

Holger Junghans

Veränderungsprozesse in der Hochschullandschaft im Kontext der Verwaltungs-Masterstudiengänge

**Diskrepanzen und Konzeptideen für den nachhaltigen
Qualifizierungserfolg im öffentlichen Sektor**



Diplomica Verlag

Junghans, Holger: Veränderungsprozesse in der Hochschullandschaft im Kontext der Verwaltungs-Masterstudiengänge. Diskrepanzen und Konzeptideen für den nachhaltigen Qualifizierungserfolg im öffentlichen Sektor. Hamburg, Diplomica Verlag GmbH 2014

Buch-ISBN: 978-3-8428-8918-7

PDF-eBook-ISBN: 978-3-8428-3918-2

Druck/Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

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

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

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

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Diplomica Verlag GmbH
Hermannstal 119k, 22119 Hamburg
<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2014
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	5
Abkürzungsverzeichnis	7
1. Einleitung.....	9
2. Reform der Hochschulstruktur	13
2.1 Der Bologna-Prozess.....	13
2.2 Auswirkungen des Bologna-Prozesses auf die deutsche Hochschullandschaft.....	16
2.3 Sicherung einheitlicher Qualitätsstandards.....	21
3. Die gestuften Studienabschlüsse im Vergleich	25
3.1 Das Bachelorstudium	25
3.2 Das Masterstudium	29
3.3 Mastermodelle.....	33
3.3.1 Konsekutive Masterstudiengänge.....	33
3.3.2 Nicht-konsekutive Masterstudiengänge	34
3.3.3 Weiterbildende Masterstudiengänge	34
4. Masterstudiengänge mit inhaltlicher Ausrichtung auf den öffentlichen Sektor.....	36
4.1 Verwaltungs-Masterstudiengänge mit betriebswirtschaftlicher Ausrichtung.....	37
4.2 Verwaltungs-Masterstudiengänge mit Non-Profit-Management-Ausrichtung.....	39
4.3 Verwaltungs-Masterstudiengänge mit Public-Policy-Ausrichtung	40
4.4 Verwaltungs-Masterstudiengänge mit spezifischer Ausrichtung	41
4.5 Verwaltungs-Masterstudiengänge mit europäischer Ausrichtung	42
4.6 Verwaltungs-Masterstudiengänge mit rechtswissenschaftlicher Ausrichtung	43
4.7 Verwaltungs-Masterstudiengänge mit generalistischer Ausrichtung	44
5. Empirische Studie	46
5.1 Ziel und Mehrwert der empirischen Studie im Rahmen der vorliegenden Untersuchung	46
5.2 Problemstellung	47
5.3 Vorgehensweise	48
5.4 Rücklaufquote	49
5.5 Empirische Studie Teil I – Behörden und kommunale Verbände	51
5.6 Empirische Studie Teil II – gesonderte Fragen an Verwaltungswissenschaftler.....	65
5.7 Ergebnisse der beiden empirischen Studien.....	69

6.	Möglichkeiten zur Steigerung der Akzeptanz.....	72
6.1	Komplettierung der Angebotsbreite an Studiengängen und Konzepten.....	72
6.2	Engere Vernetzung der verschiedenen Hochschulen.....	73
6.3	Implementierung eines Fachzentrums für Verwaltungswissenschaften	75
6.4	Änderung der Zulassungsbeschränkungen im Mastersegment.....	78
6.5	Steigerung der Akzeptanz von externen Verwaltungs-Masterstudiengängen aufgrund wissenschaftszweigübergreifender Seminare in den Grundmodulen.....	81
6.6	Steigerung der Akzeptanz durch strategische Entscheidungen.....	82
7.	Zusammenfassung und Ausblick.....	85
7.1	Zusammenfassung der Ergebnisse der vorliegenden Studie.....	85
7.2	Ausblick auf die Wirkung der vorliegenden Studie.....	89
	Literaturverzeichnis.....	95
	Anhang mit Abbildungsverzeichnis	117

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Darstellung der Bachelorabschlüsse. In Anlehnung an KMK-Beschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 04.02.2010, S. 7.	27
Abbildung 2:	Darstellung der Bachelorabschlüsse für Kunst- und Musikhochschulen und Lehramtsstudiengänge. In Anlehnung an KMK-Beschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 04.02.2010, S. 11.	27
Abbildung 3:	Darstellung der Masterabschlüsse. In Anlehnung an KMK-Beschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 04.02.2010, S. 7.	31
Abbildung 4:	Darstellung der Masterabschlüsse für Kunst- und Musikhochschulen und Lehramtsstudiengänge. In Anlehnung an KMK-Beschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 04.02.2010, S. 11.	32
Abbildung 5:	Verwaltungs-Masterstudiengänge mit betriebswirtschaftlicher Ausrichtung. Eigene Darstellung.....	38
Abbildung 6:	Verwaltungs-Masterstudiengänge mit Non-Profit-Management-Ausrichtung. Eigene Darstellung.....	39
Abbildung 7:	Verwaltungs-Masterstudiengänge mit Public-Policy-Ausrichtung. Eigene Darstellung.	41
Abbildung 8:	Verwaltungs-Masterstudiengänge mit spezifischer Ausrichtung. Eigene Darstellung.	42
Abbildung 9:	Verwaltungs-Masterstudiengänge mit europäischer Ausrichtung. Eigene Darstellung.	43
Abbildung 10:	Verwaltungs-Masterstudiengänge mit rechtswissenschaftlicher Ausrichtung. Eigene Darstellung.....	44
Abbildung 11:	Verwaltungs-Masterstudiengänge mit generalistischer Ausrichtung. Eigene Darstellung.	44
Abbildung 12:	Zusammenstellung der Rücklaufquote Bund/Bundesländer. Eigene Darstellung.	50
Abbildung 13:	Zusammenstellung der Rücklaufquote kommunaler Verbände und Bremerhavens. Eigene Darstellung.	50
Abbildung 14:	Zusammenstellung der Rücklaufquote aus der Verwaltungswissenschaft. Eigene Darstellung.	51
Abbildung 15:	Zusammenstellung der Rückläufer zum Thema interne Rekrutierung von Führungskräften in den Gebietskörperschaften Bund/Bundesländer. Eigene Darstellung.	52

Abbildung 16: Zusammenstellung der Rückläufer zum Thema interne Rekrutierung von Führungskräften in den kommunalen Gebietskörperschaften. Eigene Darstellung.	52
Abbildung 17: Zusammenstellung der Rückläufer zum Thema interne Rekrutierung von Führungskräften im öffentlichen Dienst aus Sicht der Verwaltungswissenschaft. Eigene Darstellung.	53
Abbildung 18: Zusammenstellung der Rückläufer zum Thema tatsächliche Anerkennung externer Verwaltungs-Masterstudiengänge aus Sicht der Verwaltungswissenschaft. Eigene Darstellung.	57
Abbildung 19: Zusammenstellung der Rückläufer zum Thema Bekanntheit externer Verwaltungs-Masterstudiengänge aus Sicht des Bundes/der Bundesländer. Eigene Darstellung.	58
Abbildung 20: Zusammenstellung der Rückläufer zum Thema Bekanntheit externer Verwaltungs-Masterstudiengänge aus Sicht der kommunalen Verbände. Eigene Darstellung.	58
Abbildung 21: Zusammenstellung der Rückläufer zum Thema Bekanntheit externer Verwaltungs-Masterstudiengänge aus Sicht der Verwaltungswissenschaft. Eigene Darstellung.	58
Abbildung 22: Zusammenstellung der Rückläufer zum Thema qualitative Unterschiede der Studienstruktur aus Sicht des Bundes/der Bundesländer. Eigene Darstellung.	59
Abbildung 23: Zusammenstellung der Rückläufer zum Thema qualitative Unterschiede der Studienstruktur aus Sicht der kommunalen Verbände. Eigene Darstellung.	60
Abbildung 24: Zusammenstellung der Rückläufer zum Thema qualitative Unterschiede der Studienstruktur aus Sicht der Verwaltungswissenschaft. Eigene Darstellung.	61
Abbildung 25: Zusammenstellung der Rückläufer zum Thema tatsächlicher Wettbewerb des öffentlichen Dienstes mit der Privatwirtschaft im ehemaligen höheren Dienst aus Sicht der Verwaltungswissenschaft. Eigene Darstellung.	69

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AC	Assessment-Center
AG	Arbeitsgemeinschaft
AR	Akkreditierungsrat
Art.	Artikel
ASG	Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“
BAköV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CHE	Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Dipl.	Diplom
DLT	Deutscher Landkreistag
DStT	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund e. V.
Drs.	Drucksache
d. h.	das heißt
ESG	Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area
EPSO	Europäisches Amt für Personalauswahl (Europäische Union)
etc.	et cetera/und so weiter
EU	Europäische Union
FH Bund	Fachhochschule des Bundes
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
HAW Hamburg	Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
HFV Speyer	Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
HRG	Hochschulrahmengesetz
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
HS Harz	Hochschule Harz
HVSV	Hessischer Verwaltungsschulverband
HWR Berlin	Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

IMK	Ständige Konferenz der Innenminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Innenministerkonferenz)
i. d. F.	in der Fassung
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz)
i. V. m.	in Verbindung mit
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Verband für kommunales Management)
km	Kilometer
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)
LlbG	Leistungslaufbahngesetz Bayern
LRK	Landesrektorenkonferenz
max.	maximal
mind.	mindestens
MPK	Ständige Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Ministerpräsidentenkonferenz)
NGO	Nichtregierungsorganisation/nicht staatliche Organisation
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
RKHöD	Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst
sog.	sogenannte
StAkG	Gesetz über die Steuerakademie Niedersachsen
TH Wildau	Technische Hochschule Wildau
u. a.	unter anderem
WMK	Ständige Konferenz der Wirtschaftsminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Wirtschaftsministerkonferenz)
WR	Wissenschaftsrat
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
%	Prozent
§	Paragraph

1. Einleitung

Die dyadischen Beziehungen zwischen dem Dienstherrn und seinen Beamten haben sich grundlegend gewandelt. Noch bis in die 90er-Jahre war das Dienst- und Treueverhältnis davon geprägt, dass leistungsfähige und leistungswillige Beamte beruflich gefördert wurden und im Gegenzug die beruflich geförderten Beamten dem Dienstherrn ihre berufliche Treue erwiesen. Im Zeitalter von Haushaltskonsolidierungen, Stelleneinsparungen und Ausgliederungen¹ fehlen vielen Dienstherren aber die erforderlichen Haushaltsmittel sowie genügend freie und besetzbare Planstellen, um besonders engagierte Beamte entsprechend beruflich zu fördern. Dies ist einer der vorrangigen Gründe, weshalb die Anzahl an intrinsisch motivierten und leistungswilligen Beamten, die sich privat finanziert berufsbegleitend fortbilden wollen, stetig steigt, um somit wiederum Druck auf den Dienstherrn auszuüben. Auch ein Dienstherrnwechsel ist heute kein Tabuthema mehr und wird oftmals als Karrieresprung wahrgenommen. Zu guter Letzt ging den Dienstherren mit der Akkreditierung von offenen weiterbildenden Verwaltungs-Bachelorstudiengängen² und Verwaltungs-Masterstudiengängen³ ein Führungsinstrument⁴ verloren.

Die Vielfalt der angebotenen Studienprogramme⁵ erschwert Interessenten dabei den Überblick über die Studienmöglichkeiten.⁶ An deutschen Hochschulen führten nach Angaben der HRK 85 % aller Studiengänge im Wintersemester 2011/2012 zu den Studienabschlüssen Bachelor und Master. Insgesamt wurden im Wintersemester 2011/2012 an staatlichen und staatlich anerkannten Hochschulen in Deutschland 13.033 Bachelor- und Masterstudiengänge angeboten.⁷ Selbst das CHE-Hochschulranking,⁸ das umfassendste und detaillierteste Ranking deutscher Universitäten und Fachhochschulen, führt dabei keine gesonderten Rankings oder Analysen im Hinblick

¹ Insbesondere sind hierbei Outsourcing, Ausgründen und Privatisierungen von ehemaligen Verwaltungseinheiten und öffentlichen Unternehmen gemeint.

² Beispielhaft hierzu der als Fernstudiengang konzipierte Bachelorstudiengang „Öffentliche Verwaltung“ von der HWR Berlin, vgl. Prümm, Hans Paul; Wegner, Mandy (2012), S. 54 ff.

³ Detaillierte Erläuterungen hierzu im Abschnitt 4.

⁴ Vormals war die Selektierung und interne Rekrutierung des eigenen Führungskräftenachwuchses ein Personalführungsinstrument.

⁵ Die Hochschulbildung als meritokratisches Gut.

⁶ Vgl. Verband Hochschule und Wissenschaft, Empfehlungen zur Weiterentwicklung gestufter Studiengänge, 10.07.2012, S. 2.

⁷ Vgl. KMK- u. BMBF-Bericht vom 20.01.2012, S. 5.

⁸ Unabhängig von der Diskussion über methodische Fehler bei der Auswahl von Rankingparametern, Gewichtungen, Abstufungen, generellen Prüfungskriterien sowie Fragen im Hinblick auf kommerzielle Interessen der CHE hat sich das CHE-Hochschulranking bei Studierenden und Interessierten als Sekundärquelle etabliert.

auf das Wissenschaftssegment des Public Managements durch.⁹ Jedoch erschwert sowohl den Studieninteressierten als auch den Mitarbeitern in den Personalreferaten nicht nur die Angebotspalette an Studiengängen im Bereich der Verwaltungswissenschaften den Überblick, sondern auch das anachronistische Laufbahn- und Fachgruppensystem.¹⁰ Schon mit KMK-Beschluss vom 14.04.2000 wies die Kultusministerkonferenz darauf hin, dass die bildungspolitischen Ziele, die mit der Einführung des Graduierungssystems¹¹ verbunden sind, mit dem herkömmlichen Laufbahn- und Tarifsystem nicht kompatibel sind, weshalb dieses sich in seiner Ausprägung als hinderlich erweist.¹²

Die KMK nimmt hierbei vor allem den Bund sowie die Länder insbesondere bei der ausbildungs- und leistungsgerechten Eingruppierung¹³ in die Pflicht.¹⁴ Der Anerkennung und tariflichen bzw. laufbahnrechtlichen Einordnung von Masterstudiengängen in Fachrichtungen,¹⁵ deren wichtigster Arbeitgeber der öffentliche Sektor ist, kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung mit Signalwirkung zu. In der Berufspraxis adaptieren private Arbeitgeber und NGOs die Regelungsmechanismen des Staats im Umgang mit Studienkonzepten. Eine zentrale Rolle spielen hierbei die tatsächlichen Berufsaussichten im öffentlichen Dienst.¹⁶

⁹ Beispielhaft hierfür dient das Arbeitspapier Nr. 134 CHE-HochschulRanking, o. S.

¹⁰ „Das derzeitige Laufbahn- und Fachgruppensystem ist nicht nur dermaßen unübersichtlich, dass man es einem Berufsanfänger kaum noch plausibel erklären kann. Es wirkt sich vor allem für die BeamtInnen als höchst brisantes Hindernis für eine flexible und karriereorientierte Personalentwicklung aus, die nicht mehr hinnehmbar ist.“ Prümm, Hans Paul (2008), S. 19.

¹¹ Gestuftes Studiensystem mit Bachelor- und Masterabschluss.

¹² Vgl. KMK-Beschluss vom 14.04.2000, S. 2.

¹³ „Verzicht auf eine feste Zuordnung der Abschlüsse zu Laufbahnen und Tarifgruppen und die Eröffnung gleicher Chancen für alle Hochschulabsolventen bedeutet freilich nicht, dass alle Hochschulabsolventen bei ihrer ersten beruflichen Verwendung gleich eingestuft werden müssten. Vielmehr ist die Entscheidungskompetenz der einstellenden Behörde in der Weise weiter zu entwickeln, dass die Hochschulabsolventen je nach den Erfordernissen der einzelnen Stelle entsprechend ihrer Eignung und Befähigung für das jeweilige Aufgabengebiet eingestellt und differenziert besoldet werden können. Zumindest bedarf es einer Flexibilisierung des bestehenden Systems in der Weise, dass bei den Eingangssämtern Bandbreiten eröffnet werden, die den einstellenden Behörden – auch unter Berücksichtigung von Nachfragegesichtspunkten – eine ausbildungs- und leistungsgerechte Eingruppierung ermöglichen.“ Ebd., S. 5 ff.

¹⁴ „In der gemeinsamen Erklärung von Bund und Ländern vom 16.12.1999 wird deutlich hervorgehoben, dass die Akzeptanz der neuen Abschlüsse auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere auch bei den öffentlichen Arbeitgebern, erreicht werden muss. Die Öffnung der Laufbahnen des öffentlichen Dienstes für das neue gestufte Studiengangssystem ist somit eine Verpflichtung und eine gemeinsame Aufgabe der zuständigen Ressorts von Bund und Ländern.“ Ebd., S. 3.

¹⁵ Bspw. Human- und Sozialwissenschaften, Kunst und Musik, Verwaltungswissenschaften und Sozialarbeit.

¹⁶ Vgl. CHE-Studie „Einführung von Bachelor- und Masterprogrammen an deutschen Hochschulen“ vom 29.11.2001, S. 77 ff.; vgl. KMK-Bericht vom 06.12.2001, S. 7 ff.; vgl. WR-Bericht vom 02.07.2010, S. 117 ff.

Bei allen Anstrengungen vonseiten der öffentlichen Hand, sich als lukrativen Arbeitgeber bzw. Dienstherrn für Hochschulabsolventen zu gestalten, belegt der öffentliche Sektor nach der 4. Allensbachstudie derzeit nur eine Mittelfeldposition, wenn es um die Attraktivität verschiedener Arbeitgeber geht.¹⁷ Aufgrund dessen ist es umso wichtiger, bei Überschneidungen¹⁸ in der tariflichen Eingruppierungssystematik bzw. bei der beamtenrechtlichen Einordnung von verwaltungsnahen Studiengängen mit eindeutigen Vorgaben für Klarheit und Transparenz zu sorgen.

Die vorliegende Studie will die Forschungsdizipin der Verwaltungswissenschaft im Kontext der fast vollständig vollzogenen Umstellung auf das zweistufige Studienmodell nach den Rahmenvorgaben aus dem Bologna-Prozess einordnen und systemisch darstellen sowie Veränderungsprozesse in der Hochschullandschaft aufzeigen. Aufgrund dieser Entwicklungen ergeben sich vielfältige Möglichkeiten und Herausforderungen sowohl für Studieninteressierte als auch für den öffentlichen Sektor selbst. Insbesondere stehen hierbei die freien Verwaltungs-Masterstudiengänge im Spannungsfeld zu behördeninternen Verwaltungs-Masterstudienkonzepten. Hieran knüpft die Studie an und versucht, Lösungen und Konzeptideen zur Steigerung der Akzeptanz von freien Verwaltungs-Masterstudiengängen auszuloten und die Vorteile einer Koexistenz beider Modelle für die Gesellschaft und den öffentlichen Sektor herauszustellen. Hierzu werden eingangs in Kapitel 2 die historische Entwicklung des Bologna-Prozesses und die Auswirkungen auf die deutsche Hochschullandschaft vorgestellt, wobei auch auf Tools zur Sicherung einheitlicher Qualitätsstandards eingegangen wird. Anschließend wird in Kapitel 3 das gestufte Studiensystem von Bachelorstudium und aufbauendem Masterstudium disziplinübergreifend erläutert. In diesem Kontext werden auch die unterschiedlichen Mastermodelle im Mastersegment dargestellt. Um den theoretischen Background zu komplettieren, der zur Beantwortung der Fragestellung dieser Studie erforderlich ist, werden in Kapitel 4 die Masterstudiengänge in der Wissenschaftsdisziplin der Verwaltungswissenschaft nach Themenbereichen klassifiziert und, differenziert nach Hochschulanbietern im Bereich des Public Managements mit inhaltlicher Ausrichtung auf den öffentlichen Sektor, genauer dargestellt.

Im Rahmen einer flächendeckenden empirischen Studie unter Beteiligung des Bundes, der Bundesländer und, repräsentativ für die kommunale Ebene, der kommunalen Verbände der Gebietskörperschaften wird in Kapitel 5 der Frage nachgegangen, welches Ausmaß das derzeitige Spannungsfeld zwischen den freien und behördeninternen Verwaltungs-Masterstudienkonzepten hat.

¹⁷ Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2012), S. 37, Schaubild 24.

¹⁸ Abkehr vom Vierlaufbahnprinzip zur Neugestaltung der Laufbahngruppensystematik.

Hierzu werden die Gebietskörperschaften mit einem Fragenkatalog konfrontiert, wodurch u. a. verifiziert werden soll, ob freie Verwaltungs-Masterstudienkonzepte tatsächlich anerkannt sind und einen alternativen Karriereweg im öffentlichen Sektor eröffnen, ob überhaupt ein Absolventenbedarf im ehemaligen höheren Dienst besteht und woher Führungsnachwuchskräfte akquiriert werden, um vakante Führungspositionen zu besetzen.

Ein weiterer Aspekt der empirischen Studie besteht darin, aufzuzeigen, wie der Informationsstand im föderal geprägten Bundesgebiet in den einzelnen Gebietskörperschaften beschaffen ist und welche bildungspolitischen Standpunkte vertreten werden. Darüber hinaus soll das Ziel und der Mehrwert der Untersuchung auch darin bestehen, allen teilnehmenden Gebietskörperschaften im Nachgang eine valide Datenbasis als Grundlage für eigene strategische Überlegungen im Zusammenhang mit dem jeweiligen Führungskräfte-Recruiting, zur Verfügung zu stellen. Die Ergebnisse werden anschließend mit den Erkenntnissen der Verwaltungswissenschaft gespiegelt, deren Vertreter ebenfalls mit dem adaptierten Fragenkatalog konfrontiert werden.

Die gewonnenen Erkenntnisse münden in die Erstellung gangbarer Lösungswege für den öffentlichen Sektor, die in Kapitel 6 auf Grundlage der Ergebnisse aus der empirischen Studie sowie unter Beachtung der theoretischen Grundlagen aus den Kapiteln 2 bis 4 eruiert und aufbereitet werden. Im Fokus steht dabei die essenzielle Fragestellung, welche realistischen Möglichkeiten zur Steigerung der Akzeptanz freier Verwaltungs-Masterstudiengänge bestehen und ob das Spannungsfeld zum Wohle der Verwaltungs-Masterabsolventen und des öffentlichen Sektors abgebaut werden kann. Die Studie wird mit einer Zusammenfassung abgerundet, in der die relevanten Resultate und Erkenntnisse verdichtet werden. Über die reinen Ergebnisse hinaus findet zudem ein kurzer Ausblick auf die gewünschten Auswirkungen dieser wissenschaftlichen Abhandlung statt.

2. Reform der Hochschulstruktur

Im nachfolgenden Abschnitt wird die Reform der europäischen Hochschulstruktur inkrementell dargestellt und hierbei die deutsche Hochschulstruktur fokussiert. Insbesondere werden Wechselwirkungen und Zusammenhänge aufgezeigt. Hierzu wird zunächst der Bologna-Prozess im Kern beschrieben. Anschließend werden die Auswirkungen des Bologna-Prozesses auf die deutsche Hochschullandschaft mit Blick auf die aktuelle Beschlusslage der KMK erörtert. Abschließend werden Prozesse zur Sicherung einheitlicher Qualitätsstandards herausgestellt.¹⁹

2.1 Der Bologna-Prozess

Der Bologna-Prozess nahm seinen Anfang Mitte der 90er-Jahre. Im Hinblick auf die institutionelle und rechtliche Ausgestaltung der EU und auf die Erweiterung der Gemeinschaft wuchs innerhalb der EU die Erkenntnis, dass sich die Beziehungen zwischen den europäischen Mitgliedsländern intensivieren müssen. Insbesondere mit Blick auf die Situation in Südosteuropa wurde die Bedeutung einer gemeinsamen Bildungspolitik für die Entwicklung und Stärkung demokratischer, stabiler und friedlicher Gesellschaften als essenzielles Ziel anerkannt.

In weiten Teilen der akademischen Welt und der politischen Wirklichkeit wuchs das Verständnis für die Notwendigkeit der Entfaltung eines vollständigeren und umfassenderen Europas. In den Fokus wurden ausdrücklich seine geistigen, kulturellen, sozialen und wissenschaftlich-technologischen Dimensionen gerückt. Vor diesem Hintergrund verabschiedeten die Bildungsminister aus Deutschland, Frankreich, Italien sowie dem Vereinigten Königreich anlässlich der 800-Jahr-Feiern der Universität von Paris am 25. Mai 1998 die sog. Sorbonne-Deklaration.²⁰ Die Sorbonne-Deklaration beinhaltet die Schaffung eines europäischen Hochschulraumes als Schlüssel zur Förderung der Mobilität und arbeitsmarktbezogenen Qualifizierung seiner Bürger und zur Entwicklung des europäischen Kontinents bezüglich seiner kulturellen Dimensionen.²¹ Darüber hinaus wurde die einheitliche Anerkennung von Studienleistungen sowie die Ausgestaltung eines übergeordneten zweistufigen Studiensystems in „undergraduate and graduate“ fixiert. Abschließend einigten sich die Unterzeichner auf die Einführung von sog. Credit-Points gem.

¹⁹ Die kleinteilige Betrachtung des zweiten Abschnitts dient als Basis für die empirische Studie innerhalb der vorliegenden Untersuchung.

²⁰ Vgl. Sorbonne-Declaration, S. 1.

²¹ Vgl. Bologna-Erklärung, S. 2.

ECTS-Schemata.²² Die Initiative der Unterzeichnerstaaten der Sorbonne-Deklaration wurde positiv von den anderen europäischen Staaten aufgenommen und ebnete den Weg für die nächsten Schritte in Richtung Bologna-Erklärung. Die sog. Bologna-Erklärung als freiwillige Selbstverpflichtung zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums wurde von 29 Unterzeichnerstaaten am 19. Juni 1999 besiegelt. Nachfolgend²³ sind die allgemeinen Grundsätze und Ziele aufgeführt, die innerhalb der ersten Dekade für die Errichtung des europäischen Hochschulraumes vorrangig umgesetzt werden sollten.²⁴

- „Einführung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse, auch durch die Einführung des Diplomzusatzes (*Diploma Supplement*), mit dem Ziel, die arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen der europäischen Bürger ebenso wie die internationale Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Hochschulsystems zu fördern.
- Einführung eines Systems, das sich im Wesentlichen auf zwei Hauptzyklen stützt: einen Zyklus bis zum ersten Abschluss (*undergraduate*) und einen Zyklus nach dem ersten Abschluss (*graduate*). Regelvoraussetzung für die Zulassung zum zweiten Zyklus ist der erfolgreiche Abschluss des ersten Studienzyklus, der mindestens drei Jahre dauert. Der nach dem ersten Zyklus erworbene Abschluss attestiert eine für den europäischen Arbeitsmarkt relevante Qualifikationsebene. Der zweite Zyklus sollte, wie in vielen europäischen Ländern, mit dem Master und/oder der Promotion abschließen.“²⁵
- „Einführung eines Leistungspunktesystems – ähnlich dem ECTS – als geeignetes Mittel der Förderung größtmöglicher Mobilität der Studierenden. Punkte sollten auch außerhalb der Hochschulen, beispielsweise durch lebenslanges Lernen, erworben werden können, vorausgesetzt, sie werden durch die jeweiligen aufnehmenden Hochschulen anerkannt.
- Förderung der Mobilität durch Überwindung der Hindernisse, die der Freizügigkeit in der Praxis im Wege stehen, insbesondere für Studierende: Zugang zu Studien- und Ausbildungsangeboten und zu entsprechenden Dienstleistungen für Lehrer, Wissenschaftler und Verwaltungspersonal: Anerkennung und Anrechnung von Auslandsaufenthalten zu Forschungs-, Lehr- oder Ausbildungszwecken, unbeschadet der gesetzlichen Rechte dieser Personengruppen.

²² Vgl. Sorbonne-Declaration, S. 2.

²³ Anmerkung: Wörtliche Wiedergabe der deutschen Fassung der Bologna-Erklärung.

²⁴ Vgl. Bologna-Erklärung, S. 2 ff.

²⁵ Bologna-Erklärung, S. 3 ff. In Deutschland wurde auf Grundlage des KMK-Beschlusses vom 21.04.2005 i. V. m. dem KMK-Beschluss vom 22.09.2005 der Qualifikationsrahmen für deutsche Hochschulabschlüsse und die Qualitätssicherung in der Lehre eingerichtet. Vgl. KMK-Beschluss vom 21.04.2005, S. 2 ff.; vgl. KMK-Beschluss vom 22.09.2005, S. 2 ff.

- Förderung der europäischen Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung im Hinblick auf die Erarbeitung vergleichbarer Kriterien und Methoden.
- Förderung der erforderlichen europäischen Dimensionen im Hochschulbereich, insbesondere in Bezug auf Curriculum-Entwicklung, Zusammenarbeit zwischen Hochschulen, Mobilitätsprojekte und integrierte Studien-, Ausbildungs- und Forschungsprogramme.²⁶

Bis zum Jahr 2009 erweiterte sich die Anzahl der Unterzeichnerstaaten auf 46. Die Unterzeichnerstaaten richteten in den nachfolgenden Jahren weitere Konferenzen aus. Auf der fünften Folgekonferenz in den belgischen Städten Leuven und Louvain-la-Neuve wurde unter der Bezeichnung „Leuener Communiqué“ am 29. April 2009 die Fortsetzung um eine weitere Dekade beschlossen.²⁷ Unter den Unterzeichnerstaaten bestand Einvernehmen darüber, dass die vollständige Umsetzung der Reformen erforderlich sei, um die Attraktivität der europäischen Hochschulen nachhaltig zu steigern und die Mobilität der Studierenden auszuweiten. Am 12. April 2010 wurde auf der Bologna-Jubiläumskonferenz in Österreich und Ungarn der europäische Hochschulraum eröffnet und Kasachstan als 47. Mitglied aufgenommen.²⁸

Seit der Einführung des europäischen Hochschulraums haben sich i. V. m. der aktuellen Finanzmarktkrise die Herausforderungen bei der Umsetzung des Bologna-Abkommens grundlegend geändert bzw. neu gewichtet. Zum einen setzen die Länder des europäischen Hochschulraums ihre Reformen in sehr unterschiedlichen Kontexten um, zum anderen wird eine Kluft bei der Finanzierung der Hochschuleinrichtungen deutlich. In einigen Mitgliedsländern werden die Hochschulen hauptsächlich aus öffentlichen Mitteln finanziert, wobei derzeit die Zuwendungen an die Hochschulen zurückgehen. In anderen Mitgliedsländern wiederum werden die Hochschulen vorwiegend privat finanziert und sind von den aktuellen Entwicklungen weniger tangiert.²⁹ Parallel zu den Anstrengungen aus dem Bologna-Prozess führen fast alle Mitgliedsländer separate Maßnahmen³⁰ in denjenigen Fachbereichen durch, die für reglementierte Berufe qualifizieren.³¹ Die Mitgliedstaaten behalten auf Grundlage der EU-Richtlinie 2005/36/EG die Möglich-

²⁶ Bologna-Erklärung, S. 3 ff.

²⁷ Vgl. Leuven/Louvain-la-Neuve-Kommuniqué, S. 1.

²⁸ Vgl. Budapest-Wien-Erklärung, S. 1.

²⁹ Vgl. Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung des Bologna-Prozesses vom 07.07.2012, S. 1.

³⁰ Hingegen sprach sich das Centrum für Hochschulentwicklung mit Blick auf das Ausland für eine flächendeckende Umsetzung des Bologna-Prozesses und die Umstellung der Staatsexamina aus. Vgl. Witte, Johanna; Schreiterer, Ulrich; Hüning, Lars; Otto, Erik; Müller-Böling, Detlef (2003), S. 3.

³¹ Vgl. Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung des Bologna-Prozesses vom 07.07.2012, S. 4.

keit, mit eigenen nationalen Rechtsvorschriften das Mindestniveau der notwendigen Qualifikation festzulegen, um die Qualität der in ihrem Hoheitsgebiet erbrachten Leistungen zu sichern.³² Es ist daher anzunehmen, dass der Bologna-Prozess auch zukünftig insbesondere an den Studiengängen Medizin, Zahnmedizin, Pharmazie, Architektur, Veterinärmedizin und Jura³³ vorbeigeht.³⁴ Weitere aktuelle Herausforderungen liegen in der inhaltlichen Ausgestaltung von Qualitätssicherungssystemen³⁵ und der Anerkennung von ausländischen Qualifikationen³⁶ für die Weiterführung eines Studiums.³⁷

2.2 Auswirkungen des Bologna-Prozesses auf die deutsche Hochschullandschaft

Beim Bund und den Ländern bestand Einvernehmen über die Zielsetzungen der Bologna-Erklärung. Der anschließende Bologna-Prozess wurde vollinhaltlich mitgetragen und leitete einen tiefgreifenden Reformprozess in der Hochschullandschaft ein.³⁸ Zuerst wurde das zweistufige Graduiierungssystem von Bachelor- und Masterabschlüssen mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes³⁹ als Experimentierklausel neben den herkömmlichen Studienabschlüssen

³² Vgl. EU-Richtlinie 2005/36/EG B (11).

³³ Studium der Rechtswissenschaft.

³⁴ Vgl. Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung des Bologna-Prozesses vom 07.07.2012, S. 4.

³⁵ Stand Januar 2012 waren in 13 Ländern 28 Stellen im Europäischen Register für Qualitätssicherung in der Hochschulbildung registriert. Gegenwärtig haben nahezu alle Mitgliedsländer ein System zur externen Qualitätssicherung eingeführt, jedoch unterscheiden sich diese Systeme hinsichtlich Ansatz und Zweck erheblich. Darunter sind externe Systeme mit Supervisionscharakter, beratenden Funktionen und mit gemischten Kompetenzen. Vgl. Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung des Bologna-Prozesses vom 07.07.2012, S. 6.

³⁶ Hierbei steht die Qualifikation der Hochschulmitarbeiter im Fokus. Um die Beurteilung von ausländischen Qualifikationen oder Studienleistungen vornehmen zu können, sind ausreichende Kenntnisse des übergreifenden Rechtsrahmens unabdingbar.

³⁷ Vgl. Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung des Bologna-Prozesses vom 07.07.2012, S. 5.

³⁸ Vgl. Bretschneider, Falk; Wildt, Johannes (2007), S. 28; vgl. Winter, Martin (2011), S. 20 ff.

³⁹ Infolge der Föderalismusreform I und der Einführung des Art 125a GG wurde das Hochschulrahmengesetz versteinert. Somit behält das Hochschulrahmengesetz in der Fassung vom 12.04.2007 auf Bundesebene weiterhin seine Gültigkeit. Jedoch wurde allen Bundesländern durch die Föderalismusreform Gesetzgebungskompetenz zugestanden. Inzwischen haben alle Landesgesetzgeber gem. Art. 125a Abs. 2 Nr. 2 GG die bundesrechtliche Regelung durch Landesrecht ersetzt. Vgl. Reich, Andreas (2012), S. 5. „Die Bundesregierung hat am 9. Mai 2007 den Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes beschlossen. Der Bundesrat hat am 6. Juli 2007 beschlossen, gegen den Entwurf keine Einwendungen zu erheben. Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf am 20. September 2007 in Erster Lesung beraten und zur weiteren Beratung an die Ausschüsse überwiesen; federführend ist der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, der am 12. November 2007 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu dem Gesetzentwurf durchgeführt hat.“ Antwort der Bundesregierung/Deutscher Bundestag Drucksache 16/11550 vom 05.01.2009; nach Anhörung der Sachverständigen zu dem Gesetzesentwurf hat der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung von einer weiteren Behandlung des Gesetzesentwurfs Abstand genommen. Vgl. Reich, Andreas (2012), S. 5. Bestätigung des Sachverhalts durch die KMK am 12.12.2012, vgl. E-Mail KMK (Gunda.Garbe@kmk.org) vom 12.12.2012.

eingeführt.⁴⁰ Mit dem Beschluss der Kultusministerkonferenz⁴¹ vom 10. Oktober 2003 wurde der Bachelorabschluss in Deutschland als Regelabschluss eines Hochschulstudiums definiert.⁴² Er hat gegenüber dem Magisterabschluss und dem Diplomabschluss ein eigenständiges berufsqualifizierendes Profil. Ein Bachelorstudium hat eine Wertigkeit von 180 ECTS-Punkten. Im Anschluss an ein Bachelorstudium besteht die Möglichkeit, mit der Absolvierung eines Masterstudiums einen zusätzlichen berufsqualifizierenden Abschluss zu erwerben. Dabei kann ein Masterstudiengang entweder konsekutiv, d. h. auf dem vorherigen Bachelorabschluss inhaltlich aufbauend, oder als nicht-konsekutiver interdisziplinärer Studiengang studiert werden. Darüber hinaus kann nach einem Bachelorabschluss und mindestens einem Jahr qualifizierter berufspraktischer Erfahrung ein weiterbildender Masterstudiengang aufgenommen werden. Unter Einbeziehung des vorangehenden Studiums werden für den Masterabschluss 300 ECTS-Punkte benötigt.⁴³

Eine strukturelle Vermischung zwischen den Bachelor- und Masterstudiengängen einerseits und den Diplom- und Magisterstudiengängen andererseits ist aufgrund des Hochschulrechts der Länder ausgeschlossen. Jedoch ist die gegenseitige Nutzung von Teilbereichen sich überschneidender Studienangebote beider Graduiierungssysteme zulässig.⁴⁴ Durch die Einrichtung von Bachelor- und Masterstudiengängen werden die unterschiedlichen Bildungsziele der Hochschularten⁴⁵ nicht infrage gestellt. Hochschulen können auch dann Bachelorstudiengänge einrichten, wenn sie keine entsprechenden aufbauenden Masterstudiengänge anbieten. Im Umkehrschluss können Hochschulen auch Masterstudiengänge einrichten und keine entsprechenden Bachelorstudiengänge vorhalten. Infolge der Einführung des Graduiierungssystems dürfen die herkömmlichen Diplom- und Magisterabschlüsse nicht abgewertet werden. Bachelorabschlüsse verleihen grundsätzlich dieselben Berechtigungen wie Diplomabschlüsse an Fachhochschulen. Masterabschlüsse verleihen wiederum dieselben Berechtigungen wie Diplom- und Magisterabschlüsse an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen. In den Bereichen der staatlich geregelten Bachelor- und

⁴⁰ Vgl. § 19 Abs. 1 HRG.

⁴¹ „Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz) behandelt Angelegenheiten der Bildungspolitik, der Hochschul- und Forschungspolitik sowie der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung und der Vertretung gemeinsamer Anliegen.“ GO der Kultusminister der Länder vom 19. November 1955 i. d. F. vom 02.06.2005.

⁴² Vgl. KMK-Beschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 04.02.2010, S. 2.

⁴³ Detaillierte Erläuterungen hierzu im Abschnitt 3.

⁴⁴ Vgl. KMK-Beschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 04.02.2010, S. 2.

⁴⁵ Universität, gleichgestellte Hochschulen, Fachhochschule oder Berufsakademie.

Masterstudiengänge, insbesondere Medizin und Rechtswissenschaften, bleiben besondere Regelungen vorbehalten.⁴⁶

Obwohl sich die KMK auf die Einführung der zweistufigen Studienstruktur mit Einführung des Bachelorabschlusses als Regelabschluss eines Hochschulstudiums in Deutschland geeinigt hat⁴⁷ und einige vormals in den Ressortbereich der IMK gehörigen internen Verwaltungsfachhochschulen⁴⁸ in den Ressortbereich der KMK gewechselt sind, entziehen sich gegenwärtig einige interne Fachhochschulen dem Bologna-Prozess und gehen eigene Wege. Als Bsp. ist hier zum einen die Norddeutsche Akademie für Finanzen und Steuerrecht Hamburg⁴⁹ als nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zu nennen. Hier erhalten Absolventen nach einem dreijährigen Studium den akademischen Abschluss zum Dipl.-Finanzwirt (FH). Zum anderen ist die Steuerakademie Niedersachsen⁵⁰ anzuführen, bei der die Absolventen den Abschluss Dipl.-Finanzwirt (Steuerakademie) erhalten. Inwiefern sich der nichtakademische Abschluss im Ranking gegen die Studienanbieter der anderen Bundesländer mit akademisierten Studienabschlüssen durchsetzen wird, bleibt offen. Gleichwohl werden es Absolventen außerhalb des öffentlichen Dienstes schwer haben, innerhalb ihrer Verwendungsbreite im Finanz- und Steuerberatungssektor adäquate akademische Stellen zu bekommen.⁵¹ Es ist davon auszugehen, dass von Dienstherrenseite keineswegs beabsichtigt ist, intern ausgebildete Nachwuchskräfte an die Privatwirtschaft abzugeben. Gleichwohl schränkt diese auf den öffentlichen Sektor bezogene Studienfixierung im „War of Talents“ die Studieninteressierten ein. Die heutigen Erwerbsbiografien funktionieren nicht mehr nur nach dem Entweder-oder-Prinzip, sondern es findet ein reger Austausch bzw. Wechsel vom öffentlichen Dienst in die Privatwirtschaft und in entgegengesetzter bzw. wiederkehrender Richtung statt.

Die zweistufige Studienstruktur von Bachelor- und Masterstudium hat eine Diskussion um die Masterkapazitäten an den Hochschulen ausgelöst, wobei die Frage im Raum steht, ob für interessierte Studierende ausreichend Masterstudienplätze zur Verfügung stehen.⁵² Die Autorengruppe

⁴⁶ Vgl. KMK-Beschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 04.02.2010, S. 1.

⁴⁷ Vgl. KMK-Beschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 04.02.2010, S. 2.

⁴⁸ Hier bspw. HAW Hamburg, HWR Berlin, TH Wildau oder die HS Harz.

⁴⁹ Die Dienst- und Fachaufsicht wird durch die Finanzbehörde Hamburg – Amt 5: Steuerverwaltung ausgeübt.

⁵⁰ Die Dienst- und Fachaufsicht wird im Ressortbereich des Finanzministeriums Niedersachsen gem. § 1 Abs. 1 StAkG verantwortet.

⁵¹ Sie stehen in Konkurrenz zu den einschlägigen Ausbildungsberufen und Studiengängen.

⁵² Ein Bachelorabschluss stellt als erster berufsqualifizierender Abschluss den Regelabschluss dar und

des Bildungsberichts 2012 geht davon aus, dass bei weiter ansteigenden Bachelorstudierendenzahlen die Kapazitätsgrenzen der Masterstudienplätze in absehbarer Zeit ausgereizt sein werden, sofern die Kapazitäten nicht kontinuierlich anwachsen.⁵³ Gleichwohl führt die KMK hierzu aus, dass es derzeit weder zielführend noch empirisch belegbar ist, von einem Mangel an Masterstudienplätzen auszugehen oder diesen zu prophezeien. Die Diskussion um Masterkapazitäten tangiert die vorliegende Studie nur mittelbar, da diese insbesondere weiterbildende Masterstudiengänge fokussiert, die wiederum nicht Gegenstand der Diskussion sind. Darüber hinaus sind Business Schools, Verwaltungsfachhochschulen sowie kirchliche und private Hochschulen⁵⁴ von der öffentlichen Debatte weitgehend ausgegrenzt. Die Thematik von Zulassungsbeschränkungen für Masterstudiengänge für den öffentlichen Sektor wird im Abschnitt 4 gesondert aufgegriffen.⁵⁵

Mit Blick auf die Thematik der Studie rücken die Fragestellungen der Nachhaltigkeit von Verwaltungsstudiengängen⁵⁶ und der Staats- und Verwaltungsethik⁵⁷ in den Vordergrund.⁵⁸ Darüber hinaus darf bei der Bestandsaufnahme der Auswirkungen des Bologna-Prozesses auf die deutsche Hochschullandschaft nicht unerwähnt bleiben, dass Studierende in der zweistufigen Studienstruktur stärker als zuvor unter Druck gesetzt werden. Zum einen haben Studierende ein vordefiniertes verschultes⁵⁹ Leistungspensum in kürzerer Studienzeit zu erfüllen und zum anderen

mündet für die Mehrzahl der Studierenden in den direkten Berufseinstieg. Ein Masterabschluss wird wiederum als berufsqualifizierender Abschluss betont. Ein 1:1-Übergang vom Bachelor- in das Masterstudium entspricht weder der Idee der Bologna-Reform noch dem Bedarf des Arbeitsmarktes und den Interessen aller Studierenden. Gleichwohl ist eine öffentliche Debatte über Unter- bzw. Überkapazitäten und Zulassungsbeschränkungen von Masterplätzen entbrannt.

⁵³ Vgl. o. V. (2012c), S. 140.

⁵⁴ Der Anteil der Studierenden an den privaten Hochschulen hat sich von 1,4 % im Wintersemester 2000/2001 auf 6 % zum Sommersemester 2012 erhöht. o. V. (2010), Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 102 vom 15.03.2010; o. V. (2012b), Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 213 vom 22.06.2012.

⁵⁵ Vgl. KMK-Beschluss vom 29.04.2011, o. S. i. V. m. KMK-Beschluss vom 21.06.2012, o. S.

⁵⁶ Vgl. Pippke, Wolfgang (2007), S. 69 ff.

⁵⁷ Vgl. Lob-Hüdepohl, Andreas (2007), S. 96 ff.

⁵⁸ Vgl. Prümm, Hans Paul (2007), S. 7 ff.

⁵⁹ „Im Folgenden soll der Begriff ‚Verschulung‘ nur als Etikett genutzt werden, indem die Indikatoren einer ‚Verschulung‘ klar benannt werden: fixe Stundenpläne, klassenorientierte Lehr- und Lernorganisation, Anleitung statt selbstorganisiertes Lernen, permanente Anwesenheitspflichten einhergehend mit einer hohen Kontrolldichte und Prüfungsinflation, wenig Wahlfreiheiten (hohe Anzahl von Pflichtmodulen) und Vermittlung von kanonisiertem ‚Schul‘-Wissen. Verschulung im Studium heißt also: durchgeplante Studiengänge mit kaum Wahlfreiheiten und damit kaum Flexibilität sowohl im individuellen Studienablauf der Studenten als auch im individuellen Veranstaltungsangebot der Dozenten. All dies kann passieren, muss aber nicht sein. Ob eine Verschulung eintritt, ist wiederum eine Frage der Studienprogrammgestaltung und damit auch der Beratung der Fachangehörigen in diesem Prozess.“ Winter, Martin (2009), S. 49.

ist die überwiegende Anzahl der Studierenden nebenher erwerbstätig, um den eigenen Lebensunterhalt zu finanzieren.⁶⁰

Darüber hinaus wird zeitgleich mit der Einführung der zweistufigen Studienstruktur die Mehrzahl der Hochschulen selbst neu strukturiert. Gegenwärtig ist ein deutlich wahrnehmbarer Reformdruck spürbar.⁶¹ Die zahlreichen Parallelreformen⁶² überfordern z. T. die Reformbewältigungskapazitäten der Hochschulen.⁶³ Die Veränderungsprozesse betreffen sowohl die Binnenstrukturen als auch die Außenbeziehungen der Hochschulen. In der staatlichen Hochschulsteuerung und Hochschulfinanzierung besteht derzeit Uneinigkeit darüber, welche ablauf- und aufbauorganisatorischen Neustrukturierungen und Budgetverantwortlichkeiten erforderlich sind, um den gesteigerten Anforderungen im nationalen wie internationalen Hochschulwettbewerb zu begegnen. Dennoch besteht bei aller Unterschiedlichkeit der beteiligten Interessengruppen ein grundlegender Konsens darüber, dass nachfolgende Zielvorstellungen angegangen und umgesetzt werden müssen:

- Abkehr von der Input- hin zur Output-Steuerung bei der hochschulinternen Mittelverteilung
- Autonomiegewährung der Hochschulen und Professionalisierung des Hochschulmanagements
- Orientierung staatlicher Zuweisungen an Leistungskriterien
- Reform der Entscheidungsprozesse innerhalb der Hochschule unter Einbindung der Hochschulverwaltung
- Profilbildung der Hochschulen, um dem Wettbewerb um Studieninteressenten zu begegnen

⁶⁰ Vgl. Rehburg, Meike (2006), S. 218.

⁶¹ Innerhalb der Untersuchung wird das Thema Hochschulneustrukturierung nur zum Verständnis grundlegend angeschnitten. Dies dient als Basis für Kooperationsüberlegungen im Abschnitt 6. Hintergrundinformation hierzu liefert u. a. der WR-Bericht vom 04.07.2008, o. S.

⁶² „Alle Reformen der jüngeren Zeit sind in einen Reformkontext eingebettet, der einen ‚Overkill durch Parallelaktionen‘ erzeugt (Pellert 2002: 25 ff.). Es wurden und werden für Forschung, Lehre und Administration zahlreiche neue Verfahren eingeführt: Reformen der Hochschulsteuerung mit Übertragung vormals ministerialer Kompetenzen auf die Hochschulen, Zielvereinbarungen, neue Gremien- und Entscheidungsstrukturen, leistungsorientierte Mittelverteilung, Leitbilddebatten und Profilbildung, Evaluation, Qualitätsmanagement, Einführung und Wiederabschaffung von Studiengebühren, Besoldungsreform usw. Diese zahlreichen Parallelreformen treffen auf die jeweils gleichen Fachbereiche, die dann durch diesen ‚Gesamtangriff‘ in ihrem Funktionieren beeinträchtigt werden.“ Pasternack, Peer (2012), S. 28.

⁶³ Vgl. Pasternack, Peer (2012), S. 28.

- Ausbau und Erweiterung von nationalen und internationalen Kooperationsbeziehungen zu Hochschulen, Forschungseinrichtungen bzw. -instituten sowie zur Wirtschaft⁶⁴

Parallel dazu steht der öffentliche Sektor insgesamt unter einem starken Veränderungsdruck. Die Notwendigkeit von Reformen begann vorwiegend in kommunalen Verwaltungsbereichen, die im direkten Bürgerkontakt stehen.⁶⁵ Reformaktivitäten in den Bundes- und Landeseinrichtungen setzten dagegen erst später ein.⁶⁶ Diese Begleitumstände bzw. Veränderungen wirken sich unmittelbar auf die Hochschullandschaft aus. Von daher müssen alle Reformbewegungen im Hochschulsektor im Kontext der Reformbewegungen in der allgemeinen inneren Verwaltung gesehen werden.

2.3 Sicherung einheitlicher Qualitätsstandards

Erhebliche Kritik an der bisher praktizierten Qualitätssicherung über Rahmenprüfungsordnungen⁶⁷ sowie Vorgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bologna-Abkommens⁶⁸ führten zu dem Entschluss, ein System zur hochschulübergreifenden Qualitätssicherung einzuführen und zu externalisieren. Der § 9 Abs. 2 HRG nimmt hierbei die Bundesländer in die Pflicht.⁶⁹ Sie sollen mittels landesrechtlicher Vorgaben dafür Sorge tragen, dass die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse gewährleistet ist.⁷⁰

⁶⁴ Vgl. Rehburg, Meike (2006), S. 15 ff.

⁶⁵ Vgl. Klöcker, Michael (2008), S. 35 ff.

⁶⁶ „Bereits seit Anfang der 1980er Jahre ergab sich – initiiert z. T. von der Verwaltung selbst, aber auch von der Wissenschaft, den Bürgerinnen und Bürgern sowie von IT- und Beratungsunternehmen – ein steigender Veränderungsbedarf. Im kommunalen Umfeld gingen die konzeptionellen Impulse in starkem Maße auch von der KGSt und verschiedenen Stiftungen aus. Seit Ende der 1990er Jahre wurden die Reformaktivitäten der Kommunen auch auf die Ministerialverwaltung übertragen und dort teilweise auch schon umgesetzt. Zahlreiche Reformmaßnahmen prägen also seit 1990 die Verwaltungsszene. Hier sind vor allem zu nennen: das Neue Steuerungsmodell (seit Anfang 1990er Jahre), der Konzern Stadt/Verwaltung (seit Mitte 1990er Jahre), die Bürger-/Kundenorientierung (seit Ende 1990er Jahre), New Public Management inkl. der Privatisierung von öffentlichen Leistungen (seit Ende 1990er Jahre), das neue öffentliche/kommunale Rechnungswesen (seit 2000), der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – TVöD (seit 2003), die Hartz-Reformen (seit 2003), die EU-Dienstleistungsrichtlinie (seit 2006). Überlagert und zum Teil auch getrieben wurden die verschiedenen Maßnahmen durch eine umfangreiche und rapide voran schreitende Technisierung der Verwaltungsarbeit im Rahmen der allgemeinen Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) ebenfalls seit den 1990er Jahren – Stichworte sind hier: softwaregestützte Verwaltungsvorgänge, E-Government und die virtuelle Verwaltung.“ Klöcker, Michael (2008), S. 35.

⁶⁷ Vgl. KMK-Beschluss vom 01.03.2002, S. 2.

⁶⁸ Vgl. KMK-Beschluss vom 03.12.1998, S. 2; vgl. gemeinsamer Bericht von KMK, HRK und BMBF vom 25.04.2002, S. 13.

⁶⁹ Vgl. § 9 Abs. 2 HRG.

⁷⁰ Mit dem KMK-Beschluss vom 12.06.2008 haben die Länder eine Verfahrensregelung zur Sicherung des Kernbestands länderübergreifender Regelungsmaterien im Hochschulbereich fixiert. Vgl. KMK-

Dies schließt die Möglichkeit des Hochschulwechsels ein. Hierzu haben die Bundesländer gemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen verbindlich festgelegt.⁷¹

Darüber hinaus haben die Länder im Jahr 2005 mit dem Gesetz zur Errichtung der „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“⁷² das rechtliche Fundament⁷³ für ein Akkreditierungssystem gelegt.⁷⁴ Die neu konstruierte Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen hat in Deutschland den gesetzlichen Auftrag, durch Akkreditierung von Studiengängen das System der Qualitätssicherung in Studium und Lehre zu gestalten und weiterzuentwickeln. Die jeweiligen Landeshochschulgesetze bilden die Rechtsgrundlage für die Akkreditierung und Einrichtung von Studiengängen.⁷⁵ Hierbei sind das Verhältnis von Akkreditierung und Genehmigung sowie die Pflicht zur Akkreditierung länderspezifisch geregelt. Als zentrales Beschlussgremium der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen fungiert der Akkreditierungsrat.⁷⁶

Beschluss vom 12.06.2008.

⁷¹ Vgl. KMK-Beschluss vom 10.10.2003 i. d. F. vom 04.02.2010, S. 1 ff.

⁷² Gem. (ASG) Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ i. V. m. KMK-Beschluss vom 15.12.2005, S. 2. „Die Länder haben mit der Vereinbarung vom 16.12.2004 – jedes Land für seinen Zuständigkeitsbereich handelnd – für die durch Beschluss der Kultusministerkonferenz festgelegten Studien- und Ausbildungsgänge die Wahrnehmung der nach dem Recht des jeweiligen Landes vorgesehenen Aufgaben im Vollzug der gemeinsamen Strukturvorgaben nach § 9 Abs. 2 HRG der ‚Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland‘ (GVBl. NW 2005, 50 ff.) übertragen. Die Stiftung kann damit im Rahmen des Stiftungsgesetzes im Auftrag der Länder tätig werden.“

⁷³ Das rechtliche Konstrukt ist zur Verdeutlichung im Anhang unter „Abbildung 1 – Rechtliche Grundlagen Hochschulrahmengesetz und Vorgaben der Länder“ aufgeführt.

⁷⁴ Vorangegangen waren die KMK-Beschlüsse über die Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Akkreditierung in Deutschland vom 15.10.2004 und die Vereinbarung zur Stiftung „Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 16.12.2004. Vgl. KMK-Beschluss vom 15.10.2004, S. 2 ff.; vgl. KMK-Beschluss vom 16.12.2004, o. S.

⁷⁵ AR-Schaubild: Rechtsgrundlagen, Stand 17.06.2011; Anmerkung: Die Übersicht gilt nur für staatliche Hochschulen. Für andere Hochschultypen (private, staatlich anerkannte Hochschulen, Berufsakademien etc.) gelten individuelle, abweichende Regelungen.

⁷⁶ Gem. § 7 Abs. 2 ASG gehören dem Akkreditierungsrat an: nach Nr. 1 vier Vertreterinnen oder Vertreter der staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland, nach Nr. 2 vier Vertreterinnen oder Vertreter der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, nach Nr. 3 fünf Vertreterinnen oder Vertreter aus der beruflichen Praxis, davon eine Vertreterin oder ein Vertreter der für das Dienst- und Tarifrecht zuständigen Landesministerien, nach Nr. 4 zwei Studierende, nach Nr. 5 zwei ausländische Vertreterinnen oder Vertreter mit Akkreditierungserfahrungen, nach Nr. 6. eine Vertreterin oder ein Vertreter der Agenturen mit beratender Stimme. Die Mitglieder nach § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 4 ASG werden von der Hochschulrektorenkonferenz, die Mitglieder nach Satz 1 Nr. 2 von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz), die Vertreterin oder der Vertreter der für das Dienst- und Tarifrecht zuständigen Landesministerien nach Satz 1 Nr. 3 von der Kultusministerkonferenz im Einvernehmen mit der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, die sonstigen Mitglieder nach Satz 1 Nr. 3 und 5 gemeinsam von der Kultusministerkonferenz und der Hochschulrektorenkonferenz und das Mitglied nach Satz 1 Nr. 6 durch die Agenturen benannt und

Als Einrichtung externer Qualitätssicherung unterliegt die Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen besonderen Qualitätsanforderungen⁷⁷ und entspricht den „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area“.⁷⁸ Die Akkreditierung von Studiengängen⁷⁹ bzw. von hochschulinternen Qualitätssicherungssystemen⁸⁰ ist in Deutschland dezentral⁸¹ organisiert und erfolgt von legitimierten Akkreditierungsagenturen.⁸² Für Doppel- oder gemeinsame Abschlüsse von hiesigen Hochschulen und ausländischen universitären Partnern gibt es Sonderregelungen.⁸³

Parallel zur Einrichtung der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen haben die HRK, die KMK und das BMBF mit KMK-Beschluss vom 21.04.2005 einen einheitlichen Qualifikationsrahmen für deutsche Hochschulabschlüsse fixiert.⁸⁴ Die Qualitätsentwicklung, das Akkreditierungssystem⁸⁵ und die Exzellenzförderung werden in regelmäßigen Abständen von der KMK überprüft.⁸⁶ Die Ergebnisse münden wiederum in KMK-Beschlüssen ein.⁸⁷

Zur Sicherung einheitlicher Qualitätsstandards spricht sich die KMK weiterhin gegen eine Einführung von Abschlussbezeichnungen wie Bachelor Professional bzw. Master Professional in der beruflichen Ausbildung aus. Hierzu führt die KMK u. a. aus, dass eine Vermischung von hochschulischen und nicht hochschulischen Abschlussbezeichnungen dem Ziel des Bologna-

sodann einvernehmlich durch die Kultusministerkonferenz und die Hochschulrektorenkonferenz für die Dauer von vier Jahren bestellt; die Satzung kann für die Studierenden eine kürzere Amtszeit vorsehen.

⁷⁷ Weitere Hintergrundliteratur hierzu in: AR-Drs. 95/2009 vom 18.06.2007 i. d. F. vom 08.12.2009.

Darüber hinaus hat sich die Kultusministerkonferenz auch primär mit der Abbildung von Forschungsleistungen und den Instrumenten der Qualitätsfeststellung in der Hochschulforschung befasst und hierzu mit den KMK-Beschlüssen vom 03.03.2006 und 12.05.2011 Empfehlungen gegeben sowie Erfahrungen der Länder zusammengefasst. Vgl. KMK-Beschluss vom 03.03.2006; vgl. KMK-Beschluss vom 12.05.2011.

⁷⁸ Vgl. AR-Drs. AR 86/2010 vom 08.12.2009 i. d. F. vom 10.12.2010, S. 2 i. V. m. Alpeji, Jörn; Michalk, Barbara (2006), o. S.

⁷⁹ Vgl. AR-Drs. AR 25/2012 vom 08.12.2009.

⁸⁰ Vgl. KMK-Beschluss vom 15.06.2007, o. S. i. V. m. KMK-Beschluss vom 13.12.2007, o. S.

⁸¹ Das deutsche Akkreditierungssystem ist im Anhang unter Abbildung 2 als Schaubild aufgeführt.

⁸² Die Akkreditierungsagenturen benötigen zur Akkreditierung von Studiengängen bzw. von hochschulinternen Qualitätssicherungssystemen eine Zulassung des Akkreditierungsrates. Vgl. AR-Drs. 86/2010 vom 08.12.2009 i. d. F. vom 10.12.2010.

⁸³ „Hochschulen, die Programme anbieten, die zu Doppel- oder gemeinsamen Abschlüssen führen, können die Akkreditierung auch durch ausländische Qualitätssicherungsagenturen vornehmen lassen. Diese Agenturen müssen vom European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) gelistet oder Mitglied der European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) sein. Die von diesen ausländischen Agenturen vorgenommenen Akkreditierungen können in Deutschland anerkannt werden.“ KMK- u. BMBF-Bericht vom 20.01.2012, S. 13.

⁸⁴ Vgl. KMK-Beschluss vom 21.04.2005, o. S.

⁸⁵ Um einer Akkreditierungsindustrie entgegenzuwirken, wurde u. a. die Systemakkreditierung eingeführt.

⁸⁶ Beispielhaft hierfür dient der Bericht der KMK über die Überprüfung der Kompatibilität des „Qualifikationsrahmens für deutsche Hochschulabschlüsse“ mit dem „Qualifikationsrahmen für den Europäischen Hochschulraum“ vom 18.09.2008, o. S.

⁸⁷ Beispielhaft hierfür dient der KMK-Beschluss „Bestandsaufnahme und Perspektiven der Umsetzung des Bologna-Prozesses“ vom 10.03.2011, o. S.