

Elemente eines neuen Steuerungsmodells im Hochschulbereich

Von Prof. Dr. Detlef Müller-Böling und Dr. Tilman Küchler, Gütersloh*)

Ausgehend von einer Charakterisierung der quantitativen wie strukturellen Entwicklung des Hochschulsystems seit den siebziger Jahren, werden zentrale Handlungsfelder für die Hochschulreform identifiziert und als Elemente eines neuen Steuerungsmodells diskutiert. Hauptaufgabe eines solchen Steuerungsmodells ist die Stärkung der horizontalen und vertikalen Differenzierung des Hochschulsystems sowie eine Erweiterung der institutionellen Autonomie von Hochschulen.

1 Einleitung

Nachdem andere europäische Staaten mit der qualitativen Restrukturierung ihrer Hochschulsysteme bereits begonnen hatten, rückten Mitte der achtziger Jahre auch in Deutschland Strukturfragen der Hochschulentwicklung verstärkt in den Vordergrund der hochschulpolitischen Diskussion. Allerdings kam man in Deutschland über ein Anfangsstadium nicht hinaus, da mit der deutschen Vereinigung und der sich damit stellenden Aufgabe, zwei gänzlich verschieden strukturierte Wissenschaftssysteme zu harmonisieren, plötzlich dringlichere Fragen zu beantworten waren.

Erst in den letzten Jahren vollzog sich eine erneute Wende hin zu Struktur- und Steuerungsaspekten im Hochschulbereich. Dabei deutet sich ein Übergang von der *ex ante*- zu einer *ex post*-Steuerung der Hochschulen an, wie er in einigen europäischen Nachbarländern bereits vollzogen wurde. Selbst wenn dies alles noch recht zaghafte geschieht und noch einiger ideologischer Ballast abzuwerfen ist, rückt doch die Forderung nach neuen Steuerungsmodellen zunehmend ins Bewußtsein vieler Beteiligten.

Vor dem Hintergrund der Grundlinien der Hochschulentwicklung seit den sechziger Jahren werden im folgenden einige zentrale Anforderungen an ein neues Steuerungsmodell sowie seine Grundelemente dargestellt.

2 Entwicklung des Hochschulsystems

2.1 Quantitative Entwicklung

In den zurückliegenden Jahrzehnten wurden die Hochschulsysteme in vielen Ländern erheblich erweitert. Die Entwicklung begann in den fünfziger Jahren in den Vereinigten Staaten, als im Anschluß an den Korea-Krieg mit der GI-Bill die Hochschulen für die zurückkehrenden Soldaten geöffnet wurden. Sie wurde in den sechziger Jahren auch in Europa aufgegriffen, in Deutschland unter dem Stichwort der „Bildungskrise“. Das Bildungssystem

*) CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh

wurde sukzessive für breite Schichten der Bevölkerung geöffnet, so daß der Anteil von Studierenden von sieben auf 30 Prozent eines Altersjahrgangs gestiegen ist.

Einige Kerndaten des Wissenschaftsrates verdeutlichen die Grundzüge dieser Entwicklung. Demnach stieg zwischen 1977, dem Jahr des Öffnungsbeschlusses, und 1990 die Zahl der

- Studienanfänger um 73 %,
- Studenten in der Regelstudienzeit um 48 %,
- Studenten außerhalb der Regelstudienzeit um 106 %,
- Absolventen um 20 % (ohne Promotionen).¹

Vergleicht man dieses enorme Wachstum auf der Nachfrageseite mit der Entwicklung auf der Angebotsseite, so wird deutlich, daß der personelle, kapazitäts- und finanzielle Ausbau der Hochschulen mit dem Nachfragewachstum nicht Schritt gehalten hat. So stieg zwischen 1977 und 1990

- die Zahl der Personalstellen lediglich um 7 %,
- die Zahl der räumlichen Studienplätze um 11 %,
- die Ausgaben für die Hochschulen insgesamt um 12 %,
- dagegen ist der Anteil der Hochschulen am Bruttosozialprodukt von 0,78 % auf nur noch 0,65 % zurückgegangen.²

Zugleich hat sich die Relation Lehrende zu Studierenden (alle Fächer, ohne Medizin) an Universitäten von 1:12,5 auf 1:20,5 und an Fachhochschulen von 1:18 auf 1:37 verschlechtert. Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der räumlichen Auslastung der Hochschulen, die bereits seit Jahren weit über 100 % liegt.³

Diese Auseinanderentwicklung von Aufgaben und Ressourcen der Hochschulen ist das Ergebnis des Öffnungsbeschlusses von 1977, der die Überlastsituation an den Hochschulen in erster Linie als demografisches Phänomen behandelte. Er zog daher keine weiterreichenden strukturellen Veränderungen nach sich, da ja eine Rückkehr zum Normalzustand nach Beendigung der demografischen Schwankungen erwartet wurde. Die unbequeme Situation eine Zeitlang auszuhalten – das war die Devise, die jedoch den Blick auf erforderliche Strukturanpassungen verstellte. Die strukturelle Entwicklung hielt daher mit der quantitativen Entwicklung des Hochschulsystems nicht Schritt.

1 Wissenschaftsrat, 10 Thesen zur Hochschulpolitik, in: Empfehlungen und Stellungnahmen 1993, Köln 1994, S. 13.

2 Wissenschaftsrat, 10 Thesen zur Hochschulpolitik, a. a. O. S. 13.

3 Die HRK nennt für das Wintersemester 90/91 eine Auslastung der Universitäten von 155 % ohne bzw. 150 % mit Medizin und der Fachhochschulen von 160 %. Hochschulrektorenkonferenz, Konzept zur Entwicklung der Hochschulen in Deutschland, 1992, S. 9.

2.2 Strukturelle Entwicklung

2.2.1 Entdifferenzierung

Seit den sechziger Jahren ist im Hochschulbereich eine weitreichende Entdifferenzierung festzustellen, und zwar auf institutioneller wie auf inhaltlicher Ebene. Als Folge sind die Strukturelemente Profilierung und Wettbewerbsorientierung im deutschen Hochschulsystem nur rudimentär entwickelt.

2.2.1.1 Institutionelle Entdifferenzierung

Die *institutionelle Entdifferenzierung* ist auf den Hochschulausbau seit den sechziger Jahren zurückzuführen, der in erster Linie *Universitätsausbau* war. Dabei spielten neben sozialen auch regionale Gesichtspunkte – also die Berücksichtigung von bislang „benachteiligten“ oder mit Hochschuleinrichtungen „unterversorgten“ Regionen – eine wichtige Rolle. Im Zuge dieser Entwicklung wurden viele bislang selbständige, berufsorientierte Hochschulen (Pädagogische Hochschulen, Philosophisch-Theologische Hochschulen, Medizinische Akademien, Landwirtschaftliche Hochschulen etc.) in die bestehenden oder neu gegründeten Universitäten integriert. Erst mit der Einführung der neuen Hochschultypen Gesamthochschule und Fachhochschule erfuhr diese eindeutige Schwerpunktsetzung zugunsten des Universitätsausbaus eine gewisse Korrektur. Im Gegensatz zur Fachhochschule konnte sich jedoch die Gesamthochschule, die ursprünglich als verbindliche Zielsetzung einer Neuordnung des Hochschulwesens im HRG verankert war, als Hochschultyp nicht durchsetzen, auch wenn sie formell in manchen Bundesländern noch besteht.

Kennzeichnend für die deutsche Hochschullandschaft ist somit ein „binäres System“ von Fachhochschulen und Universitäten. Zwar hat sich dieses System im internationalen Vergleich als relativ stabil erwiesen; es ist jedoch nicht zu verkennen, daß in den Fachhochschulen Tendenzen zur Annäherung an die Universitäten festzustellen sind.⁴ Als symptomatisch für eine tendenzielle Aufweichung des binären Systems in Deutschland können angesehen werden

- die Annäherung der Studienzeiten an Fachhochschulen an die der Universitäten;
- der selbst an Fachhochschulen oftmals beklagte fehlende Praxisbezug;
- die Forderung nach erweiterten Forschungsmöglichkeiten für Fachhochschulprofessoren, verbunden mit der
- Forderung nach Etablierung eines akademischen Mittelbaus;

4 Dazu auch *Ulrich Teichler*, Strukturwandel des Hochschulwesens – Konzepte, internationale Erfahrungen und Entwicklungen in Deutschland, in: *Das Hochschulwesen* 3/1997, S. 150–157.

- die Umbenennung von Fachhochschulen in „Hochschulen“ bzw.
- der über den Umweg der englischen Übersetzung angestrebte Statuswechsel zur „university“
- die Forderung nach Verleihung des Promotionsrechts für Fachhochschulen vor dem Hintergrund einer deutlicheren Schwerpunktsetzung in der Forschung.

Mit dem Erscheinen der Berufsakademien als Einrichtungen des tertiären Bereichs werden einige dieser Tendenzen noch verschärft: Viele Fachhochschulen sehen ihr Selbstverständnis und ihre Existenzberechtigung bedroht. Abwehrhaltungen und Abgrenzungsversuche gegenüber den Berufsakademien sind ebenso die Folge wie verstärkte Angleichungsbestrebungen in Richtung Universität.

2.2.1.2 Inhaltliche Entdifferenzierung

Mit der institutionellen Entdifferenzierung wurde zugleich eine *inhaltliche Entdifferenzierung* eingeleitet. Denn zum einen entstand im Zuge der Integration von bislang selbständigen Hochschulen in die Universitäten ein Druck zur „Verwissenschaftlichung“ von Fächern und Studiengängen mit bislang deutlicher Ausrichtung auf berufliche Tätigkeitsfelder. Dies hatte zur Folge, daß

- der auf die Einheit von Forschung und Lehre gestützte Bildungsbegriff,
- die Orientierung an der Grundlagenforschung und, damit verbunden,
- die Ausbildung zum Wissenschaftler

den *berufsfeldbezogenen Ausbildungsbegriff* in weiten Bereichen verdrängten.

Zum anderen wurden in vielen Fächern Studieninhalte und -strukturen über den Erlaß von Rahmenstudien- und Rahmenprüfungsordnungen vereinheitlicht. Dies geschah nicht nur unter Verweis auf das grundgesetzlich vorgegebene Gebot der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen, das im Hochschulbereich über einheitliche Studienverhältnisse realisiert werden sollte; maßgeblich war auch die immer noch lebendige Vorstellung, alle Hochschulen eines bestimmten Typs seien gleich. Eine inhaltliche Differenzierung von Disziplinen und Fächern an verschiedenen Standorten ist daher ebenso wenig erwünscht wie die Binnendifferenzierung innerhalb einzelner Hochschulen oder deren besondere Profilierung über die Entwicklung spezifischer Studienangebote und -möglichkeiten.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Regelung des Hochschulzugangs im deutschen Hochschulsystem zu sehen.

2.2.1.3 Hochschulzugang

Grundlage für die Regelung des Hochschulzugangs in Deutschland ist zum einen

- die Vorstellung von der prinzipiellen Gleichheit der Hochschulen und zum anderen
- das Recht eines jeden Inhabers einer Hochschulzugangsberechtigung auf einen Studienplatz.

Beide Prämissen führen dazu, daß Einheitlichkeit statt Differenzierung die Struktur sowie die inhaltliche Ausrichtung des deutschen Hochschulsystems bestimmen.

Solange es keine qualitativen Unterschiede zwischen den Hochschulen geben darf, kann es *akademisch* begründbare Entscheidungen für die Wahl eines Studienortes nicht geben. Es erübrigt sich somit für den Studienbewerber, nach einer in akademischer Hinsicht „passenden“ Hochschule zu suchen. Denn prinzipiell „passen“ alle Hochschulen, nicht nur weil sie (angeblich) alle gleich sind, sondern weil auch alle Studienbewerber (angeblich) die gleichen Voraussetzungen für ein Studium mitbringen, nämlich das Abitur. Eine Überprüfung der Qualifikationen von Studienbewerbern durch die Hochschulen ist daher ebenso wenig erforderlich wie eine Überprüfung der akademischen Qualität oder des besonderen Profils einer Hochschule durch die angehenden Studenten.

Der Hochschulzugang ist somit in doppelter Hinsicht „blind“: blind gegenüber der Qualität und dem Profil der Hochschulen; und blind gegenüber der Eignung und den Neigungen der Studienbewerber. Diese „Blindheit“ tritt insbesondere in Fächern mit Nachfrageüberhang deutlich in Erscheinung: Studienplätze werden in einem zentralen Verfahren nach sozialen oder regionalen, nicht aber nach akademischen Kriterien vergeben.

Es liegt auf der Hand, daß von einem derartigen Verfahren sowie von der generellen Regelung des Hochschulzugangs kaum Impulse zur Förderung von Differenzierung, Profilbildung und Wettbewerb – und damit zur Korrektur der Entdifferenzierungserscheinungen – ausgehen können.

2.3 Verhältnis Staat-Hochschulen

Im Zuge der Hochschulexpansion unterlag auch das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen einem weitreichenden Wandel, der letztlich zu einer deutlichen Einschränkung der Hochschulautonomie führte. Dies ist das Ergebnis einer paradoxen Entwicklung, in der

- mit dem Ausbau der Universitäten zwar eine Verwissenschaftlichung von Disziplinen und – im Rahmen des Paradigmas der Humboldt'schen Universitätsidee – eine Akzentverlagerung zugunsten des *Bildungs*begriffs stattfand,
- andererseits aber von staatlicher Seite gerade die *Ausbildungsfunktion* der zu Masseneinrichtungen mutierten Universitäten in den Vordergrund gestellt wurde.

Mit dieser Akzentverlagerung war zugleich eine Ausweitung der direkten Eingriffsmöglichkeiten des Staates in die Hochschulen verbunden. Denn Ausbildung fällt in den Bereich der staatlichen Aufgaben und damit tendenziell unter die staatliche Fachaufsicht. Damit einher geht eine stärkere Einbindung der Hochschulen in die Staatsverwaltung mit der Folge, daß Hochschulen in den Status von „nachgeordneten Behörden“ rücken, die der staatlichen Detail- und Prozeßsteuerung unterliegen. Demgegenüber wird der Bereich der akademischen Angelegenheiten – und damit der Autonomiebereich der Hochschulen – de facto immer weiter zurückgedrängt. Ergebnis ist eine deutliche Akzentuierung des Anstaltscharakters der Hochschulen, hinter den ihr Selbstverständnis sowie ihre Stellung als (autonome) Körperschaften zurücktreten.

Die institutionelle Autonomie der Hochschulen verschwindet somit hinter einer intensiven staatlichen Struktur- und Prozeßsteuerung, die direkt in die Hochschulen eingreift. Ansatzpunkte hierzu bieten insbesondere die Regelungen zu den Organisations- und Leitungsstrukturen sowie den Bereichen Finanzierung und Personal, aber auch Bauten.

2.3.1 Leitungs- und Organisationsstrukturen

Gesetzlich vorgesehen ist eine Einheitsverwaltung, die sich auf staatliche wie akademische Angelegenheiten beziehen und in der die Eigenverantwortung der wissenschaftlichen Hochschule zum Ausdruck kommen soll. Allerdings läßt es sich kaum bestreiten, „daß die Hochschule einerseits auch im eigentlich wissenschaftlichen Bereich in erheblichem Maße aufgrund der Einheitsverwaltung bürokratisiert worden ist und daß mit dem Staat als Schlichter in der Einheitsverwaltung faktisch nicht selten die Einordnung der akademischen Selbstverwaltung in die Hierarchie der Staatsverwaltung verbunden ist.“⁵

Zahlreiche Aufgaben, die die Hochschule betreffen, werden daher tatsächlich von Dienststellen *außerhalb* der Hochschule wahrgenommen, wobei insbesondere im Selbstverständnis der Ministerien die Vorstellung von der Ausübung eines „allgemeine[n] Betreuungsamt[es]“ gegenüber den Hochschulen vorherrscht.⁶ So besitzen Hochschulen zwar das Recht, sich Grundordnungen zu geben und damit die Gesamtorganisation, die Tätigkeit der Hochschulorgane und die sich aus der Mitgliedschaft in der Hochschule ergebenden Rechte und Pflichten zu regeln. Eine umfassende Organisationsautonomie der Hochschule ist damit jedoch nicht begründet. Denn Grundordnungen unterliegen einem Genehmigungsvorbehalt des Landes.

Darüber hinaus sind die wesentlichen Elemente der Organisationsstrukturen an Hochschulen (Gremien, Mitgliedschaft in Gremien, Mehrheitsverhältnisse, Gruppenzugehörigkeit, Mitwirkungsrechte etc.) gesetzlich vor-

⁵ Kay Hailbronner, Kommentar zu § 58 HRG in: *Hailbronner* (Hrsg.), Kommentar zum Hochschulrahmengesetz (HRG), 4. Lieferung (Juni 1988), S. 32.

⁶ *Hailbronner*, a. a. O. S. 31.

gegeben. Dies gilt auch für die grundsätzliche Festschreibung der Gruppenuniversität als Organisationsform für Hochschulen (v.a. in § 37 Abs. 1 HRG sowie § 38 HRG). Auch in dieser Hinsicht eröffnet sich den Hochschulen nur ein begrenzter Spielraum zur Gestaltung ihrer Organisationsstrukturen.

2.3.2 Personal

Ähnliches gilt für den Personalbereich. Staatlich vorgegebene Stellenpläne, tarifvertragliche Vorschriften (BAT), beamtenrechtliche Besoldungsregelungen etc. unterwerfen die Personalpolitik der Hochschulen deutlichen Beschränkungen.

Die fehlende Flexibilität der Hochschulen im Personalbereich kommt insbesondere in ihren begrenzten Möglichkeiten zur attraktiven und wettbewerbsfähigen Ausgestaltung vorhandener oder zu besetzender Stellen zum Ausdruck (z. B. bei Bleibe- und Berufungsverhandlungen). Ebenso begrenzt sind die Spielräume für die Schaffung neuer Stellen durch interne Umschichtungen oder für die Zahlung befristeter Leistungs- oder Belastungszulagen.

Viele der bestehenden Begrenzungen sind nicht nur das Ergebnis gesetzlicher Regelungen; sie sind auch auf die Struktur der staatlichen Hochschulfinanzierung zurückzuführen.

2.3.3 Hochschulfinanzierung

Die Hochschulexpansion führte zu keinen Veränderungen in den Grundstrukturen der Hochschulfinanzierung. Auch in einem deutlich angewachsenen Hochschulsystem waren ihre Prinzipien

- die kameralistische Budgetierung der Hochschulen sowie
- die Festlegung des Haushaltsvolumens nach den Regeln des Inkrementalismus.

Veränderungen unterlag lediglich der Finanzbedarf der Hochschulen, auf den mit der Forderung „mehr Geld!“ – die ja lange Zeit das Grundprinzip der Hochschulreform insgesamt darstellte – reagiert wurde. Mit Blick auf die genannten Prinzipien der Hochschulfinanzierung ist diese Forderung zwar konsequent; sie mußte jedoch in den vergangenen Jahren mit immer mehr Nachdruck vorgebracht werden, bis sie schließlich bei zunehmend angespannter Haushaltslage auf immer weniger Realisierungschancen traf. Erst diese Situation führte in jüngster Zeit dazu, daß sich die Erkenntnis von der Notwendigkeit struktureller Veränderungen mit dem Ziel einer Erweiterung der Finanzautonomie der Hochschulen durchzusetzen beginnt.

Vom Grundanliegen her war der Ansatz, durch kameralistische Budgetierung die Hochschulausgaben zu steuern, nicht völlig aus der Luft gegriffen. Natürlich besteht ein legitimes Interesse des Staates, über eine Einfluß-

nahme auf die Hochschulen dafür zu sorgen, daß die Gelder der Steuerzahler im gewünschten Maße ausgegeben werden. Nur hat sich inzwischen herausgestellt, daß der Staat mit dem traditionellen Haushaltsrecht ein inflexibles, teilweise kontraproduktives Steuerungsinstrument gewählt hat. Stichworte wie „Dezemberfieber“ machen deutlich, daß die Kameralistik zur Verschwendung von Mitteln geradezu einlädt und Sparsamkeit bestraft. Eine bedarfs- und leistungsgerechte Ressourcenallokation findet nur in unzureichendem Maße statt.

Finanzautonomie für Hochschulen bedeutet, daß das ungeeignete Instrument der staatlichen ex-ante-Steuerung durch ein geeignetes Entscheidungs- und Anreizsystem ersetzt werden muß. Hierzu sind neue Instrumente der staatlichen Steuerung erforderlich, die tatsächlich effiziente Ergebnisse erzeugen.

Finanzautonomie allein genügt jedoch nicht; man muß auch die Rahmenbedingungen für autonome Entscheidungen gestalten. Hiervon betroffen sind insbesondere die Leitungs- und Organisationsstrukturen an Hochschulen. Damit wird die Notwendigkeit eines umfassenden neuen Steuerungsmodells für die Hochschulen deutlich.

3 Elemente eines neuen Steuerungsmodells

Vor dem Hintergrund der Problemanalyse wird deutlich: Ein neues Steuerungsmodell muß dazu führen, daß

- die auf Einheitlichkeit angelegte Steuerung des Gesamtsystems aufgegeben und
- die Abhängigkeit der Hochschulen von der staatlichen Prozeßsteuerung beseitigt wird.

Die Hochschulen selbst – und nicht der Staat – müssen als eigentliche Akteure im Hochschulbereich in Erscheinung treten. Damit ist ein Weg vorgezeichnet, der

- einerseits zu einer deutlicheren *horizontalen wie vertikalen Differenzierung* des Hochschulsystems führt und
- andererseits die *institutionelle Autonomie* der Hochschulen durch einen Übergang zur *ex-post-Steuerung* stärkt.

3.1 Horizontale und vertikale Differenzierung

Horizontale Differenzierung bedeutet, zwischen einzelnen Hochschulen bestehende Unterschiede in der Qualität sowie in der jeweiligen Profilausprägung anzuerkennen. Diese Unterschiede müssen als Voraussetzung für mehr Wettbewerb im Hochschulsystem gefördert werden. Dazu muß von der Fiktion der Gleichheit aller Hochschulen Abschied genommen werden.

Vertikale Differenzierung bezieht sich dagegen auf Unterschiede innerhalb einer Hochschule. Sie können das Ergebnis erbrachter Leistungen darstellen oder auch als Ausdruck bewußter strategischer Entscheidungen gesehen werden. Ein neues Steuerungssystem muß beide Zielrichtungen von Differenzierung unterstützen. Dazu sind die im folgenden skizzierten Reformen notwendig.

3.1.1 Neuregelung des Hochschulzugangs

Für eine deutlichere Ausprägung der horizontalen Differenzierung ist eine *Neuregelung des Hochschulzugangs* erforderlich. Ziel muß sein, eine höhere Paßgenauigkeit zwischen Studienangeboten und -anforderungen einerseits und Studiennachfrage und Studierfähigkeit andererseits herzustellen. Auf diese Weise können sowohl der Studienerfolg auf eine gesichere Grundlage gestellt als auch die Hochschulen in der Verantwortung für die Qualität ihres Angebots und für die von ihnen zugelassenen Studierenden gestärkt werden. In einem System der planwirtschaftlichen Zuweisung von Studienplätzen ist dies nicht zu erreichen. Daher muß es zugunsten einer deutlicheren Wettbewerbsorientierung des Hochschulzugangs aufgegeben werden. Mittelfristig muß es zu einem Wettbewerb der Hochschulen um die Studierenden und zu einem Wettbewerb der Studierenden um die Hochschulen kommen.⁷

Dem Recht der Studienbewerber, ihre Hochschule frei wählen zu können, muß ein Recht der Hochschulen gegenüberstehen, die Studierfähigkeit von Studienbewerbern für ein spezifisches Ausbildungsangebot zu überprüfen. Das Abitur ist folglich um die Feststellung der Studierfähigkeit für den jeweiligen Studiengang zu ergänzen. Daher sollen die Hochschulen die Möglichkeit erhalten, mittels sachbezogener Auswahlkriterien, aufgrund von Bewerbungsunterlagen, durch Auswahlgespräche oder Eignungsprüfungen für die jeweiligen Studiengänge geeignete Studierende selbst auszuwählen.

Um das grundgesetzlich garantierte Recht auf einen Studienplatz bei gleichzeitigem Auswahlrecht der Hochschulen zu wahren, sollen Studienbewerber die Möglichkeit erhalten, sich an drei Hochschulen ihrer Wahl direkt zu bewerben. Erst wenn sie an allen drei Hochschulen abgewiesen werden, wird ein ergänzendes Verteilungsverfahren durchgeführt, in dem die Chancen auf einen Studienplatz gesichert und sozialstaatliche Belange berücksichtigt werden. Jeder Studienbewerber erhält auf diese Weise die Möglichkeit, sich an der Hochschule seiner Wahl zu bewerben, deren Studienangebot und -profil seinen besonderen Neigungen und Interessen am besten entspricht.

⁷ Dazu Hans Joachim Meyer, Detlef Müller-Böling (Hrsg.), Hochschulzugang in Deutschland. Status quo und Perspektiven, Gütersloh, 1996.

3.1.2 Studienfinanzierung

Nicht zuletzt in Verbindung mit einer Neuregelung des Hochschulzugangs sind strukturbildende Wirkungen in Richtung einer weitergehenden Differenzierung innerhalb des Hochschulsystems auch von Studiengebühren, verstanden als ein Beitrag der Studierenden an den Kosten ihres Studiums, zu erwarten. Insofern sind Studiengebühren auch als ein wesentliches Element eines neuen Steuerungsmodells zu verstehen.

Studiengebühren tragen zur Wettbewerbsorientierung des Hochschulsystems bei, da mit ihnen „Marktbelohnungen“, d. h. finanzielle Anreize für einzelne Hochschulen verbunden sind. Dies wiederum fördert die Profilbildung im Hochschulbereich, denn es lohnt sich für die Hochschulen, attraktive und wettbewerbsfähige Profile und Studienangebote zu entwickeln. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß Studiengebühren zu einer Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre beitragen. Voraussetzung dafür ist, daß sie an den Hochschulen verbleiben und für Reformen in diesem Bereich eingesetzt werden.

Nicht übersehen werden darf die Stärkung der Rolle der Studierenden innerhalb der Hochschule, die mit Studiengebühren verbunden ist. Bestimmt sich ein Teil des Budgets über die eingenommenen Gebühren, fällt es schwer, Studierende als Überlast und Lehre als *Lehrbelastung* zu empfinden. Studiengebühren tragen somit auch dazu bei, daß die Interessen der Studierenden in den Hochschulen besser zum Tragen kommen, als dies im Rahmen der derzeit bestehenden Partizipationsformen möglich ist.

Die unbestreitbar erforderliche Sozialverträglichkeit von Studiengebühren kann im Rahmen eines Darlehensmodells mit einkommensabhängiger Rückzahlung gesichert werden. Praktikable Modelle, die auch zeigen, daß Studiengebühren nicht zu einem Rückgang der Studierendenzahlen führen müssen, finden sich in anderen Ländern; Vorbildcharakter hat dabei das australische Modell.⁸

3.1.3 Zertifizierung und Akkreditierung

Ein neues Steuerungsmodell muß der Vereinheitlichung von Studieninhalten und -strukturen entgegenwirken, wie sie im Zuge der Hochschulexpansion eingetreten ist. An die Stelle inhaltlicher und struktureller Homogenität ist vertikale Differenzierung zu setzen. Ansätze hierzu lassen sich derzeit mit der Diskussion um Master's- und Bachelor's-Abschlüsse erkennen. Weitere Impulse erhält die vertikale Differenzierung im Rahmen einer Modularisierung von Studienangeboten. Insgesamt trägt dies zu

⁸ Dazu Müller-Böling, Detlef, Andreas Barz und Klaus Neuvians: Die jüngste Entwicklung des Australischen Hochschulsystems, in: Wissenschaftsmanagement, 1. Jg. 1995, S. 145–148, und Müller-Böling, Detlef: Deutscher Studienfonds zur Qualitätssicherung der Hochschulen. Argumente für und wider einen Beitrag der Studierenden an der Finanzierung des Hochschulsystems, Arbeitspapier Nr. 8 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Oktober 1995.

einer deutlicheren Differenzierung der Angebotsseite und ihrer Strukturen bei. Hierin ist auch ein wesentliches Element der Profilbildung für einzelne Hochschulen zu sehen.

Aufgabe eines neuen Steuerungsmodells muß sein, die hierin zum Ausdruck kommende Vielfalt und Binnendifferenzierung nicht nur zuzulassen, sondern nachhaltig zu fördern. Dies kann jedoch nicht unter Verzicht auf Qualitätsansprüche sowie unter Aufgabe von Anforderungen an die Vergleichbarkeit von Angeboten und Leistungen geschehen. Ausgehend von einer grundsätzlichen Befürwortung von Differenzierung, Profilierung und Wettbewerb ist daher die Definition von *Mindeststandards* erforderlich. Hierin liegt der wesentliche Unterschied zum bisherigen Steuerungssystem, das Einheitlichkeit als Ziel verfolgte und von daher verbindliche Obergrenzen festlegen mußte.

Mindeststandards müssen für die Entwicklung und Strukturierung von Angeboten verbindlich sein; auf der Nachfrageseite liegt ihre Aufgabe darin, Orientierung zu ermöglichen und Qualität zu garantieren. Damit dieses Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf der Grundlage von Mindeststandards und unter der Prämisse einer Förderung von Differenzierung und Profilierung funktionieren kann, sind Verfahren zur Akkreditierung und Zertifizierung differenzierter Angebote erforderlich. Hierdurch wird deutlich, daß im Rahmen eines neuen Steuerungsmodells *Qualität* als Grundannahme und Leitmotiv der Hochschulentwicklung die frühere Forderung nach Einheitlichkeit (als Wert an sich) ablösen muß.

3.1.4 Neue Leitungsinstanzen („Buffer institutions“)

Akkreditierung und Zertifizierung sind Aufgaben, die in einem neuen Steuerungsmodell nicht mehr zwingend unter die staatlichen Zuständigkeiten zu zählen sind, wie dies im Rahmen der traditionellen staatlichen ex-ante-Steuerung der Fall ist. In einem auf Differenzierung, Profilierung und Wettbewerbsorientierung angelegten Hochschulsystem müssen diese und andere Aufgaben (z. B. Mittelverteilung, Koordination von Lehr- und Forschungsschwerpunkten) von unabhängigen, aber hochschulnahen Einrichtungen durchgeführt werden, die als „buffer institutions“ zwischen Staat und Hochschulen stehen und auf der Ebene des Gesamtsystems steuernd wirken.

„Buffer Institutions“ sind Einrichtungen, die staatliche Kontroll- und Steuerungsfunktionen übernehmen. Sie stehen daher gegenüber dem Staat in der Verantwortung, im Rahmen der politischen Vorgaben diese bislang staatlichen Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Gegenüber den Hochschulen sichern sie die institutionelle Autonomie vor direkten staatlichen Eingriffen. Auf seiten der Hochschulen besteht im Gegenzug eine Rechenschaftspflicht gegenüber diesen Einrichtungen. Mit dem Übergang zur Steuerung des Gesamtsystems durch „buffer institutions“ eröffnet sich eine Möglichkeit, institutionelle Autonomie, Differenzierung und Wettbe-

werb im Hochschulsystem zu etablieren, ohne auf eine Steuerung des Systems ganz zu verzichten. Beispiele hierfür sind die Board of Trustees der amerikanischen, staatlichen Hochschulen oder das Higher Education Funding Council in Großbritannien.

3.2 Institutionelle Autonomie

Institutionelle Autonomie ist ein wesentlicher Bestandteil eines neuen Steuerungssystems. Unabdingbar ist dabei eine erweiterte Autonomie der Hochschulen in *finanziellen, organisatorischen* und *personellen* Angelegenheiten.

3.2.1 Finanzautonomie

Kernelement eines neuen Steuerungsmodells für die Hochschulen ist die Finanzautonomie auf der Grundlage von Globalhaushalten.⁹ Im Zusammenhang mit der Einführung von Globalhaushalten ist zudem ein neues Verfahren der staatlichen Mittelzuteilung zu implementieren.

3.2.1.1 Einführung von Globalhaushalten

Globalhaushalte sind mit einer Reihe von Vorteilen verbunden, da sie

- die Problemnähe, die Informationsvorsprünge und die Eigenverantwortung der dezentralen Entscheidungsträger in den Hochschulen nutzen,
- das Potential für eine effizientere und flexiblere Prioritätensetzung im Vergleich zur zentralen, staatlichen Detailsteuerung schaffen,
- sparsames Wirtschaften fördern, da eingesparte Gelder an den Hochschulen bleiben,
- langwierige und aufwendige Verwaltungsabläufe des Budgetkreislaufs vereinfachen.

Globalhaushalte implizieren ein neues Modell staatlicher Steuerung. Daher müssen sie in einen weitreichenden Reformansatz eingebettet sein, damit die genannten Vorteile zum Tragen kommen können. Insbesondere müssen direkte staatliche Eingriffe in Einzelentscheidungen zurückgenommen werden. An ihre Stelle tritt die *ordnungspolitische Gestaltung von Rahmenbedingungen* zur Steuerung autonomer Entscheidungen der Hochschulen. Dazu gehören

- die *zeitliche Übertragbarkeit global zugewiesener Mittel* als Voraussetzung für eine sparsame Mittelverwendung und eine rationale Investitionspolitik;
- die *Bildung von Rücklagen und Rückstellungen*, die bei den Hochschulen verbleiben und nicht zur Deckung von Haushaltslücken beansprucht werden dürfen. Dies gilt auch für Einnahmen der Hochschulen;

⁹ CHE Centrum für Hochschulentwicklung/HIS Hochschul-Informationssystem, Symposium: Staatliche Finanzierung der Hochschulen – Neue Modelle und Erfahrungen aus dem In- und Ausland, 2 Bde., HIS-Kurzinformation A 9/97 und A 10/97, Juli 1997.

- die *Beseitigung von Restriktionen* (z. B. Bindung an beamtenrechtliche Regelungen, mangelnde Kompetenzen für Bauten und An-/Vermietungen) zur Schaffung von Entscheidungsspielräumen an den Hochschulen.

Restriktionen in diesen – und anderen – Bereichen müssen abgebaut werden. Denn autonomes und wirtschaftliches Handeln wird erst dann möglich, wenn die Hochschulen die Kosten- und Wirtschaftlichkeitsdeterminanten auch tatsächlich selbst beeinflussen können.

Autonomie muß durch Rechenschaftslegung einerseits und Kontrolle andererseits ergänzt werden. Erst dadurch erhält die Mittelverwendung in den Hochschulen die erforderliche Legitimation, die nicht zuletzt den dauerhaften Bestand der Finanzautonomie sichert und die Gefahr willkürlicher Kürzungen staatlicher Globalzuweisungen reduziert. Allerdings muß die Rechenschaftslegung auf dem Detailniveau unterschiedlicher Verantwortlichkeiten liegen: Im Verhältnis Hochschule – Staat auf der Ebene politischer und strategischer Entscheidungen, innerhalb der Hochschule auf der Ebene operativer Entscheidungen.

3.2.1.2 *Neues Verfahren der staatlichen Mittelzuweisung*

Werden Haushalte inkrementell fortgeschrieben, so ist die zugewiesene Summe historisch bestimmt und vom Verhalten einer Hochschule völlig unabhängig. Ob eine Hochschule viele oder wenige Studierende ausbildet, ob sie hohe oder geringe Forschungsleistungen erbringt – letztlich bleibt dies ohne Auswirkungen auf die staatliche Mittelzuteilung. Auf Hochschuleseite bestehen somit keine finanziellen Anreize zu effizientem Handeln. Andererseits gibt der Staat bei inkrementeller Budgetierung einen wesentlichen Mechanismus der effizienzorientierten finanziellen Steuerung von Hochschulen aus der Hand.

Umfassende Modelle der Mittelverteilung sind mit einem *Volumen-*, einem *Leistungs-* und einem *Innovationsanteil* der Finanzierung zu konzipieren:

- Die *volumenbezogene Finanzierung* bedeutet eine staatliche Kostenerstattung für die übernommenen Aufgaben der Hochschulen. Sie ist i. d. R. über formelgebundene, indikatorbasierte Zuweisungen zu realisieren und bestimmt sich in erster Linie auf der Grundlage der Nachfrage nach Studienplätzen bzw. dem Umfang der Forschungsaktivitäten.
- Der *Leistungsanteil* bezieht sich auf hochschulpolitische Ziele (z. B. kurze Studienzeiten, hohe Absolventenzahlen), die als solche auch politisch entschieden und verantwortet werden müssen. Auch dieser Anteil sollte über formelgebundene, indikatorbasierte Zuweisungen realisiert werden.
- Der *Innovationsanteil* hingegen erfordert diskretionäre (einzelfallbezogene, ermessensbestimmte) Zuweisungen, da gezielte Innovationsanreize über rückwärtsgewandte Indikatormessungen nur schwer zu vermitteln sind.

Die vom Zuweisungsmodell ausgelösten Schwankungen der Hochschulbudgets müssen im Sinne der Anreizsetzung zwar spürbar sein, dürfen sich aber nur in bestimmten Grenzen bewegen, damit eine gewisse Planungssicherheit für die Hochschulen besteht. Daher muß das Finanzierungssystem Maßnahmen der Stabilisierung vorsehen. Dazu gehört beispielsweise die Verwendung von Indikatorwerten im Rahmen der volumenbezogenen Finanzierung, die per Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule festgelegt werden.

3.2.2 Organisationsautonomie

Globalhaushalte machen umfassende Veränderungen in den bestehenden Organisationsstrukturen im Sinne einer Stärkung der Organisationsautonomie erforderlich: Hochschulen müssen in die Lage versetzt werden, selbständig Lösungsansätze im Hinblick auf die Weiterentwicklung ihrer Organisationsstrukturen zu erarbeiten. Die verbindliche Festlegung einheitlicher Organisationsstrukturen für alle Hochschulen ist daher unangemessen.

Im Rahmen eines neuen Steuerungsmodells muß es auch zu einem Wettbewerb der Hochschulen untereinander um organisatorische Lösungen kommen. Von außen vorgegeben werden müssen lediglich Wahlmechanismen und grundlegende Aufgaben zentraler Instanzen wie Hochschulleitung und Fachbereichsleitung. Ansonsten sollten sich die Organisations- und Entscheidungsstrukturen an einigen wenigen Grundsätzen orientieren.

3.2.2.1 Prozeßorientierter Zuschnitt der Universitätsorganisation

Das Leitbild der Einheit von Forschung und Lehre an Universitäten muß auch in Zukunft Gültigkeit haben. Allerdings darf die Einheit von Forschung und Lehre nicht mehr – wie bislang – in erster Linie als *individuelles* Recht verstanden werden. Vielmehr ist sie ein *korporatives* Merkmal, das auf Hochschulebene verwirklicht wird.

Hieraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, daß es auch eine organisatorische Einheit von Forschung und Lehre in den Fachbereichen geben müsse.¹⁰ Vielmehr sind die universitären Hauptprozesse Forschung und Lehre nach dem Prinzip der Prozeßverantwortlichkeit neu zu definieren.¹¹ Das bedeutet, daß voneinander verschiedene Organisationseinheiten geschaffen werden müssen, die

- an der Lehre, d. h. an Studiengängen orientiert sind und in denen die Zugehörigkeit einzelner Lehrstühle relativ stabil ist;

¹⁰ Hans Brinckmann, Der Fachbereich als überforderte Grundeinheit für Lehre und Forschung, in: Wissenschaftsmanagement 1/1996, S. 15.

¹¹ Ralf Reichwald, Denise Amrhein, Universitätsstrukturen und Führungsmechanismen für die Universität der Zukunft, München, 1996, S. 42.

- an übergeordneten Forschungsprogrammen wie bei Sonderforschungsbereichen orientiert sind und in denen die Zugehörigkeit stärkerer Fluktuation unterworfen ist.

Jeder Lehrstuhl und jeder Wissenschaftler ist dann zumindest Mitglied einer Organisationseinheit Forschung und einer Organisationseinheit Lehre (duale Organisationsstruktur).¹²

3.2.2.2 *Trennung von politischen, strategischen und operativen Verantwortlichkeiten*

Das Prinzip der Prozeßverantwortlichkeit bietet die Möglichkeit, Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Prozeßverantwortlichen (Präsident/Rektor auf der Ebene der Hochschulleitung und Dekan auf der Ebene der Fachbereiche) zusammenzuführen. Damit wird einer der grundlegenden Anforderungen des New Public Management entsprochen. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß eindeutige Verantwortlichkeiten für klar abgegrenzte universitäre Leistungsprozesse ausgebildet werden und systematisch zwischen *politischer, strategischer* und *operativer* Führung und Verantwortung unterschieden wird.¹³

- Die *politische Führung* der Hochschule obliegt den Parlamenten und den Ministerien. Diese sind verantwortlich für die qualitativen und quantitativen Zielvorgaben (Lehr- und Forschungsangebot, Lehr- und Forschungskapazität, Budget) und die staatlichen Rahmenbedingungen (staatliches Regelwerk).
- Die *strategische Führung* der Hochschule im Rahmen der politischen Vorgaben ist Aufgabe der Hochschulleitung unter Beteiligung eines Hochschulrates, der Organ der Hochschule ist, aber mit hochschulexternen Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik besetzt wird. Die strategische Führung ist programmatisch auf längere Sicht angelegt und mit dem Globalbudget korreliert.
- Die *operative Führung* der Hochschule ist Sache der Prozeßverantwortlichen innerhalb der Hochschule und betrifft die tägliche Führung der Hochschule. Sie ist mit großen Handlungsspielräumen im Rahmen der strategischen Zielvereinbarungen verbunden.

Diese klare Trennung entspricht dem Grundsatz der Delegation von Aufgaben und Verantwortung bei gleichzeitiger Sicherung von Autonomie und Rechenschaftspflichtigkeit.

3.2.2.3 *Doppelte Legitimation*

In einer autonom agierenden Hochschule müssen durch die Prozeßverantwortlichen Entscheidungen getroffen, Prioritäten und Posterioritäten ge-

12 Dazu Walter A. Oechsler, Ralf Reichwald, Managementstrukturen an deutschen Universitäten, in: Forschung und Lehre, 6/97, S. 284.

13 Dazu Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten im Land Niedersachsen, „Zehn Empfehlungen zur Einführung von Hochschulräten“, März 1997.

setzt werden können. Dies ist in einer Organisationsstruktur, die allein nach dem Kollegialitätsprinzip auf der Leitungsebene arbeitet, nur sehr eingeschränkt möglich. Entscheidungsträger auf den jeweiligen Ebenen brauchen daher eine doppelte Legitimation: der Dekan durch den Fachbereich einerseits und die Hochschulleitung andererseits, die Hochschulleitung durch den Senat und den Hochschulrat.

Wegen seiner Mittlerfunktion zwischen Staat und Hochschule bedarf auch der Hochschulrat einer doppelten Legitimation. Er braucht das Vertrauen des Hochschulträgers, also des Landes, für das er zum Teil Aufgaben übernimmt. Ebenso braucht der Hochschulrat das Vertrauen und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens der Hochschule.

3.2.2.4 Zielvereinbarungen als Koordinationsinstrument

Das Instrument der Zielvereinbarung beruht darauf, daß weitgehend gleichberechtigte Partner sich über Ziele verständigen, deren Erfüllung zu einem späteren Zeitpunkt überprüft wird. Zielvereinbarungen verlangen daher eine große Selbständigkeit der dezentralen Einheiten, die rechenschaftspflichtig sind und der Kontrolle erbrachter Leistungen unterliegen.

Entscheidungsträger werden am Grad ihrer Zielerreichung gemessen. Dies setzt eine regelmäßige Zielkontrolle voraus, welche die Prämissen, den Fortschritt und die Realisation der Zielvereinbarungen berücksichtigt. Durch regelmäßige Zielüberprüfung werden die Ziele der Hochschule gerade im Kontext einer dynamischen Umweltentwicklung immer wieder hinterfragt und neu aufeinander abgestimmt.¹⁴ Die Resultate der Zielüberprüfung münden ein in einen erneuten Zielvereinbarungsprozeß.

Beispiel für eine mögliche Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule kann die Zahl der angebotenen Studienplätze sein, die zwischen Staat und Hochschule aufgrund von Bedarf und Möglichkeiten ausgehandelt und dann seitens des Staates auch finanziert werden.

3.2.3 Personalautonomie

Im Rahmen ihrer institutionellen Autonomie müssen Hochschulen in der Lage sein, eine flexible *hochschuleigene Personalpolitik* zu entwickeln. Diese kann wesentlich zur Profilbildung und Wettbewerbsorientierung im Hochschulbereich beitragen. Diesem Ziel sollte auch eine *Neuordnung der Hochschullehrerqualifizierung* dienen.

3.2.3.1 Hochschuleigene Personalpolitik

Das hochschulbezogene Dienstrecht muß so angelegt sein, daß die Hochschulen ein hohes Maß an Flexibilität auch in der Ausgestaltung der Dienstverhältnisse sowie in der Personalentwicklung/Personalpolitik erhalten, damit Leistung honoriert und die Herausbildung entsprechender

¹⁴ Vgl. dazu Walter A. Oechsler, Ralf Reichwald, Managementstrukturen an deutschen Universitäten, in: *Forschung und Lehre*, 6/97, S. 283.

Anreizsysteme unterstützt werden können. Die Regelungen des BAT sind dazu nicht in der Lage. Vielmehr müssen Hochschulen über die Dienstherreneigenschaft und die Tarifhoheit als wesentliche Voraussetzungen für die Herausbildung einer Personalautonomie verfügen.

Hierdurch erhalten sie deutliche Freiräume zur selbständigen und wettbewerbsfähigen Gestaltung von Gehaltsstrukturen und Leistungszulagen. Dies wird im Rahmen einer erweiterten Finanzautonomie möglich, wenn innerhalb gegebener Budgets Personal- und Sachressourcen gegeneinander abgewogen und substituiert werden können.

Leistungsorientierte Vergütungsstrukturen müssen auf einer festen Grundvergütung aufbauen. Bei unbefristet angestellten Professoren kann dabei von einem einheitlichen Professorenamt ausgegangen werden. Das einheitliche Grundgehalt wird durch zeitlich befristete Leistungs- und/oder Belastungszulagen aufgestockt.¹⁵ Derzeit übliche Zulagen sowie regelmäßige Gehaltserhöhungen sollten nicht direkt und automatisch an Stelleninhaber weitergegeben werden, sondern in hochschulinterne Mittel-pools einfließen, auf die für die Vergabe befristeter Leistungs- und Belastungszulagen zurückgegriffen werden kann.

Im Interesse einer Stärkung der Leistungs- und Wettbewerbsorientierung im Hochschulbereich sowie mit Blick auf eine Flexibilisierung des Mitteleinsatzes sollten auch Berufungszusagen künftig nur noch befristet erfolgen.

Zwar kann es sich durchaus als sinnvoll erweisen, daß Hochschulen – u. U. auch mit anderen Wissenschaftsorganisationen – sich zu Tarifgemeinschaften zusammenschließen und Vereinbarungen hinsichtlich gewisser Eckdaten wie Grundgehälter und Art der leistungs- bzw. aufgabenorientierten Vergütungselemente treffen. Diese dürfen jedoch der erforderlichen Flexibilität und Wettbewerbsorientierung nicht entgegenstehen.

3.2.3.2 Neuordnung der Hochschullehrerqualifizierung

Für eine Neustrukturierung der *universitätsinternen* Hochschullehrerqualifizierung¹⁶ im Rahmen eines neuen Steuerungsmodells sind folgende Prinzipien maßgeblich:

- die Feststellung der Qualifikation für den Hochschullehrerberuf muß zeitnah mit der Übernahme einer entsprechenden Stelle erfolgen (Kongruenz von Einstellungs-/ Berufungsverfahren und Validierungsverfahren);

15 Leistungszulagen können beispielsweise für die Herausgeberschaft von Zeitschriften, die Durchführung wissenschaftlicher Kongresse, die Gutachtertätigkeit in nationalen oder internationalen Organisationen oder das Sprecheramt bei Sonderforschungsbereichen, Belastungszulagen für die Bewältigung großer Studentenzahlen oder die Übernahme des Amts eines Dekans gezahlt werden.

16 Dazu auch Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Förderung des Hochschullehrernachwuchses, Magdeburg, Nov. 1996.

- die Validierung von Qualifizierungsleistungen muß durch den akademischen Arbeitsmarkt – d. h. durch die einstellende oder *berufende* Fakultät – vorgenommen werden und nicht, wie derzeit im Rahmen der Habilitation, durch die *abgebende* Fakultät (Wettbewerbsorientierung);
- entscheidend muß sein, *daß* ein Bewerber über die entsprechenden Qualifikationen verfügt und nicht *wo* und *auf welchem Wege* sie erworben wurden;
- die Qualifizierung muß im Rahmen der konkreten Berufsausübung und unter Berücksichtigung des *gesamten* Aufgabenspektrums von Hochschullehrern erfolgen;
- die Qualifizierungsstrukturen müssen die Mobilität künftiger Hochschullehrer unterstützen.

Hieraus ergibt sich, daß die berufsständisch orientierte *Habilitation* ersetzt werden muß, und zwar durch (hochschulinterne) Qualifizierungswege („tenure tracks“) mit zeitbegrenzten Phasen der selbständigen Lehr- und Forschungstätigkeit, die jeweils evaluiert werden und zu einer Lebenszeitprofessur führen. Eine Neustrukturierung der Hochschullehrerqualifizierung auf der Grundlage dieser Prinzipien ist letztlich auch eine Frage der internationalen Kompatibilität von Qualifizierungsstrukturen.

3.3 Abschluß

Die Anforderungen an ein neues Steuerungsmodell sind umfassend und die mit seiner Implementierung verbundenen Konsequenzen weitreichend. Dies kann jedoch nicht als Argument *gegen* ein neues Steuerungsmodell im Hochschulbereich angeführt werden. Vielmehr zeigt gerade die Tragweite einer Umgestaltung des Hochschulsystems in der hier skizzierten Richtung, wie notwendig es ist, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, und zwar auch mit Blick auf die bereits viel weiter fortgeschrittene Entwicklung in anderen Ländern.

Vielorts werden bereits wesentliche Reformschritte unternommen, insbesondere an den Hochschulen selbst. Aber auch der Entwurf zum neuen Hochschulrahmengesetz läßt – bei all seinen Unzulänglichkeiten – zumindest im Bereich der Organisationsstrukturen, richtige Weichenstellungen erkennen. Es kommt nun darauf an, daß die hier sich abzeichnende Autonomie tatsächlich an die Hochschulen weitergegeben wird. Dies wäre ein wichtiger Schritt zur Implementierung eines neuen Steuerungsmodells.

Daß ein neues Steuerungsmodell mit dem Verlust eines Teils der staatlichen Steuerungsgewalt im Hochschulbereich einhergehen wird, mag manchen vor seiner Realisierung und Implementierung zurückschrecken lassen. Letztlich ist dieser Verlust aber doch eher ein Gewinn – ein Gewinn an Autonomie und Flexibilität für die Hochschulen und damit an Leistungsfähigkeit des Hochschulsystems insgesamt.