die Geschichte fundiert diese These: Das „Projekt“ als Organisationsform von Wissenschaft ist in den USA schon in den 1920er Jahren im Kontext des Einstiegs von Firmen in die Forschungsförderung bzw. der Einrichtung von Laboratorien in Unternehmen zu beobachten und hat sich von dort aus zu einer gängigen Methode der Forschungsförderung entwickelt.³⁵¹ Auch die Idee, Wissen als Form von Kapital zu betrachten, ist keine Entwicklung der vergangenen Jahre, sondern war bereits ein wichtiges Element der Industrieforschung im Zuge der zweiten industriellen Revolution.³⁵² Spätestens seit den 1970er Jahren hat auf diese Weise verstandene und betriebene Forschung einen beträchtlichen Aufwind erhalten.³⁵³

Man wird andererseits nicht in Abrede stellen können, dass die von Kausalitäts- und Finalitätserwägungen möglichst freie Grundlagenforschung in den vergangenen Jahren zunehmend unter Rechtfertigungzwang gerät und dass eine grundsätzliche Verschiebung hin zur Nutzen- und Anwendungsorientierung zu beobachten ist. Die Erwartungshaltung, anwendungsorientiertes und handlungsrelevantes Wissen bereit zu stellen, wird immer stärker an die universitäre Wissenschaft herangetragen. Hier gerät sie in das Fahrwasser von Ökonomie und Politik: Wissenschaftliches Wissen ist „nicht nur zur wichtigen ökonomischen Produktivkraft und zu einer grundlegenden Handlungsressource geworden, sondern auch von zunehmender Bedeutung für die gesellschaftliche Legitimation politischer Entscheidungen.“³⁵⁴ Das Bedienen gesellschaftlicher Dienstleistungen – auch explizit nach den Vorgaben von Ökonomie und Politik – ist eine

349 Vgl. Peter Weingart et al.: Nachrichten aus der Wissensgesellschaft. Analysen zur Veränderung der Wissenschaft, Weilerswist 2007, S. 24.

350 Knie/Simon: Verlorenes Vertrauen?, S. 535.

351 Vgl. Cristina Besio: Forschungsprojekte. Zum Organisationswandel in der Wissenschaft, Bielefeld 2009. – Marc Torka: Die Projektfähigkeit der Forschung, in: Die Hochschule 15 (2006), S. 63-83.

352 Vgl. Holger Braun-Thürmann: Wandel der Wissensproduktion, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 71-88, S. 80.

353 Vgl. Daniel Bell: The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting, New York 1973. – Fritz Machlup: Knowledge and knowledge production, Princeton 1980.

354 Peter Krause/Torger Möller: Die Förderinitiative „Wissen für Entscheidungsprozesse. Forschung zum Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Gesellschaft“,

wichtige Funktion von Wissenschaft und erst einmal nicht problematisch. Die Frage ist allerdings, ob gerade die Universitäten der richtige Ort sind, politisch und ökonomisch ausgerichtete Wissenschaft zu betreiben, zumal eine Fülle außeruniversitärer Forschungsorganisationen exakt diesem Zweck ohnehin schon dienen. Gerade, da so viele Institutionen zur Erfüllung dieser anwendungsorientierten Forschung zur Verfügung stehen, erscheint es sinnvoll, die klassische Grundlagenforschung an den Universitäten weiterhin zu stärken.

3.5.5 Wandel der Forschenden- und Lehrendenrolle

Die in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Herausforderungen haben auch Konsequenzen für die mit der Universität verbundenen Sozialrollen. Es ist schon auf die spezifische Rolle und das Statusbewusstsein des deutschen Ordinarius eingegangen worden, der im Wesentlichen ein Produkt des deutschen Kaiserreiches ist.³⁵⁵ Das mit dem Beruf des Professors verbundene Statusbewusstsein und Sozialprestige haben sich über die Zeitalüfe hinweg bis in die jüngste Zeit weiter transportieren können. Hier wirkt das in Kapitel 2.3.2 dargelegte aufklärerisch-humanistische Ideal des Universalgelehrten vielfach gebrochen weiter fort. Es ist auch darauf hingewiesen worden, dass dieses Ideal des gleichmäßig in Forschung, Lehre und akademischer Selbstverwaltung begabten Alleskönners seit einigen Jahrzehnten in der Realität kaum noch einlösbar zu sein scheint.³⁵⁶ In einer Zeit schwindender Grundfinanzierung, neuer Governance-Strukturen, den damit verbundenen Evaluationssystemen sowie dem permanenten Schreiben von Anträgen für Drittmittel scheint es endgültig aus der Zeit gefallen zu sein. Den deutschen Professor, wie er etwa ein Jahrhundert lang als Sozialfigur die deutsche Universität dominiert und letzten Endes auch entscheidend definiert hat, wird es in Zukunft nicht mehr geben.³⁵⁷ Jürgen Enders und Uwe Schimank bilanzieren: „Das frühere Vertrauen [...], dass die Hochschullehrer durch ihre langjährige berufliche Sozialisation mehr oder weniger alle zu hoch motivierten und

in: Mayntz et al. (Hrsg.): Wissensproduktion und Wissenstransfer, S. 11-17, S. 11.

355 Vgl. Kapitel 2.4.5.

356 Vgl. Kapitel 2.6.3.

357 Vgl. eine ähnlich lautende These der Monografie von Frank Donoghue für das amerikanische Universitätssystem Frank Donoghue: The last Professors. The Corporate University and the Fate of Humanities, Fordham 2008.

selbst gesteuerten Professionellen heranreifen ließ, die keiner Führung bedürfen, ist wohl unwiederbringlich dahin.³⁵⁸ Einer INCHER-Studie zu den Veränderungen der Berufsprofile an Fachhochschulen und Universitäten kam zu dem Ergebnis, dass die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Professorinnen und Professoren in den vergangenen drei Jahrzehnten von 52 (1992) auf 48 Stunden (2018) gesunken ist. Gleichzeitig ist der Zeitaufwand für die Lehre und die Forschung deutlich gesunken, während der Zeitanteil für Verwaltung und das Schreiben von Anträgen sich erhöht hat.³⁵⁹

Woran lässt sich diese abstrakt skizzierte Entwicklung konkret politisch festmachen? Im Februar 2002 brachte die rot-grüne Bundesregierung eine grundlegende Novellierung der Professorenbesoldung auf den Weg.³⁶⁰ Anlass für die Reform war die Schaffung von Möglichkeiten der leistungsorientierten Mittelvergabe für Professorinnen und Professoren. Das tradierte Senioritätsprinzip nach leistungsunabhängigen Dienstaltersstufen, das der C-Besoldung zu Grunde gelegen hatte, wurde durch eine Kombination aus Grundgehalt und Leistungszulage ersetzt. Dergleichen leistungsbezogene Mittel können laut dem Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung für herausragende Leistungen in Forschung, Lehre, Weiterbildung, Kunst oder Nachwuchsförderung, für die Übernahme von Ämtern der universitären Selbstverwaltung, im Zuge von Berufungs- und Bleibeverhandlungen sowie als nicht ruhegehaltsfähige Zulage für die Einwerbung von Drittmitteln gewährt werden.³⁶¹ Nach einer Erhebung des Innenministeriums von 2006 variierten die Leistungszulagen beträchtlich.³⁶² Außerdem unter-

358 Jürgen Enders/Uwe Schimank: Faule Professoren und vergreiste Nachwuchswissenschaftler? Einschätzungen und Wirklichkeit, in: Erhard Stölting/Uwe Schimank (Hrsg.): Die Krise der Universitäten. Leviathan Sonderheft 20, Wiesbaden 2001, S. 159-178, S. 163.

359 Vgl. Christian Schneiderberg/Nicolai Götz: Organisierte, metrifizierte und exzellente Wissenschaftler*innen. Veränderungen der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen an Fachhochschulen und Universitäten von 1992 über 2007 bis 2018, Kasel 2020, S. 5-6.

360 Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung (ProfBesReformG) vom 16. Februar 2002, in: BGBl. 2002, Teil I, Nr. 11, Bonn 2002, S. 686-692, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/ProfBesReformG.html;jsessionid=4827ED93780BCE1A860552F6650B80D5.2_cid364?nn=110432.

361 Ebd., § 33, S. 587.

362 Für Berufungs- und Bleibeverhandlungen zwischen 550 und 1.178 Euro, für akademische Ämter zwischen 233 und 3.490 Euro und für besondere Leistungen zwischen 273 und 1.649 Euro. Vgl. BMI: Bericht zum besoldungsrechtlichen Vergaberahmen bei der Professorenbesoldung nach § 35 Abs. 5 des Bundesbesoldungsgesetzes, Berlin 2007, S. 15, in: <https://www.google.de/url?sa=t&crc>

scheiden sich die Leistungsbezüge je nach Fächergruppen und Grundbesoldung: So erhalten Naturwissenschaftler und Ingenieure in der Tendenz mehr Leistungszulagen als Geisteswissenschaftler; W3-Besoldete erhalten zumeist ebenfalls mehr Mittel als W2-Besoldete.³⁶³ Da mit der Föderalismusreform die Aufgabe der Landesbeamtenbesoldung 2006 den Bundesländern übertragen wurde, weichen die Grundgehälter von Bundesland zu Bundesland zum Teil beträchtlich voneinander ab.³⁶⁴

Die Reform folgt einer Logik, die in den vorangegangenen Ausführungen schon mehrfach identifiziert worden ist: Sie war eine logische Konsequenz der neuen Governance-Strukturen sowie der Ökonomisierung der Universität insgesamt. Es mangelt bis heute nicht an Kritik daran.³⁶⁵ So werden u.a. die mangelnde Transparenz, die strukturelle Benachteiligung von guten Lehrleistungen im Vergleich zu einfacher messbaren Forschungsleistungen und nicht zuletzt auch das Untergraben der für den Forschendenberuf existentiellen intrinsischen Motivation moniert.³⁶⁶ Die neu eingeführten Besoldungsgruppen W1 bis W3 sind vom Grundgehalt im Schnitt geringer bemessen als die früheren Besoldungsgruppen C1 bis C4.³⁶⁷ Auch wenn der Buchstabe W offiziell für die Besoldungsgruppe „Wissenschaft“ steht, so wurde er von der akademischen Community eher zynisch als Abkürzung für „weniger Geld“ aufgenommen. Wenn

t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjmxavemdLPAhVHDMAKHZcbDfAQFggeMAA&url=http%3A%2Fwww.parlament-berlin.de%2Fados%2F16%2FWissForsch%2Fvorgang%2FBericht%2520Professorenbesoldung.pdf&usg=AFQjCNHxGb124KxyyrbnPsv_8Z5IKohiw.

363 Vgl. Hubert Detmer: Black Box und Mythos W, in: *Forschung & Lehre* 1 (2011), S. 38-39.

364 Vgl. Kai Handel: Die Umsetzung der Professorenbesoldungsreform in den Bundesländern, CHE- Arbeitspapier Nr. 65, Hannover 2005.

365 Vgl. zur Diskussion der Kritik in unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen Christoph Biester: Kritik und Lob der W-Besoldung, Die W-Besoldung aus der Perspektive von Professorinnen und Professoren, in: www.w-besoldung.net/fileadmin/content/forschung_docs/2015_01_05_Kritik_und_Lob_der_W-Besoldung.pdf.

366 Vgl. Detmer: Black Box und Mythos W, S. 38. – Vgl. Manfred Stadler: Leistungsorientierte Besoldung von Hochschullehrern auf der Grundlage objektiv messbarer Kriterien?, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 32 (2003), S. 334-339. – Vgl. Christoph Biester: Der intrinsisch motivierte Professor. Ein Vexierbild? Leistungsorientierte Vergütung in der Wissen(schafts)organisation, Hannover 2011, in: www.w-besoldung.net/.../2009_10_20_der_intrinsisch_motivierte_ProfessorISKO200.

367 Die im Gesetz 2002 seinerzeit festgelegten Grundgehälter lagen bei 3260,00 Euro (W 1), 3724,00 Euro (W 2) und 4522,00 Euro (W 3).

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

allerdings kritisiert wird, dass ein Beruf in der Wissenschaft gegenüber lukrativeren Wirtschaftsposten zunehmend unattraktiver wird, wird gerne vergessen, dass in Wirtschaftsunternehmen das Regime der leistungsorientierten Mittelvergabe noch deutlich intensiver gepflegt wird.

In den vergangenen Jahren kam es häufig zu Klagen³⁶⁸ gegen die – v. a. im Vergleich mit nach früheren Vorgaben bezahlten akademischen Beamten und C-Besoldeten – als ungerecht empfundene neue Vergütung. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 2012 führte zu einer Neuregelung der W-Besoldung. Der Grundsatz eines Systems der Kombination aus Grundgehalt und leistungsorientiertem Zusatz wurde nicht angetastet, wohl aber die Höhe als nicht amtsangemessen moniert.³⁶⁹ Im Juli 2013 wurde daraufhin für beim Bund angestellte Professoren ein Professorenbesoldungsänderungsgesetz beschlossen, mit dem die Grundgehälter für die Gruppen W 2 und W 3 durch die Einführung von Stufen von sieben Jahren unter Berücksichtigung von Erfahrungszeiten angehoben wurden.³⁷⁰ Die neuen Besoldungssätze gelten aber nicht für die Bundesländer, hier variieren die Besoldungen zum Teil nach wie vor. Bis heute reißt die Kritik an dieser „organisierten Ressourcenverschwendug“³⁷¹, d.h., an der Differenzierung zwischen W2 und W3 nicht ab – zumal sich die Schere zwischen den Bundesländern immer weiter öffnet.³⁷²

Ausgeschlossen von variablen Leistungszulagen sind die W 1-Stellen, d.h. die Juniorprofessuren. Dieser neue Status wurde als Element der wissenschaftlichen Nachwuchsförderung ebenso wie die Besoldungsreform von der rot-grünen Bundesregierung von 1998 an initiiert und 2002

368 Vgl. zur juristischen Bewertung Uwe Lehrich: Ökonomisierung der Wissenschaft. Rechtliche Bewertung der Reformen im Bereich der Professorenbesoldung, Bonn 2006.

369 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 - Rn. (1-196), in: http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20120214_2bvl000410.html.

370 Vgl. Gesetz zur Neuregelung der Professorenbesoldung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (Professorenbesoldungsneuregelungsgesetz) vom 11. Juni 2013, in: BGBl. Teil I, Nr. 29, Bonn 2013, S. 1514-1544. Demnach liegt laut Gesetz (Nr. 44, S. 1520) das monatliche Grundgehalt für W 1 bei 4.105,11 Euro, für W 2 gelten die Stufen 5.100 Euro, 5.400 Euro und 5.700 Euro, für W 3 gelten die Stufen 5.700 Euro, 6.100 Euro und 6.500 Euro.

371 Vgl. exemplarisch Katja Koch/Stephan Ellinger: W2 und W3. Organisierte Ressourcenverschwendug?, in: *Forschung & Lehre* 5 (2019), S. 444-445.

372 Vgl. Ulrike Preisler: Besoldungs-Schere öffnet sich immer weiter, in: *Forschung & Lehre* 6 (2020), S. 520-523. – Vgl. zu den aktuellen Sätzen Hubert Detmer: Die „reale“ W-Besoldung, in: *Forschung & Lehre* 1 (2021), S. 20-22.

schließlich umgesetzt.³⁷³ Gemessen an traditionellen akademischen Maßstäben kam die Einführung der Juniorprofessur einer „akademischen Kulturrevolution“³⁷⁴ gleich. Von konservativen Ordinarien seinerzeit kritisch beäugt, sollte mit dieser Erweiterung der Gruppe der Hochschullehrenden jungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mit exzellenter Promotion die Möglichkeit gegeben werden, ohne die klassische Habilitation frei Forschung und Lehre zu betreiben und sich so für die Lebenszeiternebung zum Professor zu qualifizieren. Es handelte sich um eine Herabsetzung der akademischen Leistungsanforderungen für den Professorentitel mit dem Ziel der frühzeitigen Nachwuchsförderung und planbaren Karriereoption. Zugleich bedeutete die Einführung von tenure-track-Modellen eine Aufwertung der Dissertation und eine Relativierung der Habilitation.³⁷⁵ Die tenure-track-Modelle bereiteten den Weg hin zum Anschluss an erprobte akademische Karrierewege, wie sie vor allem im angelsächsischen Wissenschaftsraum üblich sind.³⁷⁶ Als wichtiges Instrument, um sowohl das Problem der mangelnden Planbarkeit als auch die dünne Besoldung zu adressieren, wird der „tenure track“ angesehen, d.h. die Verstetigungsmöglichkeit nach den durchlaufenen sechs Jahren.³⁷⁷ Der Erfolg des Modells Juniorprofessur in der Zukunft wird entscheidend davon abhängen, ob der „tenure track“ flächendeckend eingeführt wird. Dies verweist einmal mehr auf Ressourcenfragen.

In den §§ 47 und 48 des 5. HRGÄndG wurden die Einstellungsvoraussetzungen und die dienstrechtliche Stellung festgelegt: Um Juniorprofessorin bzw. Juniorprofessor zu werden, ist ein abgeschlossenes Hochschulstudium, pädagogische Eignung und eine exzellente wissenschaftliche Dissertation erforderlich. Dauerte die vorausgegangene Qualifikationsphase nicht länger als sechs Jahre, erfolgt die Ernennung zum Beamten auf

373 Fünftes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften (5. HRGÄndG) vom 16. Februar 2002, in: BGBl. Teil 1, Nr. 11, Bonn 2002, S. 693-702.

374 Pasternack: Qualitätsstandards für Hochschulreformen, S. 94.

375 Freilich wird die Bedeutung der klassischen Habilitation für den modernen Wissenschaftsbetrieb des 21. Jahrhunderts immer weiter angezweifelt. Vgl. exemplarisch Magnus Klaue: Hilfsarbeiter im Bildungsbetrieb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Januar 2020.

376 Vgl. zu verschiedenen akademischen Karrierestrukturen Reinhard Kreckel/Karin Zimmermann: Hasard oder Laufbahn. Akademische Karrierestrukturen im internationalen Vergleich, Leipzig 2014, insbes. S. 42-45, 57-60, 79-84.

377 Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zu Karrierezielen und –wegen an Universitäten, Drs. 4009-14, Dresden 2014, in: www.wissenschaftsrat.de/download/arc/hiv/4009-14.pdf, S. 10-14.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

Zeit für drei Jahre und kann nach einer Leistungsevaluation um weitere drei Jahre verlängert werden.³⁷⁸ Nachdem die ersten Zwischenbilanzen nach der Einführung noch überwiegend negativ ausfielen,³⁷⁹ scheint die Juniorprofessur mittlerweile etabliert und akzeptiert zu sein. Allen Unkenrufen³⁸⁰ zum Trotz wird der Reformansatz, eine höhere Forschungsautonomie in jungen Jahren zu gewährleisten,³⁸¹ insgesamt als Schritt in die richtige Richtung beurteilt. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die die Juniorprofessur selbst durchlaufen haben, beurteilen dieses Instrument überwiegend positiv.³⁸² Dennoch entzündet sich nach wie vor Kritik an der als intransparent empfundenen Zwischenevaluation, an der recht schmal bemessenen Besoldung (W 1) sowie an der beruflich nach wie vor prekären Gesamtsituation.³⁸³ Unter dem Strich ergibt sich also ein noch immer gemischtes Bild.³⁸⁴

378 5. HRGÄndG vom 16. Februar 2002, §§ 47,48, S. 697.

379 Vgl. Jörg Rössel et al.: Die Juniorprofessur. Eine Bilanz ihrer Umsetzung. Abschlussbericht, Erfurt 2003. – Florian Buch et al.: Zwei Jahre Juniorprofessur. Analysen und Empfehlungen, Gütersloh 2004. – Gero Federkeil/Florian Buch: Fünf Jahre Juniorprofessur. Zweite CHE-Befragung zum Stand der Einführung, Gütersloh 2007.

380 Vgl. Eckhard Jesse/Manfred G. Schmidt: Habilitation? Habilitation! Ein Plädoyer, in: *Forschung & Lehre* 5 (2019), S. 440-442. – Vgl. Albert Kümmel-Schnur: Wie willkommen der wissenschaftliche Nachwuchs war. Ein Nachruf auf die Juniorprofessur, in: Jürgen Mittelstraß/Ullrich Rüdiger (Hrsg.): *Wie willkommen ist der Nachwuchs? Neue Modelle der wissenschaftlichen Nachwuchsförderung*, Konstanz 2011, S. 129-133.

381 Vgl. hierzu Susan Böhmer: Der Preis der Freiheit. Die Bedeutung hoher Forschungsautonomie für Arbeitsalltag und Karriere von Nachwuchsgruppenleitern, in: *Die Hochschule* 1 (2010), S. 64-76.

382 Vgl. Sigrun Nickel et al.: Was wird aus den Juniorprofessor(inn)en? Zentrale Ergebnisse eines Vergleichs neuer und traditioneller Karrierewege in der Wissenschaft, Gütersloh 2014, insb. S. 18-19. – Vgl. auch Robert Kretschmer: Aus dem Pfad wird ein Weg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. September 2019. – Vgl. Felix Krahmer et al.: Selbstständigkeit und Führungsverantwortung. Ein Plädoyer für die Juniorprofessur, in: *Forschung und Lehre* 5 (2019), S. 436-438.

383 So die Ergebnisse einer Studie der Deutschen Gesellschaft Juniorprofessur (DGJ) zu Beginn des Jahres 2017; vgl. DGJ: Die Zwischenevaluation bei der Juniorprofessur – eine Bestandsaufnahme, in: http://www.juniorprofessur.org/wp-content/uploads/2017/01/DGJ-Studie_Zwischenevaluation_2016-2017.pdf. – Vgl. Remigius Bunia: Unzufrieden und unsicher. Empirische Ergebnisse zur Juniorprofessur, in: *Forschung & Lehre* 9 (2014), S. 714-716.

384 Vgl. die umfassenden Analysen bei Anke Burkhardt/Sigrun Nickel (Hrsg.): *Die Juniorprofessur. Neue und alte Qualifizierungswege im Vergleich*, Baden-Baden 2015.

Neben der Juniorprofessur ist auch die Einführung des Lehrprofessors bzw. der Lehrprofessorin, auch Lecturer genannt, eine weitere Reform der vergangenen Jahre, um planbarere Karriereoptionen zu gewährleisten. Diese sich am angelsächsischen Modell des „senior lecturer“ orientierende Position hat ein hohes Lehrdeputat (zwischen 12 und 16 SWS) zu erfüllen und soll sich in erster Linie auf die Aufgaben in der Lehre konzentrieren. Mit dieser Ausgestaltung wird die klassische Einheit von Forschung und Lehre, die für das klassische Professorenbild der deutschen Universität maßgeblich ist, faktisch aufgelöst. Umstritten ist bei diesem Modell die Frage der Entfristung und die Frage nach dem Umfang für Forschung und Weiterqualifikation.³⁸⁵ Sollten solche Stellen mit einer Verdauerung verbunden sein, so könnten sie – wohlgernekt als Ergänzung – eine sinnvolle Bereicherung der akademischen Karrierelaufbahnen darstellen.

Mit den Betrachtungen zur Junior- und Lehrprofessur ist bereits die Herausforderung der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses³⁸⁶ angerissen. Die Bildung und Ausbildung künftiger Forscher ist eine der Kernaufgaben der Universitäten. Sie lässt sich sowohl mit intrinsischen als auch mit funktional-ökonomischen Motiven rechtfertigen: Forschung und Wissenschaft sind auf kreatives und innovationsbereites Personal angewiesen, um das auch andere Arbeitgeber mit attraktiveren Bedingungen werben. Der berufliche Aufstieg in der Wissenschaft ist im Unterschied zu anderen Bereichen des Arbeitsmarktes nicht nur von der anstellenden Institution allein abhängig, sondern ebenso vom Erfolg innerhalb der Forschercommunity. Die zentralen Karriereschritte wie der Promotionsabschluss, die Annahme der Habilitation und die Berufung werden nicht allein von Personalverantwortlichen, sondern von der wissenschaftlichen Fachöffentlichkeit und unterschiedlichen Kolleginnen und Kollegen beeinflusst.³⁸⁷

Mangelnde Planbarkeit und die Bedeutung des Zufalls selbst bei herausragender Qualifikation sind seit jeher Bestandteil der akademischen Karriere. Bereits Max Weber schrieb 1919: „Gewiß: nicht nur der Zufall herrscht, aber er herrscht doch in ungewöhnlich hohem Grade. Ich kenne kaum

³⁸⁵ Vgl. hierzu ausführlicher Kreckel/Zimmermann: Hasard oder Laufbahn, S. 47-50.

³⁸⁶ Vgl. zum Überblick Jan-Christoph Rogge/Jakob Tesch: Wissenschaftspolitik und wissenschaftliche Karriere, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2. Aufl., S. 355-374.

³⁸⁷ Vgl. Silke Gürker/Susan Böhmer: Nachwuchspolitik, in: Simon et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 1. Aufl., S. 176-192, S. 176-178.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

eine Laufbahn auf Erden, wo er eine solche Rolle spielt.“³⁸⁸ Die akademische Laufbahn in Deutschland bezeichnete er als „wilde[n] Hasard“.³⁸⁹ Daran hat sich bis heute wenig geändert und dies hängt vor allem mit der Befristungsproblematik der Stellen für den wissenschaftlichen Nachwuchs zusammen.³⁹⁰ Die Logik, dass Qualifikationsstellen nach einer angemessenen Zeit für neue sich Qualifizierende freigeräumt werden müssen, ist durchaus nachvollziehbar. Doch dass neben den befristeten Qualifikationsstellen kaum Dauerstellen für den wissenschaftlichen Mittelbau, der zu meist die Hauptlast in Lehre und Verwaltung an den Universitäten trägt, zur Verfügung stehen, führt zur Prekarisierung des wissenschaftlichen Nachwuchses.³⁹¹ Dieses Problem ist seit langem bekannt³⁹² und hat sich mit zunehmender Drittmittelabhängigkeit und Projektbefristung noch zusätzlich verschärft. Grundlage aktueller Studien sind amtliche Statistiken und regelmäßige Befragungen der National Academics Panel Study (Nacaps), einer Längsschnittstudie über Promovierende und Promovierte des DZHW.³⁹³ Die Auswirkungen auf die Familienplanung – Stichwort „wissenschaftlicher Nachwuchs ohne Nachwuchs“³⁹⁴ – sind ebenfalls lange

388 Max Weber: Wissenschaft als Beruf (1919), in: Dirk Kaesler (Hrsg.): Max Weber. Ausgewählte Schriften 1894-1922, Stuttgart 2002, S. 474-511, S. 477.

389 Ebd., S. 481.

390 Vgl. Kreckel/Zimmermann: Hasard oder Laufbahn, S. 39-41.

391 Vgl. Andreas Schäffer: Ungleichgewicht. Der Mittelbau an deutschen Universitäten, in: Forschung & Lehre 3 (2020), S. 224.

392 Vgl. exemplarisch Judith Daniels: Endlos befristet, in: Forschung & Lehre 12 (2014), S. 986-987. – Stefan Kühl: Wenn du eine Stelle willst, frag vorher deinen Anwalt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Juli 2014. – Vgl. Jürgen Gerhards: Die neue soziale Ungleichheit im Mittelbau, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. September 2014. – Anant Agarwala: Prekariat mit Doktorgrad, in: DIE ZEIT vom 5. Februar 2015. – Vgl. Gerald Wagner: Niedriglohnsektor mit höchsten Ansprüchen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Februar 2017. – Vgl. Ariane Leendertz et al.: Flexible Dienstleister Flexible Dienstleister der Wissenschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. März 2018.

393 Vgl. Webpräsenz Nacaps, in: https://www.nacaps.de/?wt_zmc=nl.int.zonaudev.zet_online_chancen_w3.m_22.02.2021.nl_ref.zeitde.bildtext.link.20210222&utm_medium=nl&utm_campaign=nl_ref&utm_content=zeitde_bildtext_link_20210222&utm_source=zeit_online_chancen_w3.m_22.02.2021_zonaudev_int.

394 Hochschuldidaktisches Zentrum der TU Dortmund: Wissenschaftlicher Nachwuchs ohne Nachwuchs. Zwischenergebnisse des Projekts „Wissen- oder Elternschaft? Kinderlosigkeit und Beschäftigungsverhältnisse an Hochschulen in Deutschland“, Dortmund 2009, in: <http://www.zhb.tu-dortmund.de/hd/151/>.

erkannt und gut erforscht.³⁹⁵ Die seit 2008 alle vier Jahre erscheinenden Bundesberichte Wissenschaftlicher Nachwuchs zeichnen ein klares Bild von der problematischen Gesamtsituation.³⁹⁶ Forderungen wie etwa die frühzeitige Anerkennung als Juniorprofessorinnen und -professoren, die Nutzung von tenure-track-Optionen und die Flexibilisierung von Lehrdeputaten³⁹⁷ werden wohl nur bedingt Abhilfe schaffen können.

Mit der Novellierung des 2007 erstmals aufgesetzten Wissenschaftszeitvertragsgesetzes vom Frühjahr 2016³⁹⁸ hat der Gesetzgeber versucht, auf die Probleme zu reagieren.³⁹⁹ Nach dem Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs von Februar 2021 hat sich die Befristungsproblematik allerdings kaum verbessert: Mit 92 % des hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals unter 45 Jahren ist die erdrückende Mehrheit dieser Beschäftigten an den Hochschulen nach wie vor befristet.⁴⁰⁰ Die durchschnittliche Promotionsdauer liegt aktuell bei ca. 6 Jahren, wäh-

395 Vgl. Christina Möller: Wissenschaftlicher Mittelbau - privilegiert und prekär? Journal Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW 28 (2011), S. 41-49.

– Sigrid Metz-Göckel et al.: Auf der Suche nach dem verlorenen Nachwuchs. Mobilität und Drop-Out des wissenschaftlichen Nachwuchses, in: Journal Hochschuldidaktik 2 (2010), S. 14-17. – Christina Möller/ Sigrid Metz-Göckel: Wissenschaftskultur provoziert Kinderlosigkeit. Studie zur Elternschaft von Wissenschaftler/innen an Universitäten in NRW, in: Journal Netzwerk Frauenforschung NRW 25 (2009), S. 27-29. – Ramona Schürmann/Thorben Sembrzki: Wissenschaft mit Familie? Analysen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Nachwuchswissenschaftler(innen). DZHW-Projektbericht Januar 2017, in: http://www.dzhw.eu/pdf/22/Winbus-Bericht_Wissenschaft-und-Familie.pdf.

396 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Vorherige Berichte, in: <https://www.buwin.de/vorherige-berichte>.

397 Vgl. Kai Buchholz et al.: Attraktivität von Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft im internationalen Vergleich, Berlin 2009, in: www.e-fu.de/fileadmin/Studien/StuDIS2009/EFI-Bericht-WZB_rev_Febr09.pdf, S. VI.

398 Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft (Wissenschaftszeitvertragsgesetz – WissZeitVG) in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes vom 11. März 2016 (BGBl. I, S. 442), in: [https://www.bmbf.de/files/WissZeitVG_idF_WissZeitVGAendG\(1\).pdf](https://www.bmbf.de/files/WissZeitVG_idF_WissZeitVGAendG(1).pdf). – Vgl. zur Einordnung Maria Kleinert: WissZeitVG. Die zehn häufigsten Irrtümer, in: Forschung & Lehre 6 (2018), S. 510-511.

399 Vgl. zur Genese der Gesetzesnovellierung ausführlich Anke Burkhardt: Karrierewege und Beschäftigungsbedingungen des wissenschaftlichen Nachwuchses im Fokus der Hochschulpolitik, in: Burkhardt/Nickel (Hrsg.): Die Juniorprofessur, S. 33-56, S. 39-45.

400 Vgl. Konsortium Wissenschaftlicher Nachwuchs: Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2021, in: <https://www.buwin.de/dateien/buwin-2021.pdf>, S. 108.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

rend die durchschnittliche Vertragslaufzeit eines Doktoranden bzw. einer Doktorandin bei 22 Monaten liegt. Die durchschnittliche Vertragslaufzeit eines Post-Doktoranden liegt mit 28 Monaten nur unwesentlich höher.⁴⁰¹ In regelmäßigen Abständen gibt es Kampagnen zur Lösung des Problems – sei es die 2019 vornehmlich von den Gewerkschaften lancierte „Frist-ist-Frust-Initiative“, seien es die 2020 veröffentlichten „95 Thesen gegen das Wissenschaftszeitvertragsgesetz“, sei es der 2021 getretene Hashtag #Ich-BinHanna, der ein als paternalistisch empfundenes Erklärvideo des BMBF satirisch und kritisch aufgriff.⁴⁰² Letzten Endes bewirkten alle diese zum Teil kreativen Protestformen wenig bis gar nichts. Die Gesetzesnovellierung von 2007, mit der zwar unsachgemäße Kurzzeitbefristungen und unterhälftige Beschäftigungsverhältnisse eingedämmt sowie bessere Möglichkeiten für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Kindern geschaffen wurden, ist also letztendlich ohne durchschlagende Wirkung geblieben. Sie kommt so lange dem berühmten Tropfen auf den heißen Stein gleich, wie mit einer Erhöhung der Grundfinanzierung nicht auch weitere Dauerstellen im Mittelbau geschaffen werden. Es gilt nach wie vor, dass die wissenschaftliche Laufbahn vor der Professur für den Nachwuchs durch befristete Beschäftigungsverhältnisse mit wechselnden Finanzierungsquellen, mangelnder Planbarkeit und selbst bei exzellenter Performance durch relativ geringe Aussichten auf das Karriereziel Professur charakterisiert ist.

3.5.6 Wandel der Studierendenrolle

Nicht nur die Forschenden- und Lehrendenrolle, auch die Rolle der Studierenden hat sich in den vergangenen Jahren massiv verändert. Mit dem beschriebenen Anstieg der Studierendenzahlen hat sich auch das Sozialmilieu der Studierenden gewandelt. War es früher lediglich eine kleine elitäre Gruppe, die in den Genuss höherer Bildung kam, ist die heutige Studierendengeneration deutlich heterogener und diversifizierter, wie sich auch an den regelmäßigen Studierendensurveys der vergangenen Jahre ablesen lässt, die im Auftrag des BMBF erstellt werden.⁴⁰³ Ungeachtet dieser

401 Vgl. ebd., S. 116.

402 Vgl. <http://frististfrust.net/tag/befristung/>. – <https://95vswisszeitvg.wordpress.com/>.

403 Vgl. Werner Georg et al.: Studiensituation und studentische Orientierungen. Zusammenfassung zum 13. Studierendensurvey an Universitäten und Fach-

Veränderungen hat sich strukturell an der Zulassung zum Universitätsstudium nichts verändert. Nach wie vor entscheidet in erster Linie die Abiturnote, obwohl Expertinnen und Experten schon seit langem darauf hinweisen, dass diese in einem föderal und dezentral organisierten Schulwesen keine verlässliche Basis darstellt.⁴⁰⁴ Die Auswahl nach der Abschlussnote ist keinesfalls gerecht, aber vergleichsweise einfach und ressourcenschonend durchzuführen. Aufnahmeprüfungen und Assessment Center nach dem Vorbild privater Hochschulen wären sicher sinnvollere Instrumente. Doch dies würde entweder eine Erhöhung des Personals erfordern, das dergleichen Aufnahmeverfahren organisiert und durchführt, oder Kapazitäten des vorhandenen Personals müssten für diesen Bereich verwendet werden. Mit anderen Worten: Man müsste Zeit und Geld investieren und beides sind knappe Ressourcen in der heutigen Universitätslandschaft, sodass Veränderungen auf diesem Gebiet nicht zu erwarten stehen.

Wie im historisch-ideentheoretischen Teil gezeigt worden ist, war das öffentliche Studierendenbild in den vergangenen 200 Jahren vor allem durch drei zentrale Zuschreibungen geprägt: (1) Ein Hochschulstudium wurde stets als Ticket zur sozialen Mobilität und zum beruflichen Aufstieg angesehen. Wer über einen Universitätsabschluss verfügte, konnte sich gute Chancen auf einen sozioökonomisch abgesicherten Lebenslauf und einen Beruf mit entsprechendem Sozialprestige ausrechnen. (2) Weiterhin maßgeblich war das Bild vom studentischen „Lotterleben“ und der von vielen Universitätsabsolventinnen und -absolventen rückblickend als „beste Zeit des Lebens“ beschriebenen Studienzeit. Die Freiheiten in der Tages- und Abendgestaltung, die Ausgelassenheit beim Feiern und nicht zuletzt auch das Vergeuden von Zeit gehören zum klassischen Studierendenbild unübersehbar dazu. (3) Schließlich stehen Studierende von den Freiheitsbewegungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zur Generation von „1968“ in dem Ruf, ein besonders politisiertes Sozialmilieu zu formen und die Gesellschaft durch entsprechende Impulse progressiv voranzubringen – dies in bewusster Abgrenzung zum Establishment durch zum Teil radikalierte Ideen und Gesellschaftsentwürfe. Mögen diese drei Tendenzen sich zum Teil widersprechen und nicht gänzlich frei von Kitsch und

hochschulen, Bonn/Berlin 2017, in: https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Studierendensurvey_Ausgabe_13_Zusammenfassung.pdf, S. 5. – Michael Ramm et al.: Studiensituation und studentische Orientierungen. 12. Studierendensurvey an Universitäten und Fachhochschulen, Kurzbericht BMBF, Bonn/Berlin 2014, in: https://www.bmbf.de/pub/Studierendensurvey_Ausgabe_12_Kurzfassung.pdf.

404 Vgl. Foders: Bildungspolitik für den Standort D, S. 85-87.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

Idealisierung sein, entbehrt das aus ihnen entstehende Bild nicht einer gewissen realen Grundlage. Für die vergangenen Jahre haben sich in allen drei Aspekten jedoch Veränderungen ergeben:

(zu 1) Eine Untersuchung des Ifo-Instituts von 2017 belegt, dass sich höhere Bildungsabschlüsse nach wie vor positiv auf das Einkommen niederschlagen. Der Studie zufolge bringt jeder höhere Abschluss über das gesamte Erwerbsleben hinweg nach Abzug der Kosten in Deutschland zwischen 22 und 64 % mehr Einkommen. Gegenüber Menschen mit einer Ausbildung erzielt eine Person mit Universitätsabschluss auf das gesamte Erwerbsleben gesehen im Durchschnitt ein absolutes Plus von 387.000 Euro.⁴⁰⁵ Auch wenn diese volkswirtschaftlichen Berechnungen eine klare Sprache sprechen, so ist in der Hochschulöffentlichkeit hoch umstritten, ob „employability“⁴⁰⁶ überhaupt mit der Idee akademischer Bildung kompatibel ist.⁴⁰⁷ Denn der Sinn von universitärer Lehre erschöpft sich keinesfalls in der Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit und meint zumal im geisteswissenschaftlichen Bereich ohnehin keine unmittelbare Ausrichtung auf ein konkretes Berufsprofil. Wenn überhaupt, so geht es eher um die grundlegende Befähigung und Kompetenzorientierung hin auf ein heterogenes Spektrum an Fähigkeiten, die in verschiedenen späteren Berufsprofilen von Nutzen sein können. Dennoch deuten die politischen Tendenzen der vergangenen Jahre unübersehbar in eine klare Richtung: Die Beschäftigungsfähigkeit ist seit dem London-Kommuniqué 2007 verbindliches Ziel des Bologna-Prozesses.⁴⁰⁸ Für den Wandel der Studierendenrolle noch entscheidender: die Motivation, ein universitäres

405 Vgl. ifo-Institut: Bildung hat Zukunft. Bildungsstudie 2017, in: https://www.ifo.de/DocDL/UI_ifo_Bildungsstudie_2017.pdf, S. 30-46.

406 Vgl. zur Kritik des Begriffs in diesem Zusammenhang Ulrich Teichler: Berufliche Relevanz des Studiums statt „Employability“. Eine Kritik des Jargons der Nützlichkeit, in: Kehm et. al. (Hrsg.): Funktionswandel der Universitäten, S. 91-108.

407 Dazu grundsätzlich Ulrich Teichler: Hochschule und Arbeitswelt. Konzeptionen, Diskussionen, Trends, Frankfurt a. M. 2003. – Vgl. Gert G. Wagner: Kompatibilität von Hochschul- und Arbeitsmarktpolitik. Zur beschäftigungspolitischen Funktion von Hochschulen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 25 (2004), S. 34-40. – Vgl. Wilfried Schubarth: Beschäftigungsfähigkeit als Bildungsziel an Hochschulen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 18/19 (2015), S. 23-30.

408 Vgl. Kommuniqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und Hochschulminister. Auf dem Weg zum europäischen Hochschulraum: Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung, London 2007, in: https://www.hrk.de/fileadmin/.../London_Kommunique_Bologna_2007.pdf, S. 7.

Hochschulstudium aufzunehmen, liegt zumeist in einer Optimierung der Beschäftigungsfähigkeit.⁴⁰⁹ Laut Studierendensurvey 2013 ist der Optimismus mit Blick auf den Arbeitsmarkt im Vergleich zu 2003/04 wieder leicht gestiegen: 35 % der Universitätsstudierenden gehen davon aus, dass sie keine Probleme beim Übergang ins Berufsleben haben werden.⁴¹⁰ Dieser Trend bestätigt sich in der Folgeerhebung von 2017 mit 36 %, die optimistisch auf ihr künftiges Berufsleben blicken.⁴¹¹ Im Vergleich mit den 1960er und 1970er Jahren sticht allerdings eine andere Zahl kontrastierend ins Auge: Immerhin sind es knapp zwei Drittel der Studierenden, die sich um den Berufseinstieg sorgen. Da die Surveys erst seit 1982 erhoben werden, liegt keine Datengrundlage zum Vergleich vor dieser Zeit vor. Aus der einschlägigen Literatur jener Zeit und Schilderungen von Lebenserfahrungen kann jedoch der plausible Schluss abgeleitet werden, dass Sorgen um Beschäftigungsfähigkeit damals keine Rolle gespielt haben dürften. Zwar stellt Akademikerinnen- und Akademikerarbeitslosigkeit momentan kein größeres Problem dar und der Weg in den Arbeitsmarkt nach dem Hochschulabschluss funktioniert in der Regel relativ gut,⁴¹² aber gut bezahlte und abgesicherte Stellen sind nicht in gleicher Weise anwachsen konnten wie die im Rahmen der Bildungsexpansion gestiegenen Absolventen- und Absolventinnenzahlen. Gerade für Bildungsaufsteigerinnen und -aufsteiger, d.h. für Personen, deren Eltern nicht aus dem akademischen Umfeld kommen, gestaltet sich der Einstieg in den Arbeitsmarkt heute besonders schwierig.⁴¹³ Daher sorgt sich die heutige Studierendengeneration um ihre berufliche Zukunft deutlich mehr als die Vorgängergenerationen. Eine Konsequenz der beschriebenen Entwicklungen ist die ebenfalls im Studierendensurvey festgestellte Tendenz, dass Studierende sich die Einbeziehung von Forschung in Lehrveranstaltungen immer weniger wünschen. Nur noch jeder siebte Universitätsstudent vermisst den Forschungsbezug in der Lehre. Der Praxis- und Anwendungsbezug ist den Studierenden

409 Georg et al.: 13. Studierendensurvey, S. 6. – Vgl. Ramm et al.: 12. Studierendensurvey, S. 53.

410 Vgl. Ramm et al.: 12. Studierendensurvey, S. 53.

411 Vgl. Georg et al.: 13. Studierendensurvey, S. 19.

412 Vgl. Wilfried Schubarth: Beschäftigungsfähigkeit als Bildungsziel an Hochschulen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 18/19 (2015), S. 23-30, S. 25.

413 Vgl. Marek Fuchs/Michaela Sixt: Zur Verwertung von Hochschulabschlüssen auf dem Arbeitsmarkt. Die erste berufliche Position der Bildungsaufsteiger unter den Hochschulabsolventen, in: Kehm (Hrsg.): Hochschule im Wandel, S. 81-95.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

deutlich wichtiger.⁴¹⁴ Hier liegt eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für das tradierte Selbstverständnis der Universitäten.

(zu 2) Das klassische Bild vom studentischen „Lotterleben“ will ebenfalls nicht mehr so Recht zur medialen Berichterstattung über wachsenden Prüfungsdruck und „Hirndoping“ passen.⁴¹⁵ In den vergangenen Jahren haben Studien zum sogenannten „Hirndoping“ für mediale Aufmerksamkeit gesorgt. Sie kommen allerdings zu zum Teil sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Eine Studie der HIS im Auftrag des Bundesgesundheitsministeriums, der die Befragung von 8.000 Studierenden zu Grunde lag, kam zu dem Ergebnis, dass mit 88 % die überwiegende Mehrheit der Studierenden noch keinerlei eigene Erfahrungen mit leistungssteigernden Substanzen gemacht habe und dass die Gruppe der „Hirndoper“ nur ca. 5 % der Studierenden ausmache.⁴¹⁶ Eine andere Studie der Uni Mainz, die durch ihre Methode der Randomized Response Technique für sich in Anspruch nimmt, den Befragten eine höhere Anonymität zu garantieren, kommt zu dem Ergebnis, dass sich jeder fünfte Studierende mindestens einmal leistungssteigernder Mittel bedient habe.⁴¹⁷ Womit hängen diese Befunde zusammen? Gerade der Bologna-Prozess hat in der Tat zu einer Erhöhung der Prüfungslast⁴¹⁸ für die Studierenden geführt, und zwar sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht: Setzte sich die Abschlussnote in den alten Magister- und Diplomstudiengängen lediglich aus den Leistungen im abschließenden Examensprozess zusammen und stellten die Zwischenprüfungen nur eine Vorbedingung für das Examen dar, ist nun jede erworbene Prüfungsleistung Bestandteil der Abschlussnote. Weiterhin hat im Zuge der Workload-Berechnung die Anzahl an Prüfungen quantitativ zugenommen. Es wäre jedoch verfehlt, ein erhöhtes Stresslevel unter

414 Vgl. Georg et al.: 13. Studierendensurvey, S. 10. – Vgl. Ramm et al.: 12. Studierendensurvey, S. 67.

415 Vgl. statt vieler o. V.: Gehirndoping im Studium. Was Ritalin und Co. Bewirken, in: Die Welt vom 10. Januar 2014. – Vgl. Ralf Konersmann: Voll der Stress, in: Forschung & Lehre 4 (2017), S. 285.

416 Vgl. Elke Middendorff et al.: Formen der Stresskompensation und Leistungssteigerung bei Studierenden. HISBUS-Befragung zur Verbreitung und zu Mustern von Hirndoping und Medikamentenmissbrauch, Hannover 2012, S. 1.

417 Vgl. Pavel Dietz et al.: Randomized Response Estimates for the 12-Month Prevalence of Cognitive-Enhancing Drug Use in University Students, in: Pharmacotherapy 1 (2013), S. 44-50, S. 49.

418 Vgl. Gabi Reinmann/Sylvia Sippel: Königsweg oder Sackgasse? E-Portfolios für das forschende Lernen, in: Torsten Meyer et al. (Hrsg.): Kontrolle und Selbstkontrolle. Zur Ambivalenz von E-Portfolios in Bildungsprozessen, Wiesbaden 2011, S. 185-202, S. 195.

Studierenden allein auf den Bologna-Prozess zurückzuführen. Der Schluss, das neue Studiensystem mache psychisch krank, entbehrt in dieser schlichten Kausalität jeglicher Grundlage. Studierende nehmen heute viel selbstverständlicher Angebote zur psychologischen Begleitung und Beratung wahr.⁴¹⁹ Wie hoch die Dunkelziffer derjenigen aus früheren Studierendengenerationen liegt, die dies nicht getan haben, aber dennoch nötig gehabt hätten, lässt sich nicht ermitteln. Außerdem spielen gesamtgesellschaftliche, von der Hochschulpolitik unabhängige Entwicklungen ebenfalls eine Rolle. Neben der objektiv gestiegenen Prüfungslast muss auch die subjektive Empfindung mit einbezogen werden. So konstatierte Tino Bargel, Mitautor der Studierendensurveys, bereits 2009: „Die Studierenden haben mehr Druck, [...] fühlen (noch) mehr Druck [...und] machen sich selbst mehr Druck.“⁴²⁰ Immerhin: Die Studierendensurveys von 2013 und 2017 haben einen leichten Rückgang der Klagen zu Überlastungen im Vergleich zu 2010 gemessen.⁴²¹ Hinzu kommt der allgemeine Druck auf dem städtischen Wohnungsmarkt. Die Mietpreise gerade in akademisch geprägten urbanen Räumen sind exorbitant angestiegen, worunter insbesondere Studierende zu leiden haben – dies belegen verschiedene Studien wie etwa die repräsentative Wahlbefragung des Deutschen Studentenwerks.⁴²² Unter dem Strich ergibt sich aus der Studienlage kein eindeutiger Gesamtbefund. Aber allein die Tatsache, dass Arbeitsbelastung und Prüfungsdruck ein Thema der hochschulpolitischen Debatte sind, dokumentiert einen grundsätzlichen Wandel im Vergleich zum alten Bild vom „faulen Studenten“.

(zu 3) Die in den Studierendensurveys gemessenen politisch-demokratischen Einstellungen der Studierenden haben sich seit der Wiedervereinigung in Wellenbewegungen entwickelt: Hielt 1993 noch ein knappes Drittel der Studierenden das politische Geschehen für sehr relevant, so ging dieser Wert 1998 auf 27 % zurück.⁴²³ Zu Beginn der 2000er Jahre

419 Vgl. hierzu Achim Meyer auf der Heyde: Macht der Bachelor krank? Studieren zwischen Druck, Kontrolle und Konkurrenz. Anforderungen an eine neue Studierendengeneration, in: Klemens Himpele et al. (Hrsg.): Endstation Bologna? Zehn Jahre europäischer Hochschulraum, Bielefeld 2010, S. 69-73, S. 72.

420 Tino Bargel: Zwischen Leistungsdruck, Anpassung und Protest. Was Studierende bewegt, in: Vorgänge 4 (2009), S. 63-72.

421 Vgl. Georg et al.: 13. Studierendensurvey, S. 15. – Vgl. Ramm et al.: 12. Studierendensurvey, S. 26.

422 Vgl. etwa Elke Middendorff et al.: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden 2016. 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Berlin 2017, in: http://www.sozialerhebung.de/archiv/soz_21_haupt.

423 Vgl. zur Einordnung Felix Grigat: Student 2014. Fördert die Bologna-Struktur die Entpolitisierung?, in: Forschung & Lehre 12 (2014), S. 980-983.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

stieg er wieder auf ein Drittel an und fiel dann kontinuierlich ab bis auf zuletzt 24 % in der Umfrage von 2013, was einen Tiefstand seit Beginn dieser Befragung markierte. Stuften 2001 noch 45 % der Studierenden ihr Interesse an Politik als sehr stark ein, ist dieser Anteil in der Umfrage von 2013 auf 32 % regelrecht eingebrochen.⁴²⁴ Dies hat sich allerdings mit der Befragung von 2017 wieder geändert: Im Bericht ist von einer „Trendumkehr“ die Rede, da 42 % der Studierenden an Universitäten und 35 % an Fachhochschulen wieder ein starkes Interesse am politischen Geschehen bekundeten. Es darf davon ausgegangen werden, dass die Generation „Fridays for future“ diesen Trend weiter verstärken wird. Gleichzeitig ist das Interesse an studentischer Selbstverwaltung auf einem historischen Tiefstand angekommen: Der Anteil derjenigen, die sich hier engagieren, liegt seit Jahren konstant bei etwa 5 %, allerdings wird das Publikum derer, die sich für diese Aktivitäten interessieren immer kleiner und ist von 42 % (2001) auf 32 % (2016) gesunken.⁴²⁵ Hinzu kommt, dass extreme politische Einstellungen immer weniger Zulauf haben: Als überzeugte Vertreterinnen und Vertreter marxistisch-kommunistischer Positionen bezeichneten sich 2013 nur noch 3 % der Studierenden, als entschiedene Vertreterinnen und Vertreter national-konservativer Positionen bezeichnen sich nur 2 %.⁴²⁶ Selbst wenn auch hier kein vergleichbares Datenmaterial aus den 1960er und 1970er Jahren vorliegt, so wagt man sicher keine allzu kühne These, wenn man die Politisierung jener Studierendengenerationen deutlich höher ansetzt. Mögliche Gründe hierfür können in der zunehmenden Komplexität und Unübersichtlichkeit des politischen Geschehens sowie in den strikteren Studienbedingungen und geringer werdenden Zeitvolumina im Studienalltag liegen. Möglicherweise spielt auch die veränderte soziale Zusammensetzung der Studierenden eine Rolle. Die Angehörigen der in den aktuellen Umfragen befragten Studierendengeneration gehören zur sogenannten „Generation Y“ bzw. den „Millennials“, die als Nachfolgegeneration der Babyboomer und der „Generation X“ gelten und der eine gewisse pragmatische Depolitisierung nachgesagt wird.⁴²⁷ Ob dergleichen Pauschaleitkettierungen für die soziologische Analyse hilfreich sind und ob diese Beschreibung wirklich trägt, sei dahingestellt. In jedem Fall

424 Vgl. Ramm et al.: 12. Studierendensurvey, S. 59-60.

425 Vgl. Georg et al.: 13. Studierendensurvey, S. 21.

426 Vgl. Ramm et al.: 12. Studierendensurvey, S. 61.

427 Vgl. etwa Klaus Hurrelmann/Erik Albrecht: Die heimlichen Revolutionäre. Wie die Generation Y unsere Welt verändert, Weinheim 2014.

deuten die Befunde und Indizien auf einen grundlegenden Wandel der Studierendenrolle auch in dieser Hinsicht hin.

Aus den vorliegenden Studien und hier zusammengetragenen Befunden ergibt sich kein einheitliches, sondern ein heterogenes Bild vom Sozialtypus des heutigen Studierenden. Der Anstieg der Studierendenzahlen innerhalb weniger Jahrzehnte ist in der Tat enorm und konnte nicht ohne Auswirkungen bleiben. Dass junge Menschen aus immer mehr gesellschaftlichen Schichten das einstige Privileg des Zugangs zu höherer Bildung genießen, ist ohne Zweifel eine große Errungenschaft der Bildungs- und Sozialpolitik der vergangenen Jahrzehnte. Dass dies jedoch mit neuen Problemen und Herausforderungen an den Universitäten und Hochschulen verbunden sein würde, scheint im Bewusstsein der politisch Verantwortlichen noch immer nicht hinreichend angekommen zu sein. Diese Herausforderungen liegen nicht nur im Monetären, sondern auch in der qualitativen Betreuung der Studierenden. Um dem besser gerecht zu werden, braucht es noch mehr und differenziertere Forschung zum Sozialtypus des Studierenden in unserer Zeit. Klar ist: Das klassische, oben beschriebene Bild spiegelt schon lange nicht mehr die Lebensrealität der heutigen Studierendengeneration wieder.

3.6 Zwischenfazit

„Ich kann freilich nicht sagen,
ob es besser werden wird,
wenn es anders wird;
Aber so viel kann ich sagen:
Es muss anders werden,
wenn es gut werden soll.“

Georg Christoph Lichtenberg (1742-1799)

Aus der Summe der in den vorangegangenen Teilkapiteln analysierten Herausforderungen und Probleme ergibt sich ein Gesamtbild, das sich metaphorisch gesprochen wie eine Dauerbaustelle ausnimmt. Jahrzehntelang von substantiellen Reformansätzen verschont, befinden sich die Hochschulen etwa seit der Jahrtausendwende in einem permanenten Reformprozess, der nicht selten wie ein „Overkill durch Parallelaktio-

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

nen⁴²⁸ anmutet. Peer Pasternack listet die Bereiche auf, die fundamentalen Reformen ausgesetzt sind: Organisation und Entscheidungsstrukturen, Hochschulfinanzierung, Ressourcensteuerung und Finanzbewirtschaftung, Personalstrukturen, Studienreformen sowie verschiedene weitere Querschnittsbereiche.⁴²⁹ Es sind vor allem strukturelle Faktoren, Instrumente und Maßnahmen, über die diskutiert wird, wohingegen die quantitative Entwicklung selten Eingang in die Debatte findet.⁴³⁰ Dabei sind quantitative Rahmenbedingungen aufs Engste mit strukturellen Faktoren verbunden.

Gerade der enorme Anstieg der Studierendenzahlen und die damit verbundenen Herausforderungen dokumentieren dies auf geradezu paradigmatische Weise. Was aus sozialpolitischer Perspektive begrüßenswert erscheint, bereitete den Universitäten große Anpassungsprobleme. Während in diesem Zusammenhang – nicht zu Unrecht – vor allem die Mittelknappheit als zentrale Herausforderung einer zukunftsorientierten Hochschulpolitik wahrgenommen wird, reichen die Probleme allerdings tiefer, als schlichte finanzielle Engpässe, Ressourcenknappheit und Mangelverwaltung es indizieren. Medizinisch ausgedrückt handelt es sich eher um Symptome als um wirkliche Ursachen. Insofern darf eine nicht ausreichende Hochschulfinanzierung auch keine Entschuldigung für fehlenden Gestaltungswillen sein.⁴³¹ Clemens Albrecht zufolge verstehen sich die Universitäten seit den Reformen der 1970er Jahre nicht mehr länger als Träger einer repräsentativen Kultur des Bildungsbürgertums wie in den anderthalb Jahrhunderten zuvor. Jenes klassische Bildungsbürgertum habe seinen kulturhegemonalen Anspruch aufgegeben bzw. auf den Bereich des Politischen reduziert und damit unter dem Label von Vergangenheitsbewältigung und Demokratisierung der Funktionalisierung und Ökonomisierung von Wissenschaft und Universität erst den Weg bereitet.⁴³² Albrecht unterscheidet begrifflich zwischen der „deutschen Universität“,

428 Ada Pellert: Hochschule und Qualität, in: Thomas Reil/Martin Winter (Hrsg.): Qualitätssicherung an Hochschulen. Theorie und Praxis, Bielefeld 2002, S. 25-26.

429 Vgl. Pasternack: Qualitätsstandards für Hochschulreformen, S. 9-10.

430 So die berechtigte Kritik bei Teichler: Hochschulsysteme und quantitativ-strukturelle Hochschulpolitik, S. 182.

431 So die in anderem Zusammenhang formulierte Schlussthese bei Johanna Witte: Die deutsche Umsetzung des Bologna-Prozesses, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48 (2006), S. 21-27, S. 27.

432 Vgl. Clemens Albrecht: Universität als repräsentative Kultur, in: Störling/Schimank (Hrsg.): Die Krise der Universitäten, S. 64-80.

womit er das Ideal und die Vergangenheit beschreibt und den „Universitäten in Deutschland“, womit er auf das Kritikwürdige der Gegenwart und der Zukunft rekurriert. Die „deutsche Universität“ habe sich durch Wissenschaft und Bildung als Leitideen, einen geringen, aber sicheren materiellen Apparat, den Typus des Grundaustattungsprofessors sowie durch schmal bemessene Studienordnungen ausgezeichnet. Heute sei man in der Realität mit „Universitäten in Deutschland“ konfrontiert, die durch Forschung und Ausbildung als Leitideen, einen üppigen, aber unsicheren materiellen Apparat, den Typus des Wissenschaftsmanagers und dickleibige Modulhandbücher charakterisiert seien.⁴³³ Albrecht sieht das New Public Management zu einer Ideologie verkommen, der – so seine zugespitzte Schlussfolgerung – nicht weniger „strukturelles Zwangspotential“ innewohne als dem Staatssozialismus. Mag diese Bewertung bewusst pointiert vorgetragen sein, trifft sie den zentralen Punkt, der im Zentrum der hochschulpolitischen Herausforderungen steht, die in den Vorkapiteln entfaltet worden sind.

Die grundlegende Ursache für viele der heutigen Probleme und Herausforderungen ist das Denken in Kategorien der Nützlichkeit und Zweckrationalität. Im Zentrum der modernen Universitäts- und Hochschulpolitik steht das Wettbewerbsdenken.⁴³⁴ Cristina Fraenkel-Haeberle hat in einer vergleichenden Studie zu universitären Modernisierungen im europäischen Mehrebenensystem in Italien, Österreich und Deutschland eine generelle Tendenz ausgemacht, dass Wissenschaft immer weniger als öffentliches Gut, sondern als Element eines akademischen Kapitalismus betrachtet werde.⁴³⁵ Albrecht verortet die geistesgeschichtlichen Grundlagen für diese universitätspolitischen Entwicklungen bei der Gründung der Mont Pèlerin Society 1947. Jenem volkswirtschaftlichen Intellektuellenkreis um Friedrich August von Hayek (1899-1992), Wilhelm Röpke (1899-1966) und Albert Hunold (1899-1980) ging es um die Förderung marktliberalen Denkens, das später im angelsächsischen Kontext über Thatcher bis hin zu New Labour eine andere Entwicklung nehmen sollte als dessen deutsche, soziologische Ausprägung. Dennoch, so die Pointe,

433 Vgl. Clemens Albrecht: Die Zukunft der deutschen Universität, in: *Forschung & Lehre* 1 (2009), S. 8-11.

434 Vgl. Ruth Kamm: *Hochschulreformen in Deutschland. Hochschulen zwischen staatlicher Steuerung und Wettbewerb*, Bamberg 2014.

435 Vgl. Fraenkel-Haeberle: *Die Universität im Mehrebenensystem*, S. 408-409.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

habe diese angelsächsische Richtung spätestens mit dem Bologna-Prozess auch in Deutschland Einzug erhalten.⁴³⁶

Die konkrete politische Wirkkraft dieses Denkens, in der die Ursachen für die heutigen Herausforderungen liegen, entfaltete sich in den 1970er Jahren, spätestens im Moment der rückläufigen Ausfinanzierung des Hochschulausbau. Hier waren Prägekräfte am Werk, die Mitte der 1990er Jahre weitere Schubkraft entwickelten. Der damalige Bundespräsident Roman Herzog redete den Universitäten auf dem HRK-Plenum 1996 in Berlin unmissverständlich ins Gewissen: „Hochschulen sind keine philanthropischen Inseln abstrakten Diskurses, sondern Dienstleistungszentren, die – zumal, wenn sie vom Souverän, dem Bürger als Steuerzahler, finanziert sind – einem Legitimationsdruck ausgesetzt sind.“⁴³⁷ Der exemplarisch durch diese Aussage illustrierte Paradigmenwechsel lässt sich auch im juristischen Kontext nachweisen. Eine entscheidende Zäsur markiert im Rückblick die Novellierung des Hochschulrahmengesetzes von 1998. Konkrete Inhalte dieser Novellierung waren u.a. die Einführung der leistungsabhängigen Hochschulfinanzierung (§ 5 HRG), die Evaluation von Forschung und Lehre auch unter Beteiligung Studierender (§ 6 HRG), die Verstärkung der Studienberatungspflicht (§ 14 HRG) sowie die Ermöglichung der Hochschulgrade Bachelor und Master (§ 19 HRG). Dieses Hochschulrahmengesetz stellte die Weichen für eine durch mehr Eigenverantwortung, Kostenorientierung, Internationalität und Wettbewerb gekennzeichnete Hochschulpolitik.⁴³⁸ Einen Kontrapunkt dazu setzte das Bundesverfassungsgericht viele Reformen später erst in einem Grundsatzurteil zur Hochschulautonomie von 2014.⁴³⁹ Darin heißt es:

„Wissenschaft ist ein grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung. Dem Freiheitsrecht liegt auch der Gedanke zu Grunde, dass eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits-

436 Vgl. ausführlich zu dieser hier nur verknappt wiedergegebenen Rekonstruktion Clemens Albrecht: Planungseuphorie 2.0. Herrschaft durch Entstaatlichung, in: Terbuyken (Hrsg.): *Studium Bolognese*, S. 99-122.

437 Roman Herzog: Wissen und Bildung als Grundlagen unserer Zukunft, in: HRK: *Wissen und Bildung als Grundlage unserer Zukunft. Rede vor den Teilnehmern am 179. Plenum der HRK*, Bonn 1996, S. 7-8.

438 Vgl. Fuchs/Reuter: *Bildungspolitik in Deutschland*, S. 102.

439 Vgl. zum rechtlichen Kontext auch Margrit Seckelmann: Rechtliche Rahmenbedingungen der Wissenschaftspolitik, in: Simon et al. (Hrsg.): *Handbuch Wissenschaftspolitik*, 2. Aufl., S. 99-117, S. 107-113.

und politischen Zweckmäßigkeitvorstellungen freie Wissenschaft die ihr zukommenden Aufgaben am besten erfüllen kann.“⁴⁴⁰

Die universitätspolitische Realität sieht vielerorts anders aus. Die universitäre und außeruniversitäre Forschung ist zwar weitgehend – um die Diktion des Urteils aufzugreifen – von „politischen (oder gar parteipolitischen) Zweckmäßigkeitvorstellungen“ frei, fernab von „gesellschaftlichen Nützlichkeitsvorstellungen“ operiert sie definitiv nicht.

Die unverkennbaren Bewegungen im Wissenschafts- und Universitätsystem fallen in eine Zeit, in der Wissen und Wissenschaft für Staat und Gesellschaft eine immer größere Bedeutung beigemessen wird. Die sogenannte „Wissensgesellschaft“, so die vielerorts geäußerte These, habe die Industriegesellschaft abgelöst. Wissen sei zwar schon immer eine wichtige Grundlage von gesellschaftlichen Ordnungen gewesen, doch wachse die Bedeutung von wissenschaftlichem und technischem Wissen gegenüber dem Alltagswissen.⁴⁴¹ Es kommt noch eine weitere Entwicklung hinzu, die sich auf die Akademisierung von (Aus-)Bildungsgängen für immer mehr Berufsprofile bezieht.⁴⁴² Julian Nida-Rümelin hat sie in einer viel beachteten Publikation als „Akademisierungswahn“ beschrieben. Ausgehend von der in der Philosophie der Antike entwickelten Unterscheidung zwischen theoretischer und praktischer Vernunft kritisiert Nida-Rümelin den doppelten Niedergang der beruflichen und akademischen Bildung. Alle Beteiligten, so die Kernthese, würden darunter leiden, dass immer mehr jungen Menschen nahegelegt werde, ein Universitätsstudium aufzunehmen: die universitäre Bildung durch Überausdehnung und Verflachung, die berufliche Bildung durch Vernachlässigung und Austrocknung.⁴⁴³

Möglicherweise hängt es gerade mit diesen beiden Entwicklungen – also der wachsenden Bedeutung von Wissen für die Gesellschaft und der Akademisierung von immer mehr Berufsprofilen – zusammen, dass das Wissenschafts- und Universitätssystem zunehmend funktional betrachtet wird und unter einen verstärkten Legitimationsdruck geraten ist. Dies kann mitunter brachiale Züge annehmen: Im Zuge des Aufschwungs populistischer Bewegungen in der westlichen Welt warnte DFG-Präsident

440 Bundesverfassungsgericht: Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07, in: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/06/rs20140624_1bvr321707.html.

441 Vgl. statt vieler Weingart et al.: Nachrichten aus der Wissensgesellschaft, S. 9.

442 Vgl. Tanjev Schulz/Klaus Hurrelmann (Hrsg.): Die Akademiker-Gesellschaft. Müssen in Zukunft alle studieren?, Weinheim 2013.

443 Vgl. Nida-Rümelin: Der Akademisierungswahn.

3. Universitäts- und Hochschulpolitik. Analyse eines Politikfelds

Peter Strohschneider davor, dass den Vorwürfen an die „Lügenpresse“ die Diffamierung der „Lügenwissenschaft“ folgen könne.⁴⁴⁴ Zwar hat sich dieser Begriff flächendeckend nicht durchgesetzt, doch brauchte es nicht erst die Corona-Pandemie, um zu wissen, wie wenig Vertrauen auch der Wissenschaft heutzutage entgegengebracht wird. Positiv gewendet lässt sich der größer gewordene Legitimationsdruck auch als Ausdruck einer mündiger gewordenen Gesellschaft deuten. So oder so scheint die Stoßrichtung der hier beschriebenen Prozesse unumkehrbar zu sein. Weder ein Zurück zu Planungs- und Steuerungsmodellen noch der Abbau externer Qualitätssicherungssysteme geschweige denn der Ausstieg aus dem Bologna-Prozess ist momentan realistisch oder perspektivisch erwartbar. Der klassische Ordinarius wird vermutlich ebenso wenig eine Renaissance erleben, wie eine flächendeckende Konsolidierung und Absicherung wissenschaftlicher Nachwuchs- und Mittelbaustellen realistisch erscheint. Für die Zukunft kann es nur darum gehen, aus den Fehlern und gescheiterten Reformen in der Hochschul- und Universitätspolitik der vergangenen Jahre zu lernen. Es gilt auszuloten, wo unter den gegebenen neuen Voraussetzungen nach wie vor Spielräume für die Wissenschaftsfreiheit und das tradierte Ideal der höheren Bildung bleiben und wie die Ökonomisierung von Universitäten, Forschung und Lehre sinnstiftend genutzt werden kann – denn es sind keinesfalls nur heterogene Sachzwänge, deren Gehetzte und Getriebene die Universitäten in einer bedauerlichen Opferrolle sind. Die Universitäten waren immer und sind auch noch, wie es der Historiker Dieter Langewiesche einmal formuliert hat, „ein politischer Raum, also sollten ihre Angehörigen versuchen, ihn politisch mitzugestalten.“⁴⁴⁵

444 Vgl. Heike Schmoll: Unterwegs zur Lügenwissenschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. August 2016. – Vgl. in diesem Zusammenhang auch Bernd Ladwig: Mein Wort zum Feyerabend. Wissenschaftstheorie in postfaktischen Zeiten, in: *Forschung & Lehre* 5 (2017), S. 423.

445 Dieter Langewiesche: Universität im Umbau. Heutige Universitätspolitik in historischer Sicht und Vorschlag für eine neue Personalstruktur, in: Klaus Kempfer/Peter Meusburger (Hrsg.): *Bildung und Wissensgesellschaft*, Heidelberg 2005, S. 389-406, S. 405.