

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 165

Zehn Jahre Hochschulreformen seit dem Eckwertepapier

Anstöße, Maßnahmen, Erfolge

Herausgegeben von

**Gisela Färber
und Sandra Renn**



Duncker & Humblot · Berlin

Zehn Jahre Hochschulreformen seit dem Eckwertepapier

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 165

Zehn Jahre Hochschulreformen seit dem Eckwertepapier

Anstöße, Maßnahmen, Erfolge

Herausgegeben von

Gisela Färber
und Sandra Renn



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11477-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Regierungschefs von Bund und Ländern hatten am 17. Dezember 1992 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die konkrete Entscheidungsvorschläge zur Hochschul-, Forschungs- und Bildungspolitik und zur kurz- und mittelfristigen Finanzierung dieser Politikbereiche unterbreiten sollte. Der Bericht dieser Arbeitsgruppe kann als Startpunkt zu einer neuen Welle von Hochschulreformen angesehen werden, die – vielleicht nicht von ungefähr – in die sehr weiterreichenden Reformen in der Folge der Beschlüsse der Konferenz von Bologna mündete.

Ungewöhnlich für diese Arbeitsgruppe war, dass ihr nicht nur hochrangige Vertreter von Bund und Ländern angehörten, sondern auch Vertreter von fünf Finanzressorts: der Bundesminister der Finanzen und vier Vertreter der Finanzministerkonferenz aus Nordrhein-Westfalen, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen. Somit sollte die Ressourcenausstattung des Bildungs- und Wissenschaftsbereichs in die Reformagenda einbezogen werden. Bezeichnenderweise blieben jedoch die Fragen der Finanzierung strittig. Die Finanzierungsprobleme der deutschen Einigung und der Mitte 1993 einsetzende konjunkturelle Rückgang führten anstelle einer maßvollen Ausweitung der Finanzausstattung für Bildung und Wissenschaft zu größeren Kürzungen vor allem im Hochschulbereich. Diese Entwicklung dürfte aber auch den verschiedenen Versuchen, Effizienzreserven bei Universitäten und Fachhochschulen zu heben, weiteren Vorschub geleistet haben.

Der vorliegende Tagungsband geht auf eine Tagung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer zurück, auf der verschiedene Reformansätze und ihre praktische Umsetzung zehn Jahre nach dem sogenannten Eckwertepapier in einer Gesamtschau evaluiert wurden. Im Zentrum stand die Frage, ob seine Empfehlungen und welche von ihnen umgesetzt wurden. Zu den Kernthemen binnenstruktureller Erneuerung, zu denen 1992/93 im Übrigen noch nicht die Neuausrichtung der Studiengänge in Bachelor- und Masterstudiengänge zählte, gehörten u.a. eine leistungsorientierte Besoldungsreform für Hochschullehrer, regelmäßige Evaluierungen der Lehre, die Einführung leistungsorientierter Finanzierungsschlüssel, mehr Autonomie für Hochschulen auch im Bereich der Ressourcenverantwortung durch Globalhaushalte und schließlich Maßnahmen zur Verkürzung der Studienzeiten. Relativ spät, nämlich erst 2000/2001 wurden in einigen Ländern Kommissionen eingesetzt, die Empfehlungen zur strategischen Ausrichtung der Hochschullandschaft ei-

nes Landes erarbeiten sollten. Die Beispiele von Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen werden in diesem Band präsentiert.

Die Beiträge dieses Tagungsbandes wurden als „best-practice“-Fälle ausgewählt. Das heißt sie stehen nicht alleine, denn in allen deutschen Ländern wurden seit spätestens Mitte der Neunzigerjahre mehr oder weniger weitreichende Strukturreformen in und mit den Hochschulen durchgeführt. Die präsentierten Fälle zeichnen sich dadurch aus, dass sie eine jeweilige Vorreiterrolle innehatten, besonders weitreichende Veränderungen anstießen oder bereits Erfahrungen über Verwaltungsänderungen und Probleme vorlagen.

Die letzten beiden Beiträge des Bandes, von Andrea Schenker-Wicki und Klaus Landfried, sowie die Dokumentation der abschließenden Podiumsdiskussion sollen den Blick auf die zukünftige Entwicklung der deutschen Hochschulen richten. Gerade das Beispiel der Hochschulfinanzierung in der benachbarten Schweiz richtet die Aufmerksamkeit auf die Finanzierungsprobleme des deutschen Fiskalföderalismus, unter dem die deutschen Hochschulen zunehmend leiden. Denn die trotz aller Neuerungen weiterhin unitarische Finanzierung aus dem Steueraufkommen der Länder nach Finanzausgleich und die starre Mischfinanzierung des Hochschulbaus verhindern, dass die Hochschulen die ihnen innewohnenden Leistungspotentiale tatsächlich erschließen, weil sie sich die dafür notwendigen Ressourcen im Wettbewerb unter den Hochschulen in Deutschland und auch zur übrigen Welt nicht selbst verdienen können. Auch vor diesem Hintergrund darf die Prognose gewagt werden, dass die Reformen in den deutschen Hochschulen weitergehen werden, ja dass sie zehn Jahre nach dem Eckwertepapier gerade erst angefangen haben. Man darf die weitere Entwicklung mit Spannung verfolgen.

Speyer, im Oktober 2003

*Gisela Färber
Sandra Renn*

Inhaltsverzeichnis

Zehn Jahre Hochschulreformen seit dem „Eckwertepapier“ Von <i>Josef Mentges</i>	9
Die Arbeit der Expertengruppe „Wissenschaftsstruktur“ in Sachsen-Anhalt Von <i>Wolfgang Eichler</i>	21
Profilbildung an den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen – der Expertenrat und die Umsetzung seiner Empfehlungen Von <i>Thomas Grünewald</i>	31
Die Dienstrechts- und Besoldungsreform für Hochschullehrer Von <i>Reimund Scheuermann</i>	49
Flächendeckende und systematische Evaluation von Lehre und Studium – Erfahrungen in Niedersachsen Von <i>Hermann Reuke</i>	63
Hochschulfinanzierung: Einige Anmerkungen zu Globalhaushalten und leistungsorientierten Finanzierungsschlüsseln Von <i>Rolf-Dieter Postlep</i>	75
Die Globalhaushalte der niedersächsischen Fachhochschulen Von <i>Dietlinde Valentien</i>	83

Haushaltsfinanzierung und Studienkonten in Rheinland-Pfalz Von <i>Carsten Kühl</i>	99
Das System der Hochschulfinanzierung in der Schweiz – ein weiterführender Ansatz für Deutschland Von <i>Andrea Schencker-Wicki</i>	107
Perspektiven der Hochschulreformen in Deutschland Von <i>Klaus Landfried</i>	123
Podiumsdiskussion zum Thema: Gelungene Modernisierung, verdeckter Widerstand, zukünftiger Handlungsbedarf: Wie weit ist der Wandel der deutschen Hochschulen gediehen? Mit <i>Theresia Bauer, Klaus Landfried, Thomas A.H. Schöck</i> . Leitung: <i>Gisela Färber</i>	131
Verzeichnis der Autoren und Podiumsteilnehmer	157

Zehn Jahre Hochschulreformen seit dem „Eckwertepapier“

Von Josef Mentges

Sehr geehrter Herr Rektor Prof. Dr. Fisch,

sehr geehrte Frau Prof. Dr. Färber,

ich bedanke mich für die Einladung, heute zu dem Thema der Veranstaltung sprechen zu dürfen.

I. Einleitung

Ich halte es für eine lohnende Idee, sich einmal anzuschauen, was aus dem guten alten Eckwertepapier geworden ist. Das sog. „Eckwertepapier“ – es wurde auch schon damals in distanzierende Anführungszeichen gesetzt, so als habe man sich bei diesem Vorhaben nicht ganz wohl gefühlt; es wurde im Rahmen der Bund-Länder-Kommission von einer Staatssekretärsarbeitsgruppe Anfang der 90er-Jahre beraten und 1993 verabschiedet; es sollte als Grundlage für ein Bildungspolitisches Spitzengespräch zwischen Bundeskanzler und Ministerpräsidenten noch im Jahr 1993 dienen.

Im ersten Teil meiner Ausführungen möchte ich eher allgemein auf das Eckwertepapier, seine Motivation und die Entwicklung solcher Reformpapiere eingehen. In dem zweiten, etwas längeren Teil werde ich dann anhand einiger Beispiele aufzeigen, was aus den Vorschlägen geworden ist bzw. wie ich sie aus der Sicht heutiger Überlegungen qualifizieren möchte.

Das Eckwertepapier resultierte im Wesentlichen aus der Unzufriedenheit mit dem zu langwierigen und unstrukturierten Universitätsstudium. Man versuchte, eine Vielzahl mehr oder weniger konkreter Maßnahmen und Ziele bis hin zu finanziellen Konsequenzen aufzulisten, um insbesondere zu einer Verkürzung des Universitätsstudiums zu kommen. Es war nicht das einzige überregional verhandelte Reformpapier im Wissenschaftsbereich der damaligen Zeit. Gewissermaßen als Vorläuferversion auf Länderebene gab es eine Vorlage der Finanzministerkonferenz und der Kultusministerkonferenz an die Ministerpräsidenten der Länder mit dem Datum vom 22.05.1992. Sie sprach sich für ei-

ne finanzielle Entlastung der Länder durch den Bund aus, um die Länder in die Lage zu versetzen, die Lehrkapazitäten an den Hochschulen zu erhöhen und die Studienzeiten zu verkürzen.

Das strategische Ziel der finanziellen Entlastung der Länder wurde auch in das Eckwertepapier transportiert; und dies ist eine der historischen Besonderheiten dieses Reformpapiers. Das Zusammenwirken der Fachminister und der Finanzminister sowie der Versuch, nicht nur Reformen, sondern auch deren Kostenfolgen zu beschreiben, was die Beratungen naturgemäß nicht gerade einfacher machte. Die Ziele jedoch, auf die sich diese beiden Ministerkonferenzen gemeinsam verpflichten, müssten in der Umsetzung leichter zu erreichen sein. Ich möchte die finanziellen Aspekte nicht weiter behandeln, sondern mich auf die inhaltlichen Reformmaßnahmen konzentrieren. Bemerken möchte ich nur am Rande, dass die strittigen Teile des Eckwertepapiers dadurch kenntlich sind, dass sie kursiv gedruckt wurden. Während dies im inhaltlichen Teil eher die Ausnahme ist, erscheint fast der gesamte Teil E „Kosten und Finanzierung“ in kursiver Schrift. Die Finanzen haben es also in sich!

Ferner ist in diesem Zusammenhang auf die Empfehlungen des Wissenschaftsrates „10 Thesen zur Hochschulpolitik“ vom 22.01.1993 und auf die von Kultusministerkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz im Juli 1993 proklamierte Umsetzung der Studienstrukturreform hinzuweisen. Also fast eine Flut von Reformpapieren in einem kurzen Zeitraum, die sich nicht grundlegend voneinander unterscheiden. Sie dienen dem Zweck, die zuständigen Gremien und Verantwortlichen auf gemeinsame Reformziele und -maßnahmen einzuschwören und zu verpflichten. Schicksal solcher Papiere ist es, einmal mühsam verabschiedet und mit Kompromissen durchgesetzt, dann in die noch schwierigere Umsetzungsphase eintreten zu müssen, anfangs als Bibel und Handlungsanleitung vielfach zitiert, um dann irgendwann aber eher in der Schublade gelassen zu werden und allmählich in Vergessenheit zu geraten. Ich jedenfalls habe das Eckwertepapier schon seit Jahren nicht mehr erwähnt. Das heißt nicht, dass ich solche Reformpapiere für nutzlos hielte. Der Versuch, gemeinsam Ziele zu definieren und Maßnahmen vorzuschlagen, ist erforderlich, um neue Entwicklungen anzustoßen und zum Erfolg zu führen. Dabei ist eine Reform, hier im speziellen Fall die Hochschulreform, natürlich kein einmaliges oder nur in langfristigen Abständen durchzuführendes Unternehmen, sondern eine dauernde Aufgabe. Da sich die Gesellschaft und ihre Institutionen ständig fortentwickeln und wandeln, immer schneller wandeln, muss dies selbstverständlich auch auf die Aufgaben und die Rolle der Hochschulen Rückwirkungen haben.

Die Ziele, die sich im Bewusstsein der Verantwortlichen festgesetzt haben, können auch dann fortwirken, wenn das zu Grunde liegende Programmpapier weg gelegt ist. Werden Ziele verfehlt; dann wird man versuchen, mit anderen Maßnahmen oder Mitteln diese Ziele dennoch zu erreichen. Möglicherweise

werden sie aber auch durch andere Überzeugungen und Akzentsetzungen überlagert und damit in Teilen nicht mehr zeitgemäß und unmodern. Hierzu trägt auch bei, dass im Wechsel der politischen Verantwortung in Bund und Ländern ein einmal erreichter Konsens bröckeln kann bzw. selbst bei weiterbestehender Übereinstimmung über grundlegende Ziele dies im Wettbewerb zwischen den Ländern partiell mit neuen Ideen und Maßnahmen weiter betrieben wird.

Ich persönlich war sehr gespannt, dieses aus Anlass der am heutigen Tag beginnenden Veranstaltung am Beispiel des Eckwertepapiers nachzuverfolgen. Zumal ich damals als Referent für Hochschulplanung im rheinland-pfälzischen Wissenschaftsministerium und als Begleiter des Staatssekretärs an der Diskussion mitwirken durfte. Auf der Suche nach dem Eckwertepapier fand ich tatsächlich fast auf Anhieb in meinem Schrank ein etwas angegilbtes Exemplar. Ich hatte also offensichtlich darauf vertraut, das Papier später einmal wieder zu brauchen. Ich will nun also den Versuch machen, aus der Sicht des Vertreters eines Landes exemplarisch aufzuzeigen, welche Ziele des Eckwertepapiers erreicht wurden, welche Ziele nicht erreicht sind, welche Bereiche erst heute in Angriff genommen werden und welche heute zentralen Themen damals fehlten oder nur randständig auftauchten.

Ich möchte dies anhand von sieben Beispielen betrachten:

1. der Studienzeitverkürzung und der Reform der Studienstruktur,
2. dem Fachhochschulausbau,
3. der leistungsbezogenen Hochschulfinanzierung,
4. der Dienstrechtsreform,
5. der wissenschaftlichen Weiterbildung,
6. der Internationalisierung,
7. den Neuen Medien.

II. Welche Ziele sind in den vergangenen zehn Jahren erreicht worden?

1. Studienzeitverkürzung und Reform der Studienstruktur

Ich möchte mit dem Unangenehmen anfangen: Was ist nicht erreicht worden? Lässt man die Teile des Papiers, die sich mit Forschung und Berufsausbildung sowie der besonderen Situation in den neuen Ländern befassen, weg, ist eines der wichtigsten Ziele, ich deutete es anfangs an, die Verkürzung des Universitätsstudiums: Gewissermaßen aus allen Knopflöchern schimmert es hervor. Bereits in Nr. 2 der Präambel heißt es markig: „Das Universitätsstudium muss reformiert und vor allem auf eine Studienzeit von real vier bis fünf Jahren verkürzt werden.“ Als Maßnahmen, die hier im Rahmen einer Studienstrukturreform direkt oder indirekt dazu beitragen sollten, werden z.B. differenzierte Studienangebote, Festlegung von Regelstudienzeiten und strukturell-quantitative