

2018

Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020

Positionspapier

Vorbemerkung	5
A. Ausgangslage	6
A.I Eckpunkte des Hochschulpakts 2020	6
I.1 Ziele und Phasen	6
I.2 Mittelvergabe	7
I.3 Finanzierung	8
A.II Entwicklung und Prognose der Studienanfängerzahlen	10
II.1 Entwicklung und Finanzierung der Studienanfängerzahlen 2005 bis 2015	10
II.2 Prognose der Studienanfängerzahlen bis 2025	13
A.III Personalbestand und Betreuungsrelationen	15
III.1 Entwicklung des Personalbestands an Hochschulen	15
III.2 Entwicklung der Betreuungsrelationen	19
A.IV Studienerfolg und Studiendauer	22
IV.1 Studienerfolgs- und Studienabbruchquoten	22
IV.2 Studiendauer und Regelstudienzeit	25
B. Kontext der Empfehlungen	27
B.I Hochschulpolitische Rahmenbedingungen	27
B.II Positionen des Wissenschaftsrates	28
II.1 Gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern	28
II.2 Betreuungsrelationen	29
II.3 Lehrpersonal	31
II.4 Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium	32
C. Empfehlungen	34
C.I Ziele und Herausforderungen	35
I.1 Ziele und Herausforderungen für die Hochschulpolitik	35
I.2 Herausforderungen für die Hochschulen	36
C.II Empfehlungen zur Nachfolgevereinbarung des Hochschulpakts 2020	39
II.1 Finanzierungs- und Planungssicherheit	39
II.2 Kapazitätserhalt und Qualitätsverbesserung	39
II.3 Verbesserung der Betreuungsrelationen	40
II.4 Dynamische Finanzierung	43

C.III	Hinweise zur Ausgestaltung und Begleitung einer Nachfolgevereinbarung	44
III.1	Nebeneffekte des Hochschulpakts 2020 und Kriterien für die künftige Parameterbestimmung	45
III.2	Diskussion von Parametern für die Mittelverteilung	47
III.3	Wissenschaftliche Begleitung einer Nachfolgevereinbarung	57
C.IV	Zusammenfassung der Empfehlungen und Hinweise	59
	Anhang	61
	Abkürzungsverzeichnis	63
	Tabellenverzeichnis	64
	Tabellen	65

Vorbemerkung

Zum Ende des Jahres 2020 wird mit dem Hochschulpakt das derzeit umfangreichste Förderprogramm für den Hochschulsektor auslaufen. Bund und Länder werden angesichts dessen wichtige Weichenstellungen vornehmen, die die Rahmenbedingungen der Hochschulbildung im nächsten Jahrzehnt und darüber hinaus prägen werden. Diese Rahmenbedingungen müssen zum einen Verlässlichkeit und Kontinuität für die Gestaltung der Studienangebote gewährleisten, zum anderen Flexibilität im Umgang mit aktuellen und künftigen Herausforderungen ermöglichen.

Der Wissenschaftsrat hat die Aufgabe, übergreifende Empfehlungen zur inhaltlichen und strukturellen Entwicklung der Wissenschaft, der Forschung und des Hochschulbereichs abzugeben. Bund und Länder haben den Wissenschaftsrat daher im Juli 2017 beauftragt, ein Positionspapier zur Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020 zu erarbeiten. Diese Empfehlungen sollen neben wissenschaftspolitischen Zielen auch hochschulische Erfordernisse berücksichtigen.

Der Wissenschaftsrat knüpft mit dem vorliegenden Positionspapier an seine bisherigen Empfehlungen zur Weiterentwicklung der tertiären Bildung, zur Verbesserung der Qualität von Lehre und Studium und zur Finanzierung der Hochschulbildung an. An der Erarbeitung des Positionspapiers haben im Ausschuss Tertiäre Bildung des Wissenschaftsrates auch externe Sachverständige aus der Hochschulforschung und Experten für Bildungsökonomie mitgewirkt. Ihnen ist der Wissenschaftsrat zu besonderem Dank verpflichtet. Das Positionspapier wurde am 27. April 2018 in Trier vom Wissenschaftsrat verabschiedet.

A. Ausgangslage

A.1 ECKPUNKTE DES HOCHSCHULPAKTS 2020

I.1 Ziele und Phasen

Bund und Länder haben im Jahr 2007 den Hochschulpakt (HSP) mit einer Laufzeit zunächst bis zum Jahr 2010 vereinbart. Mit weiteren Verwaltungsvereinbarungen aus den Jahren 2009 bzw. 2014 wurde das Programm bis 2015 bzw. bis 2020 fortgeschrieben. Vorrangiges Ziel war und ist es, einer aufgrund der demographischen Entwicklung, der doppelten Abiturjahrgänge und der wachsenden Bildungsbeteiligung steigenden Zahl von Studierenden ein Studium zu ermöglichen.

Eine erste Programmphase des Hochschulpakts umfasste die (gegenüber dem Referenzjahr 2005) zusätzlichen Studienanfängerinnen und -anfänger der Jahre 2007 bis 2010, die zweite Programmphase die der Jahre 2011 bis 2015 (rd. 720 Tsd. zusätzliche Erstsemester). Insgesamt wurden in den ersten beiden Programmphasen 907.068 zusätzliche Studienanfängerinnen und -anfänger an Hochschulen aufgenommen. Die aktuelle dritte Programmphase (2016 bis 2020) umfasst die Ausfinanzierung zusätzlicher Erstsemester aus den Jahren 2012 bis 2015 sowie die Finanzierung zusätzlicher Erstsemester aus den Jahren 2016 bis 2020. In der dritten Programmphase werden Mittel des Hochschulpakts für bis zu 760.033 zusätzliche Studienanfängerinnen und -anfänger bereitgestellt. Zudem ist eine dreijährige Auslaufphase bis 2023 vereinbart.

Der Hochschulausbau sollte außerdem genutzt werden, um den Anteil der Studienanfängerinnen und -anfänger an Fachhochschulen sowie in den MINT-Fächern zu steigern. Ein weiteres Ziel war die Erhöhung des Frauenanteils bei der Besetzung von Professuren und sonstigen Stellen an Hochschulen. Darüber hinaus „setzen die Länder ab 2016 bis 2023 jährlich für zielgerichtete Maßnahmen ein Volumen in Höhe von 10 vom Hundert der erhaltenen Bundesmittel und der entsprechenden, zusätzlich bereitgestellten Landesmittel“ zur Qualitätsentwicklung ein. Die Länder haben sich außerdem verpflichtet, mehr

beruflich Qualifizierten den Zugang zu den Hochschulen zu eröffnen. |¹ Zur Erreichung dieser Ziele haben die Länder im Rahmen des Hochschulpakts eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen ergriffen. |²

Der Hochschulpakt trägt zur institutionellen Finanzierung der Hochschulen bei, auch wenn er aufgrund des 2006 geänderten Art. 91b GG formal als Projekt vereinbart wurde. Die Neufassung von Art. 91b GG, die zum 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist, hat dem Bund die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen der institutionellen Gemeinschaftsfinanzierung eine dauerhafte Mitverantwortung für den Bereich von Lehre und Studium zu übernehmen. Dazu ist die Zustimmung aller Länder erforderlich.

1.2 Mittelvergabe

Im Rahmen des Hochschulpakts erfolgen auf Grundlage der zusätzlichen Studienanfängerzahlen im ersten Hochschulsesemester Finanzausweisungen des Bundes an die Länder. Die Länder ergänzen die Mittel des Bundes um ihre Landesmittel und geben die gesamten Hochschulpakt-Mittel |³ an die Hochschulen weiter. Für die zweite und dritte Programmphase haben Bund und Länder für jede zusätzliche Studienanfängerin bzw. jeden zusätzlichen Studienanfänger im ersten Hochschulsesemester einen Betrag von 26.000 Euro, verteilt auf vier Jahre, vereinbart. Der Bund beteiligt sich an dieser Maßnahme mit 13.000 Euro. Mit dem im Vergleich zur ersten Programmphase (22.000 Euro) erhöhten Betrag soll ein Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Lehre geleistet werden. Bei diesen Beträgen handelt es sich um rechnerische Größen, die die durchschnittlichen Kosten eines Studiums über alle Fächergruppen und Abschlussarten hinweg abbilden sollen.

Die finanzielle Beteiligung des Bundes basierte in der ersten und zweiten Programmphase auf einer ungedeckelten Pro-Kopf-Finanzierung. Im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt III stellt der Bund hingegen einen Höchstbetrag bereit. |⁴

|¹ Vgl. Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 vom 11. Dezember 2014, § 1 Abs. 3.

|² Die Maßnahmen der Länder sind in den GWK-Berichten zur Umsetzung des Hochschulpakts in den Jahren 2008 bis 2015 im Einzelnen dokumentiert. Vgl. Institut für Innovation und Technik: Untersuchung der Auswirkungen des Hochschulpakts (HSP) 2020. Abschlussbericht vom 8. Dezember 2017, S. 89-97.

|³ Sofern nicht ausdrücklich anders angegeben, umfasst der Begriff Hochschulpakt-Mittel die im Rahmen des Hochschulpakts von Bund und Ländern bereitgestellten Mittel.

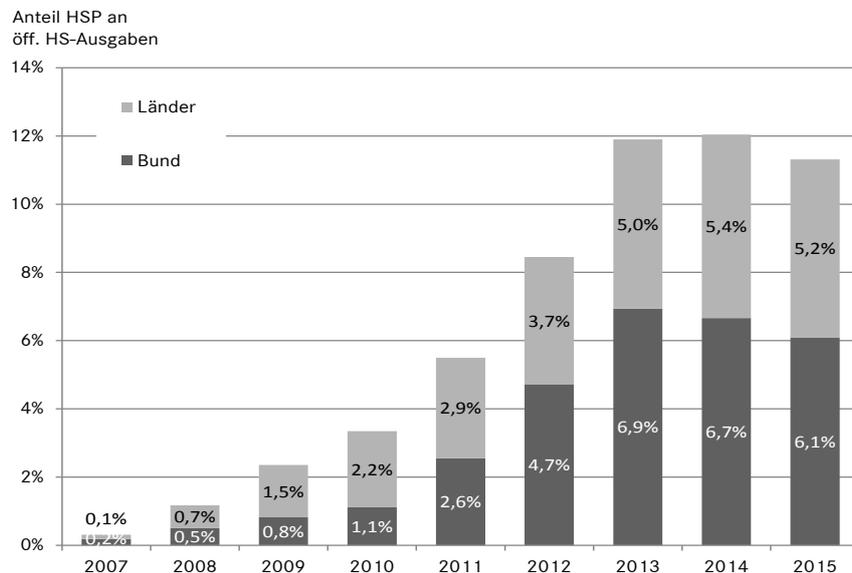
|⁴ Der Höchstbetrag von 14,152 Mrd. Euro beinhaltet eine Auslauffinanzierung für die zweite Programmphase in Höhe von 5,3 Mrd. Euro. Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 vom 11. Dezember 2014, § 2 Abs. 3.

In der ersten und zweiten Phase des Hochschulpakts (2007 bis 2015) haben Bund und Länder gemeinsam rd. 14,7 Mrd. Euro für zusätzliche Studienanfängerinnen und -anfänger bereitgestellt, davon rd. 13,2 Mrd. in der zweiten Programmphase 2011 bis 2015 (vgl. Tabelle 1 im Anhang). In der dritten und abschließenden Programmphase (2016 bis 2023) stellen Bund und Länder zur Schaffung zusätzlicher Studiemöglichkeiten für steigende Studienanfängerzahlen und zur Verbesserung der Lehr- und Studienbedingungen insgesamt rd. 24,1 Mrd. Euro zur Verfügung.

Während der Gesamtlaufzeit des Hochschulpakts 2007 bis 2020 und der dreijährigen Auslauffinanzierung bis 2023 werden Bund und Länder zusammen voraussichtlich 38,8 Mrd. Euro bereitstellen. Davon entfallen 20,2 Mrd. Euro auf den Bund, der Beitrag der Länder beläuft sich auf 18,6 Mrd. Euro.

Mit steigenden Studienanfängerzahlen in der Laufzeit des Hochschulpakts haben sich die Finanzausweisungen an die Hochschulen kontinuierlich erhöht. Damit nahmen seit 2007 auch das Finanzvolumen des Hochschulpakts und der Anteil der Hochschulpaket-Mittel an der finanziellen Ausstattung der Hochschulen insgesamt zu. Betrug deren Anteil im Jahr 2007 noch weniger als 1 %, so belief er sich im Jahr 2011 bereits auf mehr als 5,5 % und stieg bis zum Jahr 2015 auf 11,3 % an (vgl. Abbildung 1). |⁵

Abbildung 1 Anteil der Hochschulpaket-Mittel (I–III) nach Bund und Ländern an den öffentlichen Ausgaben für Hochschulen von 2007 bis 2015

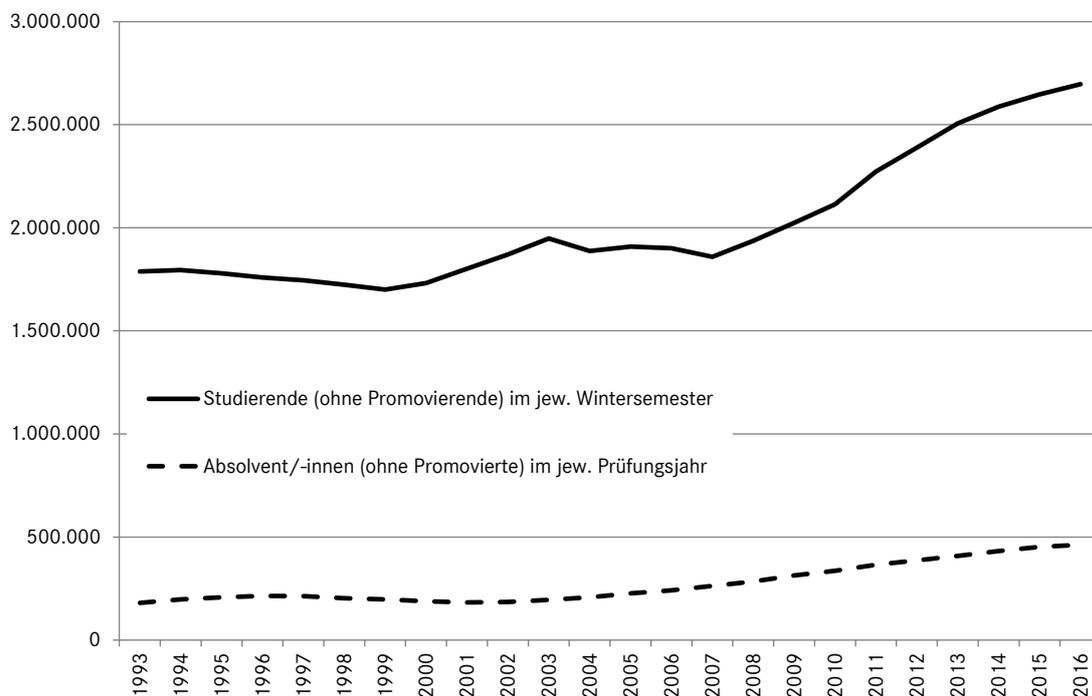


Quelle: GWK-Heft 53; Übersicht 7 auf S. 18 (für öffentliche Hochschulausgaben) sowie Anhangtabelle 12 Seite 1 (Hochschulpaket-Mittel insgesamt); eigene Weiterberechnung.

|⁵ In 2015 beliefen sich die öffentlichen Ausgaben des Bundes und der Länder für die Hochschulen insgesamt auf rd. 28,7 Mrd. Euro, davon rd. 3,2 Mrd. Euro Hochschulpaket-Mittel. GWK: Hochschulpaket 2020. Bericht zur Umsetzung im Jahr 2015 (GWK-Heft 53), S. 18 und Tabelle 12.

Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Zahl der Studierenden um 42 % (von 1.941.763 im Wintersemester 2007/2008 auf 2.757.799 im Wintersemester 2015/2016, vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2 Entwicklung der Studierenden- und Absolventenzahlen 1993 bis 2016



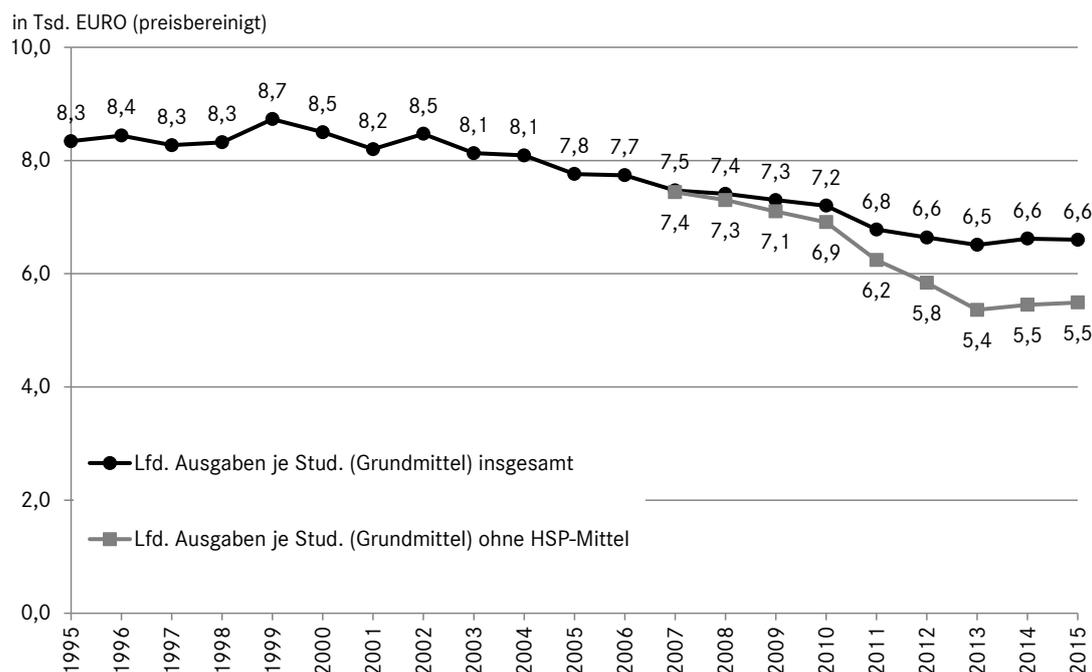
Quelle: ICE-Datenbankabfrage nach Hauptberichten des Statistischen Bundesamtes.

Insgesamt ist der Anteil des Bundes an der Finanzierung des Hochschulsystems im Laufe des letzten Jahrzehnts deutlich gestiegen. Von 2004 bis 2013 haben sich die Mittel des Bundes aufgrund zunehmender Beteiligung an verschiedenen Finanzierungs- und Fördermaßnahmen mehr als verdoppelt. Die Mittelaufwüchse für die Hochschulen 2004 bis 2013 gehen im Länderdurchschnitt zur Hälfte auf die Bundesmittel für den Hochschulpakt zurück. |⁶

Dennoch haben sich die aus Grundmitteln zur Verfügung stehenden Mittel der Hochschulen je Studierenden während der Laufzeit des Hochschulpakts weiter verringert. Die preisbereinigten Pro-Kopf-Ausgaben aus Grund- und Hochschulpaktmitteln nahmen von rd. 7.500 Euro im Jahr 2007 auf rd. 6.600 Euro im Jahr 2015 ab (vgl. Abbildung 3). Allerdings konnte die rückläufige Entwicklung durch den Hochschulpakt gebremst werden.

|⁶ Henke, Justus; Pasternack, Peer: Hochschulsystemfinanzierung. Wegweiser durch die Mittelströme. HoF-Handreichungen 9, Beiheft zu „die hochschule“ 2017, S. 81f.

Abbildung 3 Entwicklung der laufenden Ausgaben (Grundmittel) je Studierenden seit 1995 sowie zusätzlich ab 2007 bereinigt um Hochschulpakt-Mittel



Quelle: Institut für Innovation und Technik: Untersuchung der Auswirkungen des Hochschulpakts (HSP) 2020, Abschlussbericht vom 8. Dezember 2017, nach Abbildung 29.

Nach Berechnungen der OECD wurden im Jahr 2014 in Deutschland für Bildungsdienstleistungen im Tertiärbereich pro Bildungsteilnehmerin bzw. -teilnehmer 9.252 USD ausgegeben. Damit waren die Pro-Kopf-Ausgaben in Deutschland geringer als in vielen anderen OECD-Staaten (u. a. Kanada, Großbritannien, Schweden, Österreich, Schweiz) und lagen unter dem OECD-Durchschnitt (10.348 USD).⁷ Beim internationalen Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben ist zu berücksichtigen, dass Bildungsausgaben für den Tertiärbereich in mehreren OECD-Vergleichsländern nicht nur durch die öffentliche Hand finanziert werden.

A.II ENTWICKLUNG UND PROGNOSE DER STUDIENANFÄNGERZAHLEN

II.1 Entwicklung und Finanzierung der Studienanfängerzahlen 2005 bis 2015

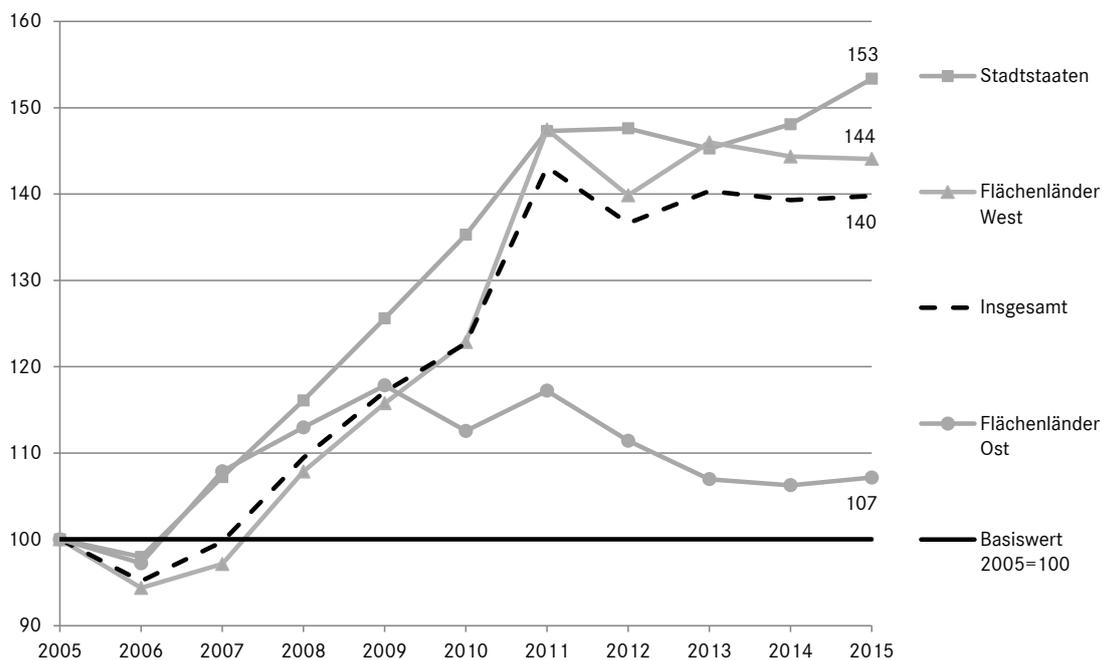
Seit Beginn des Hochschulpakts im Jahr 2007 haben die Hochschulen rd. 900 Tsd. Studienanfängerinnen und -anfänger oberhalb der Referenzlinie 2005 aufgenommen. Ausgehend von rd. 356 Tsd. Erstsemestern im Jahr 2005, dem Basisjahr des Hochschulpakts, erreichten die Studienanfängerzahlen im Jahr 2011 mit rd. 519 Tsd. einen Höhepunkt. Zu diesem Spitzenwert haben die Aus-

⁷ Vgl. Bildung auf einen Blick 2017. OECD-Indikatoren, Tabelle B1.2, S. 219.

setzung der Wehrpflicht sowie die doppelten Abiturjahrgänge in Bayern und Niedersachsen beigetragen. Seither sind die Studienanfängerzahlen auf hohem Niveau verblieben. Im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2015 haben bundesweit rd. 504 Tsd. Studierende ein Studium aufgenommen. Im Studienjahr 2017 verzeichnete das Statistische Bundesamt 509.400 Studienanfängerinnen und -anfänger. |⁸

Die Entwicklung der Studienanfängerzahlen zeigt nach Ländern und Ländergruppen deutliche Unterschiede (vgl. Abbildung 4 und Tabelle 3 im Anhang).

Abbildung 4 Indexentwicklung der Studienanfängerzahlen von 2005 bis 2015 nach Ländergruppen



Quelle: GWK-Heft 53; eigene Darstellung nach Abbildung 3 auf S. 7.

_ In den westdeutschen Flächenländern erreichte die Zahl der Erstsemester mit rd. 402 Tsd. im Jahr 2011 ihren Höchststand und liegt seither auf einem hohen Niveau von über 40 % oberhalb der Studienanfängerzahlen von 2005 (rd. 273 Tsd.).

_ Besonders hohe Steigerungsraten der Studienanfängerzahlen sind in den Stadtstaaten zu verzeichnen, die überproportional viele Studierwillige aus anderen Bundesländern aufnahmen. Im Zeitraum von 2005 bis 2015 ist die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger an Hochschulen in Berlin um

|⁸ Für das Wintersemester 2017/2018 meldete das Statistische Bundesamt im November 2017 nach vorläufigen Ergebnissen einen Höchstwert von 2.847.821 Studierenden. Damit stieg die Zahl der Studierenden im Vergleich zum Wintersemester 2016/2017 um 40.800 (1,5 %).

rd. 65 % gestiegen, |⁹ Hochschulen in Bremen und Hamburg verzeichneten im selben Zeitraum einen Aufwuchs von rd. 38 % bzw. 39 % (vgl. Tabelle 3 im Anhang).

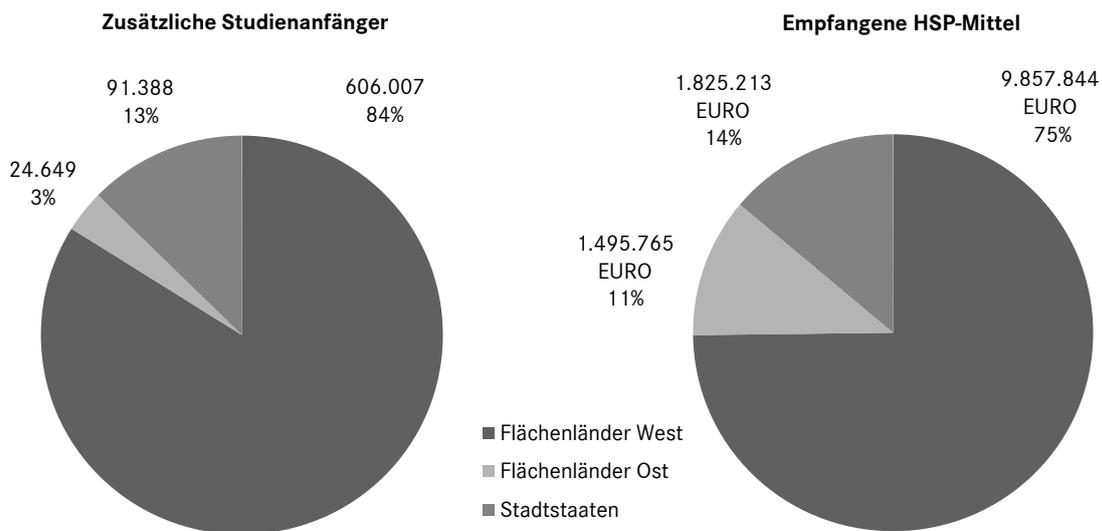
– In den ostdeutschen Flächenländern lag die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger im Jahr 2015 (rd. 55 Tsd. Erstsemester) um etwa 7 % höher als 2005 (knapp 52 Tsd.). Sie erreicht jedoch nicht mehr das Niveau der Jahre 2008 bis 2011, in denen sie (mit im Durchschnitt rd. 59.500 Erstsemestern p. a.) um rd. 15 % über dem Niveau des Referenzjahres lag.

Die ostdeutschen Länder und die Stadtstaaten haben sich im Rahmen des Hochschulpakts verpflichtet, ihre Studienplatzkapazitäten auf dem Niveau des Jahres 2005 zu halten und dadurch die westdeutschen Flächenländer zu entlasten. Mit der Vereinbarung sollte vermieden werden, dass bestehende Studienkapazitäten in den ostdeutschen Ländern abgebaut werden, während in den westdeutschen Ländern mit hohem Ressourceneinsatz neue Kapazitäten aufgebaut werden. Diese Verpflichtung wurde in den Stadtstaaten deutlich übererfüllt, und auch die ostdeutschen Länder konnten ihre Erstsemesterzahlen nicht nur halten, sondern steigern.

Hierfür erhalten die ostdeutschen Länder und die Stadtstaaten Pauschalzahlungen des Bundes ohne oder nur mit teilweiser Verpflichtung zur Gegenfinanzierung. Außerdem wurde ein Solidarmechanismus zwischen den Ländern etabliert, nach dem die westdeutschen Länder zugunsten der ostdeutschen Länder und der Stadtstaaten auf einen Teil der ihnen zustehenden Bundesmittel verzichten. |¹⁰ Im Ergebnis ist der Anteil der westdeutschen Flächenländer an den Hochschulpaket-Mitteln um rd. 9 Prozentpunkte geringer als ihr Anteil an den zusätzlichen Studienanfängerzahlen, während der Anteil der Hochschulpaket-Mittel, die den ostdeutschen Ländern zugeflossen sind, um 8 Prozentpunkte höher war als ihr Anteil an den zusätzlichen Erstsemesterzahlen (vgl. Abbildung 5). Auch die Halbtage und die Stadtstaaten haben sich in unterschiedlichem Umfang mit eigenen Programmen und Mitteln am Hochschulpaket beteiligt.

|⁹ Berlin verzeichnete zudem einen überproportional hohen Anteil von Bildungsausländern an den Studienanfängerinnen und -anfängern. Im Zeitraum 2005 bis 2015 lag deren Anteil im Bundesdurchschnitt bei 13,5 %, in Berlin bei 27,1 % (Berechnung nach Hauptberichten des Statistischen Bundesamtes).

|¹⁰ So verzichteten die westdeutschen Flächenländer zugunsten der ostdeutschen Länder und der Stadtstaaten allein in der zweiten Programmphase auf rd. 1,2 Mrd. Euro (von ihnen zustehenden rd. 11 Mrd. Euro), um die bestehenden Kapazitäten zu erhalten.



Quelle: GWK-Heft 54; eigene Darstellung nach S. 6 und S. 13.

Entsprechend der nach Ländergruppen unterschiedlichen Entwicklung der Studienanfängerzahlen waren Empfänger von Hochschulpakt-Mitteln vor allem die Hochschulen der westdeutschen Flächenländer (75 %). Geringere Anteile entfielen auf die Hochschulen in den Stadtstaaten (14 %) und in den ostdeutschen Flächenländern (11 %). |¹¹

Entsprechend einer Zielsetzung des Hochschulpakts stiegen die Studienanfängerzahlen an Fachhochschulen überproportional. Während die Anzahl der Studienanfängerinnen und -anfänger an Universitäten im Berichtszeitraum 2005 bis 2015 um 24,6 % zunahm, verzeichneten die Fachhochschulen einen Zuwachs von 69 % (vgl. Tabelle 3 im Anhang). Damit erhöhte sich der Fachhochschul-Anteil an der Zahl der Erstsemester von 34 % im Jahr 2005 auf 41 % im Jahr 2015. |¹²

II.2 Prognose der Studienanfängerzahlen bis 2025

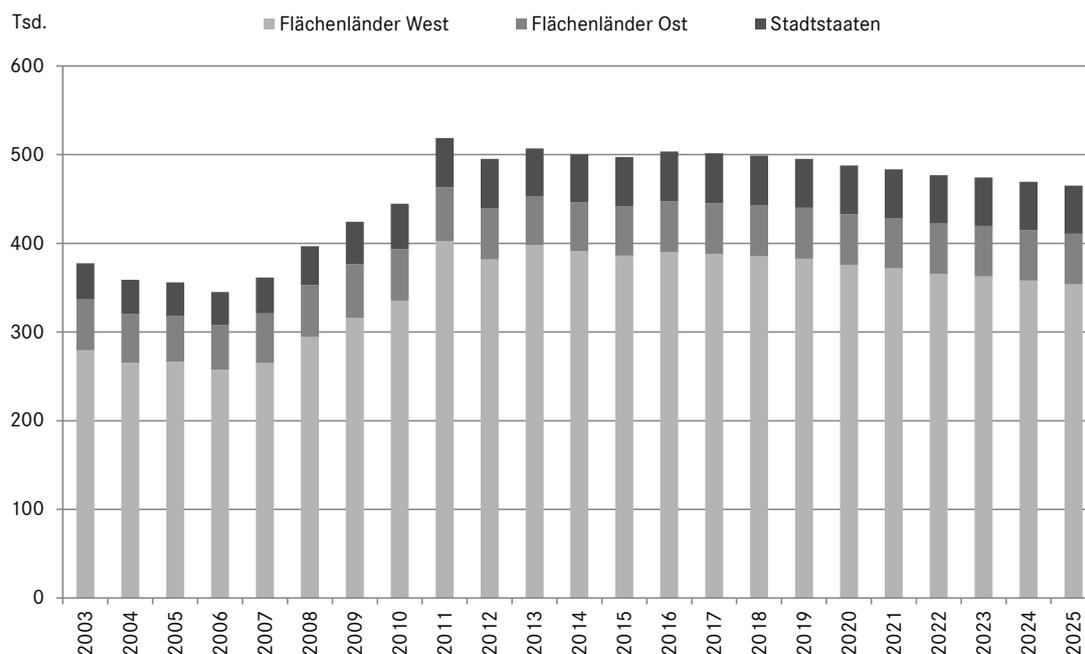
Alle Prognosen der Studienanfängerzahlen lassen erwarten, dass die Studienanfängerzahlen in den nächsten Jahren zwar nicht weiter ansteigen, aber auf dem erreichten hohen Niveau verbleiben werden. Nach Vorausberechnung der Kultusministerkonferenz (KMK) aus dem Jahr 2014 werden die Studienanfängerzahlen bis 2025 leicht rückläufig sein, dabei aber mit rd. 465 Tsd. weiterhin deutlich über denen des Bezugsjahres 2005 (rd. 356 Tsd.) liegen. Insbesondere

|¹¹ Vgl. GWK: Hochschulpakt 2020. Umsetzung in der zweiten Programmphase 2011-2015 (GWK-Heft 54), S. 6-7.

|¹² Vgl. ebd., S. 11.

„die gestiegenen Zahlen von Studienanfängern aus dem Ausland, eine höhere Zahl studienberechtigter Schulabgänger und deren gestiegene Studierneigung sowie die wachsende Zahl beruflich Qualifizierter, die ein Studium aufnehmen“, sind nach Analyse der KMK ausschlaggebend dafür, dass „auch in Zukunft mit Studienanfängerzahlen auf relativ hohem Niveau“ zu rechnen ist (vgl. Abbildung 6). |¹³

Abbildung 6 Studienanfängerinnen und -anfänger in Deutschland von 2003 bis 2025 (bis 2013 Ist, ab 2014 vorausberechnete Zahlen)



Quelle: KMK-Dokumentation Nr. 205; eigene Darstellung nach Tabelle 8-1 (ab 2014 Prognose).

Nach einer Länderumfrage, die der Wissenschaftsrat im September 2017 durchgeführt hat, erwarten die Länder bis 2025, teilweise bis 2030 mehrheitlich gleichbleibend hohe Studienanfängerzahlen bzw. einen geringeren Rückgang, als von der KMK 2014 vorausberechnet. Eine aktuelle Berechnung des Stifterverbandes kommt zu dem Ergebnis, dass sich aus der Zuwanderung ein

|¹³ Kultusministerkonferenz: Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2014 – 2025. Erläuterung der Datenbasis und des Berechnungsverfahrens. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 205 – Juli 2014, S. 33 u. S. 35. Die KMK beabsichtigt, im Laufe des Jahres 2018 eine aktualisierte Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen bis 2030 vorzulegen. Nach einer 2017 vorgelegten Studie der Bertelsmann Stiftung sind – anders als von der KMK 2014 vorausberechnet – aufgrund höherer Geburten- und Zuwanderungszahlen in den nächsten 15 Jahren wieder ansteigende Schülerzahlen zu erwarten. Demnach werden die Schülerzahlen in der Sekundarstufe II und damit die Zahlen der Hochschulzugangsberechtigten bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Stand von 2015 in den Stadtstaaten (um rd. 15 %) und in den ostdeutschen Flächenländern (um rd. 13,3 %) zunehmen. Für die westdeutschen Flächenländer wird dagegen mit einer rückläufigen Zahl von Sek. II-Schülerinnen und Schülern gerechnet (-12,8 %). Vgl. Klemm, K.; Zorn, D.: Demographische Rendite adé. Aktuelle Bevölkerungsentwicklung und Folgen für die allgemeinbildenden Schulen. Gütersloh 2017, S. 20-27.

zusätzliches Potenzial an Studierenden ergibt, das bis zum Jahr 2020 – abhängig vom Umfang studienvorbereitender und -unterstützender Maßnahmen – zwischen 32 Tsd. und 110 Tsd. liegt. |¹⁴ Nach einer Prognose des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) wird die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger bis 2050 bei über 425 Tsd. pro Jahr und damit deutlich über dem Niveau von 2005 liegen, wobei eine regional unterschiedliche Entwicklung der Studiennachfrage erwartet wird. |¹⁵

A.III PERSONALBESTAND UND BETREUUNGSRELATIONEN

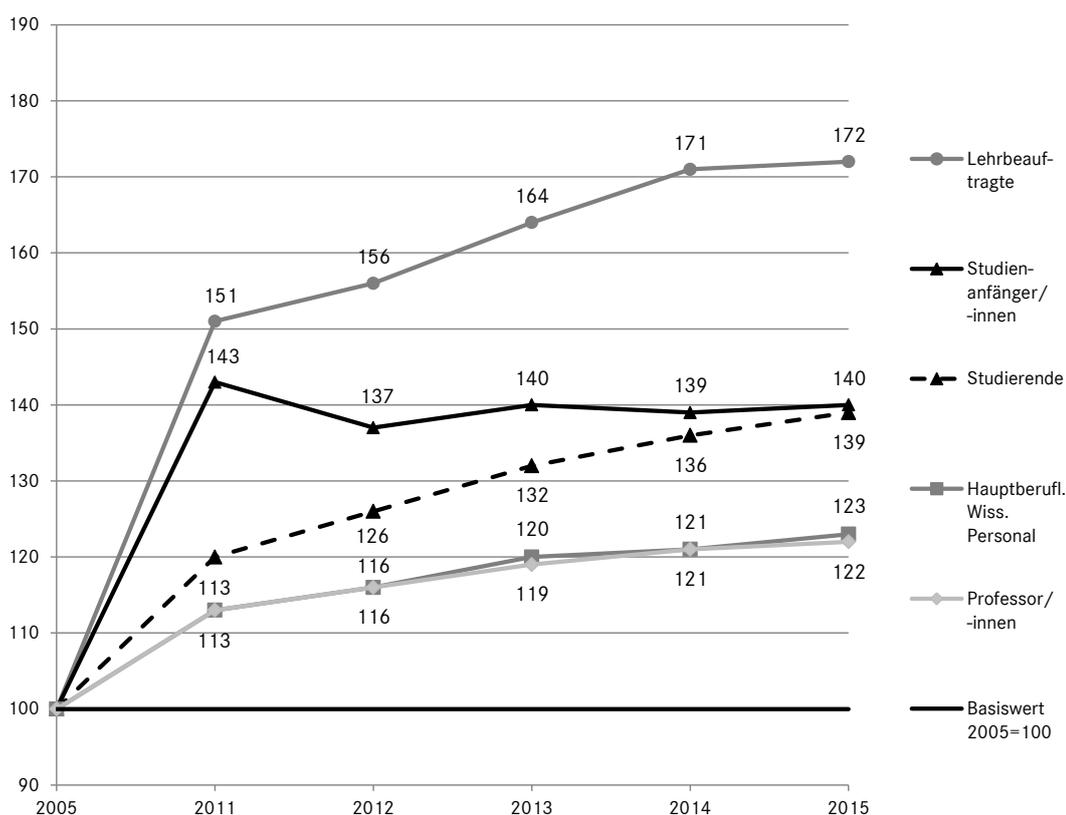
III.1 Entwicklung des Personalbestands an Hochschulen

Während der Laufzeit des Hochschulpakts wurde der Personalbestand an den Hochschulen – ohne drittmittelfinanziertes Personal – weiter ausgebaut. Zwischen 2005 und 2015 stieg die Zahl der Professorinnen und Professoren um 22 %, die Zahl des sonstigen hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals um 23 % (vgl. Abbildung 7). Der Ausbau des Personalbestands blieb allerdings hinter dem Aufwuchs der Studierendenzahlen (2005 bis 2015: plus 39 %) zurück. Zur Bewältigung der Nachfrageexpansion setzten die Hochschulen in hohem Maße auch Lehrbeauftragte ein, deren Zahl in der ersten und zweiten Phase des Hochschulpakts um 72 % angestiegen ist. Die tatsächlichen Anteile der verschiedenen Personalgruppen an der Lehre werden dadurch nicht abgebildet, da deren Lehrverpflichtungen unterschiedlich hoch sind. Über die Höhe der Lehrdeputate wie auch über die Befristungsstruktur von Beschäftigungsverhältnissen gibt diese Statistik keine Auskunft.

|¹⁴ Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft: Höhere Chancen durch höhere Bildung? Hochschul-Bildungs-Report 2020, Essen 2017, S. 22-27.

|¹⁵ Von Stuckrad, Th.; Berthold, Chr.; Neuvians, T.: Auf dem Hochplateau der Studiennachfrage: Kein Tal in Sicht! Modellrechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis zum Jahr 2050. CHE-Arbeitspapier Nr. 203, Dezember 2017.

Abbildung 7 Indexentwicklung des Personalbestands, der Studienanfängerinnen und -anfänger sowie Studierenden von 2005 bis 2015



Quelle: GWK-Heft 54; nach Seite 17.

Aufgrund der im Rahmen des Hochschulpakts befristeten und jährlich schwankenden Mittelzuweisungen wurden an den Hochschulen vor allem befristete Beschäftigungsverhältnisse geschaffen. Eine Sonderauswertung der Hochschulpersonalstatistik zeigt, dass von 7.527 aus Hochschulpaket-Mitteln finanzierten zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen während der zweiten Phase des Hochschulpakts (2011 bis 2015) rd. 80 % befristet waren. Nach dieser Auswertung lag die Befristungsquote noch einmal deutlich höher als die des aus Grundmitteln finanzierten Hochschulpersonals (55 %; vgl. Übersicht 1). Demnach ist der Anteil des befristet beschäftigten wissenschaftlichen und künstlerischen Personals während der Laufzeit des Hochschulpakts weiter gewachsen.

Übersicht 1 Hauptberufliches wissenschaftliches und künstlerisches Personal nach Beschäftigungs- und Finanzierungsart (arithmetisches Mittel der Berichtsjahre 2011 bis 2015)

Beschäftigungsart	Insgesamt	davon nach Finanzierungsart		
		HSP-Mittel	Grundmittel	Drittmittel
auf Dauer	70.928	20 %	45 %	3 %
auf Zeit	159.367	80 %	55 %	97 %
Summe	230.295	7.257	147.459	71.758

Quelle: Institut für Innovation und Technik: Untersuchung der Auswirkungen des Hochschulpakts (HSP) 2020, Abschlussbericht vom 8. Dezember 2017, nach Tabelle 25.

Allerdings ist die Datengrundlage der Sonderauswertung eingeschränkt. |¹⁶ Auch ist die Befristung von Beschäftigungsverhältnissen, die aus Hochschulpaket-Mitteln finanziert werden, davon abhängig, wie die einzelnen Länder ihre Ausbauprogramme gestaltet haben. Mehrere Länder haben ihre im Rahmen des Hochschulpakts bereitgestellten Mittel verstetigt und damit die Einrichtung von Dauerstellen unterstützt; einige haben von Beginn an über ihre Ausbauprogramme die Finanzierung von Dauerstellen aus Hochschulpaket-Mitteln in gewissem Umfang ermöglicht.

Bei der Verteilung der oben genannten personalbezogenen Hochschulpaket-Mittel auf die verschiedenen Personalkategorien ist ein deutlicher Schwerpunkt erkennbar (vgl. Übersicht 2). Im Zeitraum von 2011 bis 2015 verwendeten die Hochschulen die erfassten Hochschulpaket-Mittel nur zu einem geringen Anteil für zusätzliche Professuren (16 %) und Dozenten- oder Assistentenstellen (1 %). Mit dem Gros der im Rahmen der Sonderauswertung erfassten Hochschulpaket-Mittel wurden Beschäftigungsverhältnisse für wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (70 %) sowie für Lehrkräfte für besondere Aufgaben (13 %) finanziert.

| ¹⁶ Alle Daten zur Verwendung von Hochschulpaket-Mitteln für Hochschulpersonal nach: Institut für Innovation und Technik: Untersuchung der Auswirkungen des Hochschulpakts (HSP) 2020, Abschlussbericht vom 08. Dezember 2017. Die Daten des Instituts für Innovation und Technik, das die Auswirkungen des Hochschulpakts im Auftrag des BMBF untersucht hat, basieren auf einer Sonderauswertung der Hochschulpersonalstatistik durch das Statistische Bundesamt. Aufgrund der geringen Zahl des aus Hochschulpaket-Mitteln finanzierten hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Hochschulpersonals (7.257 Personen) nehmen die Autoren eine Untererfassung an. Grund dafür ist, dass Hochschulen die ihnen zugewiesenen Hochschulpaket-Mittel (insbesondere Landesmittel) und das über Hochschulpaket-Mittel finanzierte Personal nicht immer gesondert ausweisen können. Da zwischen den Bundesländern Erfassungsdifferenzen erkennbar waren, wurden die Daten nur auf Bundesebene ausgewertet.

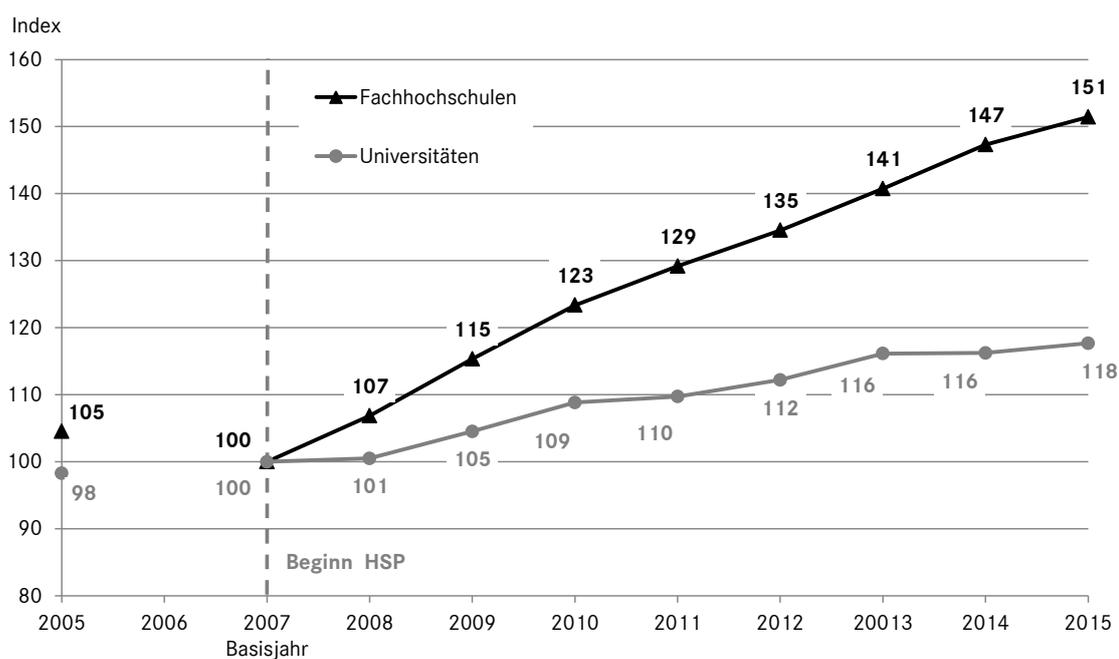
Übersicht 2 Hauptberufliches wissenschaftliches und künstlerisches Hochschulpersonal nach Finanzierungsarten (arithmetisches Mittel der Berichtsjahre 2011 bis 2015)

Personalkategorie	Insgesamt	davon nach Finanzierungsart		
		HSP-Mittel	Grundmittel	Drittmittel
Professor/-innen	44.778	16%	28%	3%
Dozent/-innen und Assistent/-innen	3.608	1%	2%	1%
Wiss. u. künstler. Mitarbeiter/-innen	172.339	70%	65%	96%
Lehrkräfte für besondere Aufgaben	9.570	13%	5%	1%

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung, vgl. Anm. 16.

Bei Betrachtung des Personalausbaus, differenziert nach Hochschultypen, zeigt sich an Fachhochschulen ein besonders starker Anstieg der Personalzahlen. Zwischen 2007 und 2015 nahm das wissenschaftliche und künstlerische Personal an Fachhochschulen um rd. 51 % zu, während der Anstieg an Universitäten nur rd. 18 % betrug (vgl. Abbildung 8). Fachhochschulen reagierten damit erwartungsgemäß auf den überproportionalen Anstieg der Studienanfängerzahlen, den sie entsprechend der Zielsetzung des Hochschulpakts während dessen Laufzeit verzeichnen konnten (vgl. A.I.1 und A.II.1).

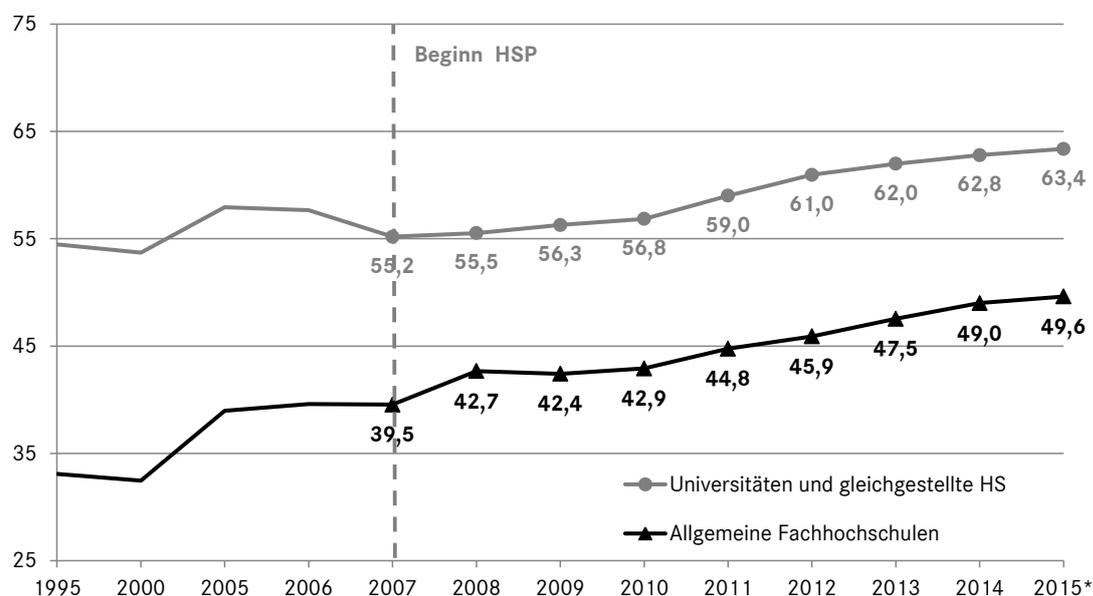
Abbildung 8 Indexentwicklung (Basisjahr 2007 = 100) des hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals (ohne Drittmittelpersonal; in VZÄ) nach Hochschularten von 2005 bis 2015



Quelle: GWK-Heft 53; nach Anhangtabelle 9 mit eigener Indexberechnung.

Von 2005 bis 2015 sind die Studienanfängerzahlen an deutschen Hochschulen um fast 40 %, die Studierendenzahlen um rd. 39 % gestiegen. Im gleichen Zeitraum hat die Gesamtzahl der (befristeten und unbefristeten) Professuren um 22,3 % (von 37.865 auf 46.344) zugenommen. |¹⁷ Infolge des disproportionalen Aufwuchses hat sich das Zahlenverhältnis von Studierenden zu hauptberuflichen Professorinnen und Professoren negativ entwickelt. Ungeachtet des durch Hochschulpaktmittel ermöglichten Personalausbaus stellten sich die durchschnittlichen Betreuungsrelationen Studierende zu Professorinnen und Professoren an Universitäten wie auch an Fachhochschulen im Jahr 2015 ungünstiger dar als im Jahr 2007 (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9 Entwicklung der Betreuungsrelationen Studierende zu hauptberuflichen Professorinnen und Professoren nach Hochschularten von 1995 bis 2015



* Eingeschränkte Vergleichbarkeit mit Vorjahren durch Änderung der Fächersystematik zum WS 2015/16.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Studierende ohne Promovierende zum jeweiligen WS; Personal in Kopfbzahlen).

Im Jahr 2015 lag die Betreuungsrelation (hauptberufliche Professorinnen und Professoren zu Studierenden) an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen bei 1:63 (vgl. Tabelle 4 im Anhang). Die Relationen waren in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (1:93), in den Ingenieurwissenschaften (1:90) sowie in den Geisteswissenschaften (1:74) über alle Standorte hinweg be-

|¹⁷ Berechnung der Studienanfängerzahlen und der Professuren nach GWK: Hochschulpakt 2020. Bericht zur Umsetzung im Jahr 2015, Anhang, Tabelle 6. Studierendenzahlen nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1, WS 2015/2016.

sonders ungünstig. |¹⁸ Besser gestalteten sich die Betreuungsverhältnisse in der Fächergruppe Mathematik/Naturwissenschaften (1:46), am besten in der Humanmedizin/Gesundheitswissenschaften (1:33) sowie in der Fächergruppe Kunst/Kunstwissenschaften (1:22). Die allgemeinen Fachhochschulen boten mit einer Betreuungsrelation von etwa 1:50 (vgl. Tabelle 5 im Anhang) im Vergleich zu Universitäten zwar im Durchschnitt bessere, aber keineswegs zufriedenstellende Betreuungsverhältnisse, zumal hier neben den Professorinnen und Professoren zumeist kein weiteres hauptberufliches Lehrpersonal zur Verfügung steht und kleine Lerngruppen ein Merkmal des Hochschultyps sind. Ungünstige Betreuungsrelationen bestanden insbesondere in den Gesundheitswissenschaften (1:94), in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (1:56) sowie in den Ingenieurwissenschaften (1:46).

Auch nach Ländern und Ländergruppen differieren die Betreuungsrelationen (vgl. Tabelle 6 und Tabelle 7 im Anhang). Verbesserungsbedarf besteht vor allem an den Hochschulen der westdeutschen Flächenländer, die ihre Studienkapazitäten in den vergangenen Jahren stark ausgebaut haben. Im Jahr 2015 boten die Universitäten der westdeutschen Flächenländer ein durchschnittliches Betreuungsverhältnis von 1:68. |¹⁹ Die Betreuungsrelationen an den Universitäten der Stadtstaaten (1:51) und der ostdeutschen Flächenländer (1:51) gestalteten sich im Durchschnitt besser, aber nicht über alle Fächer gleichmäßig gut. Allerdings werden die Betreuungsrelationen an den Hochschulen der Stadtstaaten inzwischen vermutlich ungünstiger ausfallen als 2015, da sich die seit 2012 signifikant gestiegenen Studienanfängerzahlen (vgl. Abbildung 4) noch über mehrere Jahre in den Studierendenzahlen niederschlagen werden. An den Fachhochschulen in den ostdeutschen Flächenländern wird bereits in verschiedenen Fächergruppen eine günstigere Relation von Professoren- und Studierendenzahlen erreicht.

Bei der Bewertung der rechnerischen Betreuungsrelationen ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die tatsächlich von Professorinnen und Professoren erbrachte Lehre aufgrund von Deputatsreduktionen (z. B. für Aufgaben in der akademischen Selbstverwaltung) und Arbeitszeitverkürzungen (z. B. Elternzeit) dem Umfang nach häufig geringer ist als das grundsätzlich vorgesehene Lehrdeputat. Auf eine Minderung ihrer vergleichsweise hohen Lehrdeputate sind vor allem Fachhochschulprofessorinnen und -professoren angewiesen, wenn sie sich auch in der Forschung oder anderen hochschulischen Leistungsdimen-

| ¹⁸ Die Durchschnittswerte schließen abweichende Entwicklungen der Betreuungsrelationen an einzelnen Standorten nicht aus. Fächerspezifische Entwicklungen werden u. a. durch Zulassungsbeschränkungen und durch Eignungsprüfungen (z. B. in Kunst und Musik) beeinflusst.

| ¹⁹ Ähnliche Werte verzeichnet das „Uni-Barometer“ der Zeitschrift *Forschung & Lehre* (1/2018, S. 4) für die Betreuungsrelationen an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen im Jahr 2016.

sionen engagieren. |²⁰ Zudem stehen viele Fachhochschulen bei der Besetzung von Professuren vor Rekrutierungsproblemen. |²¹ In der Konsequenz wird die Lehre zu wesentlichen Anteilen anderen Personalgruppen (Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Lehrkräfte für besondere Aufgaben, Lehrbeauftragte) übertragen. |²² An etlichen Universitäten dürfte inzwischen der Anteil der professoral verantworteten Lehre deutlich unter dem Anteil der Lehre durch sonstiges wissenschaftliches Personal liegen.

Daher ergibt sich ein günstigeres Bild, wenn neben Professorinnen und Professoren auch diese Personalgruppe, die durch Hochschulpakt-Mittel einen starken Aufwuchs erfahren hat (vgl. A.III.1), in die Berechnung von Betreuungsrelationen einbezogen wird. Bei dieser auch der GWK-Berichterstattung zugrundeliegenden Betrachtung ist festzustellen, dass während der ersten und zweiten Phase des Hochschulpakts die Betreuungsrelation an Universitäten (geringfügiger Anstieg von 1:18,2 auf 1:19,3) und an Fachhochschulen (geringfügige Verbesserung von 1:25,5 auf 1:25,3) in etwa gleich geblieben sind. |²³ Bei Einbeziehung des gesamten wissenschaftlichen und künstlerischen Personals bleiben allerdings die wissenschaftliche Qualifikation dieses Personals, der Umfang seiner Beteiligung an der Lehre, seine Berechtigung zur Abnahme von Prüfungen wie auch seine Beschäftigungsdauer und Fluktuation unberücksichtigt. |²⁴

|²⁰ Zur Diskrepanz von „Soll-Lehre und Ist-Lehrkörper“ vgl. Bloch, R.; Lathan, M.; Mitterle, A., et al.: Wer lehrt warum? Strukturen und Akteure der akademischen Lehre an deutschen Hochschulen, Leipzig 2014, S. 32-38. Der Studie zufolge sind Lehrdeputatsreduktionen an Fachhochschulen gängige Praxis. An den untersuchten vier Fachhochschulen aus unterschiedlichen Bundesländern lehren zwischen 60 und 92 Prozent der Professorinnen und Professoren weniger als 18 Semesterwochenstunden. An Universitäten – untersucht wurden vier Universitäten mit 44 Fachbereichen – halten sich Über- und Untererfüllung der Lehrverpflichtung in etwa die Waage. Vgl. ebd., S. 10, S. 104 und S. 46. Der Wissenschaftsrat empfiehlt diesbezüglich, an Fachhochschulen in stärkerem Maße als bisher Schwerpunktprofessuren mit reduziertem Lehrdeputat zu schaffen. Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Personalgewinnung und -entwicklung an Fachhochschulen, Köln 2016, S. 66-69.

|²¹ Vgl. ebd., S. 63-64.

|²² Vgl. Bloch, R.; Lathan, M.; Mitterle, A., et al.: Wer lehrt warum?, a. a. O., S. 10.

|²³ Vgl. GWK: Hochschulpakt 2020. Umsetzung in der zweiten Programmphase 2011-2015, a. a. O., S. 18.

|²⁴ Die Berechnung von Betreuungsrelationen basiert – unabhängig von der Bezugsgröße auf Seiten der Lehrenden – auf Seiten der Studierenden auf der Anzahl der eingeschriebenen Studierenden abzüglich der gemeldeten Promovierenden. Dabei sind z. B. informell Teilzeitstudierende oder nicht aktiv Studierende, die weniger oder keine Lehrleistungen nachfragen, nicht ausweisbar. Auch die ab 2019 vom Statistischen Bundesamt sukzessiv erstellte Studienverlaufsstatistik sieht keine Erfassung der Nachfrage nach Lehrleistungen in Form von ECTS-Erwerb vor.

IV.1 Studienerfolgs- und Studienabbruchquoten

Auch wenn der erfolgreiche Studienabschluss kein alleiniger Indikator für qualitativ hochwertige Lehre ist, gibt er doch wichtige Hinweise auf die Lehr- und Studienqualität an Hochschulen. Bei der Bestimmung von Studienerfolgs- bzw. Studienabbruchquoten stellen sich allerdings „erhebliche Messprobleme“. |²⁵ Weder das Ausmaß noch die Ursachen von Studienabbrüchen sind bisher eindeutig erfassbar. |²⁶ Methodische Probleme bereitet vor allem der Umstand, dass Studierende bisher noch nicht mit einer hochschulübergreifenden Identifikationsnummer erfasst werden, die umfassende Analysen individueller Bildungsverläufe u. a. im Hinblick auf Hochschul- und Fachwechsel, Studienabbruch und Studienabschluss ermöglichen würde. Die Aussagekraft rechnerischer Quoten ist zudem dadurch beeinträchtigt, dass Gründe für Studienabbrüche nicht systematisch und differenziert erfasst werden und somit nicht erkennbar ist, inwieweit diese Gründe im Verantwortungsbereich der Hochschulen liegen und von diesen beeinflussbar sind. |²⁷ Auch sind die institutionellen Spielräume zur Steuerung von Studienerfolg unterschiedlich. Verschiedene Maßnahmen, die sich positiv auf den Studienerfolg auswirken (z. B. Eignungsfeststellungsverfahren für alle Studienbewerberinnen und -bewerber, Festsetzung einer Studienstudienhöchstdauer) sind aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen nicht in allen Ländern und nicht in allen Studiengängen zulässig und sind hochschulpolitisch umstritten. |²⁸

Die Berechnung von Erfolgs- und Abbruchquoten basiert bisher auf unterschiedlichen methodischen Ansätzen und führt zu unterschiedlichen Ergebnissen. |²⁹ Studienerfolgsquoten werden jährlich vom Statistischen Bundesamt auf Basis der amtlichen Studierenden- und Prüfungsstatistik berechnet. Studienerfolg ist dabei als Erwerb eines ersten Hochschulabschlusses definiert. Ausgangspunkt ist jeweils ein Studienanfängerjahrgang, dessen Daten mit Prü-

|²⁵ Hüther, O.; Krücken, G.: Hochschulen. Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung, Wiesbaden 2016, S. 208.

|²⁶ Mit der Förderlinie „Studienerfolg und Studienabbruch“ unterstützt das BMBF seit 2016 Forschungsvorhaben, die sich dem Thema Studienerfolg bzw. Studienabbruch widmen.

|²⁷ Zur Erfassung und wissenschaftspolitischen Bewertung von Studienabbrüchen vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt. Zweiter Teil der Empfehlungen zur Qualifizierung von Fachkräften vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Köln 2015, S. 118-122.

|²⁸ Vgl. Klöpping, S.; Scherfer, M.; Gokus, S., et al.: Studienabbruch in den Ingenieurwissenschaften. Empirische Analyse und Best Practices zum Studienerfolg. acatech-Studie 2017, S. 34-38.

|²⁹ Zu den methodischen Grundlagen und Differenzen vgl. Statistisches Bundesamt: Erfolgsquoten. Berechnung für die Studienanfängerjahrgänge 2004 bis 2008, März 2018, S. 3-8. Heublein, U.; Richter, J.; Schmelzer, R., et al.: Die Entwicklung der Schwund- und Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen. Statistische Berechnungen auf der Basis des Absolventenjahrgangs 2010. HIS: Forum Hochschule 3/2012, S. 53-61.

fungsdaten aus mehreren in Frage kommenden Prüfungsjahren abgeglichen werden. Mit diesem Ansatz wird erkennbar, dass z. B. 81,0 % der Studierenden, die im Jahr 2008 ein Erststudium aufgenommen haben, dieses Studium bis zum Jahr 2016 abgeschlossen haben.

Studienabbruchquoten ermittelt periodisch das Deutsche Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW, vormals HIS). HIS- bzw. DZHW-Studien beziehen u. a. das Wechselverhalten von Studierenden (Studiengangs-, Fach- oder Hochschulwechsel) ein, das durch repräsentative Absolventenbefragungen ermittelt wird. Als Studienabbrecher gelten ehemalige Studierende, die das Hochschulsystem ohne erstes Abschlussexamen und endgültig verlassen haben. |³⁰ Ausgangspunkt der Berechnung von Abbruchquoten ist hier jeweils ein Absolventenjahrgang. Da die Absolventen eines Jahrgangs aus verschiedenen Studienanfängerjahren stammen, wird der jeweilige Absolventenjahrgang nicht nur zu einer, sondern zu allen relevanten Studienanfängerkohorten ins Verhältnis gesetzt.

Aufgrund dieser unterschiedlichen Betrachtungsweisen und weiterer methodischer Differenzen weisen die Ergebnisse beträchtliche Diskrepanzen auf. Während das HIS z. B. für den Absolventenjahrgang 2004 eine Abbruchquote von 22 % ermittelte – demnach läge die Erfolgsquote für diesen Jahrgang bei 78 % –, berechnete das Statistische Bundesamt für dasselbe Berichtsjahr eine Erfolgsquote von nur 68 %. |³¹ Die methodischen Unterschiede, aus denen in diesem Fall eine Diskrepanz von zehn Prozentpunkten resultiert, sind aus Sicht der Hochschulforschung „so erheblich, dass ein genauer Abgleich nicht möglich ist. Sinnvoll ist nur ein Vergleich wesentlicher Tendenzen.“ |³²

Längsschnitt- und Folgestudien des HIS/DZHW, die sich desselben methodischen Instrumentariums bedienen, lassen immerhin den Schluss zu, dass die Studienabbruchquote im Vergleich zu den 1960er Jahren (im Durchschnitt 16 %) mit dem starken Ausbau der Hochschulen in den 1980er Jahren (25-27 %) deutlich angestiegen ist. Obwohl sich die Studierendenquote seither noch einmal deutlich erhöht hat, sind die Studienabbruchquoten nicht weiter

|³⁰ Auf Hochschulebene wird in der Regel nur erfasst, wie viele Studierende die Hochschule ohne Studienabschluss verlassen haben. Dabei ist nicht erkennbar, welche dieser ehemaligen Studierenden ihr Studium an einer anderen Hochschule fortsetzen und abschließen. Die Schwundquoten auf Hochschul- oder Fachenebene erlauben somit noch keine Aussage darüber, wie viele Studierende das Hochschulsystem dauerhaft und ohne Abschluss verlassen. Die Daten zum Studienabbruch sind daher als Schätzungen zu betrachten. Vgl. Hüther, O.; Krücken, G.: Hochschulen. Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung, a. a. O., S. 209.

|³¹ Statistisches Bundesamt: Erfolgsquoten. Berechnung für die Studienanfängerjahrgänge 2004 bis 2008, a. a. O., S. 6.

|³² Heublein, U.; Richter, J.; Schmelzer, R., et al.: Die Entwicklung der Schwund- und Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen, a. a. O., S. 61.

angestiegen, sondern auf gleichbleibend hohem Niveau verblieben. |³³ Der Anstieg von Studienabbrüchen, der mit dem Trend zur Massenuniversität seit den 1970er Jahren einherging, wurde trotz der erneuten Expansion des tertiären Bildungswesens, trotz zunehmender Heterogenität von Studierendenkohorten wie auch durch die Bologna-Reform nicht weiter verstärkt. Allerdings stehen die Hochschulen vor der Herausforderung, das Anspruchsniveau der Studienabschlüsse weiterhin hoch zu halten (vgl. C.I.2.b).

Die vom DZHW errechneten Studienabbruchquoten differieren nach Hochschularten und Fächergruppen z. T. erheblich (vgl. Tabelle 8 im Anhang). |³⁴ Auch können standardisierte Berechnungsverfahren analytisch differenziertere Einzelstudien nicht ersetzen. So kommt eine – allerdings auf zwölf Technische Universitäten beschränkte – Analyse zum Studienabbruch in den Ingenieurwissenschaften, die nach DZHW-Berechnungen als besonders „abbruchintensiv“ gelten, |³⁵ zu deutlich günstigeren Ergebnissen. Zwar attestieren auch die DZHW-Studien den Universitäten insgesamt rückläufige Studienabbruchquoten in ingenieurwissenschaftlichen Bachelorstudiengängen: Demnach konnte die hohe Abbruchquote von 48 % (für die Studienanfängerjahrgänge 2006/2007) über 36 % (2008/2009) auf 32 % (2010/2011) gesenkt werden. |³⁶ Dennoch liegen diese Werte deutlich höher als die Studienabbruchquoten, die bei einer vertieften Analyse von Anfängerkohorten in ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen an den Technischen Universitäten ermittelt wurden: In dieser Stichprobe lag der Anteil der ‚echten‘ Studienabbrüche (d. h. ohne Fach- und Hochschulwechsel) bei den Anfängerkohorten 2008 bis 2012 nur zwischen 19 % und 23 %. |³⁷

Eine erweiterte Hochschulstatistik wird dazu beitragen, dass Messprobleme bei der Bestimmung von Studienerfolgs- und Studienabbruchquoten behoben werden. Die vorgesehene Einführung einer Studierenden-Identifikationsnummer und einer Studienverlaufsstatistik wird es erlauben, echte Studienabbrüche, d. h. das dauerhafte Verlassen des Hochschulsystems ohne Studienabschluss, von solchen Fällen zu unterscheiden, in denen Studierende nur die Hochschule

|³³ Vgl. Heublein, U.; Wolter, A.: Studienabbruch in Deutschland. Definition, Häufigkeit, Ursachen, Maßnahmen. In: Zeitschrift für Pädagogik, 57/2011, H. 2, S. 214-236, S. 220. Heublein, U.; Ebert, J.; Hutzsch, Chr., et al.: Zwischen Studiererwartungen und Studienwirklichkeit. Ursachen des Studienabbruchs, beruflicher Verbleib der Studienabbrecherinnen und Studienabbrecher und Entwicklung der Studienabbruchquote an deutschen Hochschulen, Forum Hochschule 1/2017, S. 261-272.

|³⁴ Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt, a. a. O., S. 85-90.

|³⁵ Heublein, U.; Ebert, J.; Hutzsch, Chr., et al.: Zwischen Studiererwartungen und Studienwirklichkeit, a. a. O., S. XV.

|³⁶ Ebd., S. 264.

|³⁷ Klöpping, S.; Scherfer, M.; Gokus, S., et al.: Studienabbruch in den Ingenieurwissenschaften. Empirische Analyse und Best Practices zum Studienerfolg. acatech-Studie 2017, S. 20. Zur eingeschränkten Vergleichbarkeit mit Ergebnissen der DZHW-Studien vgl. ebd., S. 7.

und / oder das Studienfach wechseln oder ihr Studium unterbrechen. |³⁸ Aber auch bei verbesserten Instrumenten zur Erhebung von Studienerfolgsquoten wird eine Bewertung dieser Quoten nicht unabhängig von der Qualitätssicherung der Benotungspraxis und des Anspruchsniveaus erfolgen können (vgl. C.III.2.b).

IV.2 Studiendauer und Regelstudienzeit

In der hochschulpolitischen Diskussion gilt neben dem Studienabschluss auch die bis zum Abschluss benötigte Studiendauer als ein Qualitätsindikator für die Gestaltung von Studiengängen. In diesem Sinne hat sich der Wissenschaftsrat im Jahr 2008 dafür ausgesprochen, die Einhaltung der Regelstudienzeit (RSZ) „mit hoher Priorität“ zu verfolgen und Studienstrukturen und -organisation so zu gestalten, dass die Studierbarkeit gewährleistet und ein Studienabschluss in der RSZ möglich ist. |³⁹ Angesichts zunehmend heterogener Studienvoraussetzungen betrachtet der Wissenschaftsrat – neben ergänzenden Orientierungs- und Unterstützungsangeboten – die Ermöglichung eines „Studiums mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ gleichwohl als eine Maßnahme, die zur Verbesserung des Studienerfolgs beitragen kann. |⁴⁰ Er hat daher den Ländern empfohlen, die rechtlichen Rahmenbedingungen wie auch Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen so anzupassen, dass Hochschulen „die erforderlichen Freiräume für eine maßvolle Flexibilisierung der Studienverläufe erhalten“. |⁴¹

Empirisch ist festzustellen, dass ein erheblicher Teil der Studierenden bis zum Studienabschluss länger als die vorgegebene RSZ benötigt (vgl. Tabelle 9 im Anhang). So beendeten z. B. im Prüfungsjahr 2016 40,3 % der Bachelor-Absolventinnen und -Absolventen ihr Studium innerhalb der RSZ. Zusätzliche 40,8 % der Absolventinnen und Absolventen erreichten ihren Abschluss bei Überschreitung der RSZ um bis zu zwei Semester. Eine ähnliche Verteilung von Abschlüssen in der RSZ bzw. RSZ plus zwei Semester besteht in anderen Prüfungsgruppen, so wie sich auch bei Universitäts- und Fachhochschulabsolven-

|³⁸ Nach Ankündigung des Statistischen Bundesamtes sollen Studienerfolgsquoten ab 2021 zunächst für das Masterstudium berechnet werden.

|³⁹ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium (Drs. 8639-08), Berlin April 2008, S. 53 und S. 58.

|⁴⁰ Wissenschaftsrat: Strategien für die Hochschullehre | Positionspapier, a. a. O., S. 21.

|⁴¹ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt, a. a. O., S. 106. Übereinstimmend unterstreichen die KMK und die HRK, dass Vorgaben zu den Regelstudienzeiten in erster Linie für die Studiengang- und Ressourcenplanung der Hochschulen relevant sind, sich aber nicht auf das „individuelle Studierverhalten“ beziehen. Den Hochschulen wird u. a. eine Flexibilisierung von Regelstudienzeiten empfohlen, um „individuelle Lernbiografien“ zu ermöglichen und den Studienerfolg zu erhöhen. Europäische Studienreform. Gemeinsame Erklärung von Kultusministerkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz (2015/2016), S. 7. Vgl. Europäische Studienreform. Empfehlung der 15. Mitgliederversammlung der Hochschulrektorenkonferenz, Karlsruhe, 19. November 2013, S. 12.

ten nur graduelle Abweichungen hinsichtlich der Regelstudienzeitüberschreitung zeigen. Von den rd. 439 Tsd. Hochschulabschlüssen des Prüfungsjahres 2016 wurden insgesamt 36,8 % innerhalb der RSZ abgelegt, weitere 42,7 % innerhalb einer um bis zu zwei Semester erweiterten Studiendauer. Weitere 20,5 % desselben Absolventenjahrgangs überschritten die RSZ um mehr als zwei Semester. |⁴²

Die Überschreitung der RSZ kann in Besonderheiten der Studienform oder -gestaltung begründet sein, die in der Hochschulstatistik nicht erfasst sind. So sind zwar nur 3 % der Studierenden in ausgewiesenen Teilzeitstudiengängen mit formal angepasster RSZ eingeschrieben, doch geben in einer aktuellen Umfrage des Deutschen Studentenwerks weitere 5 % der Studierenden an, ein formales Vollzeitstudium in Teilzeit zu absolvieren. Gemessen an ihrem dokumentierten studienbezogenen Zeitaufwand können sogar 29 % der Studierenden als de facto Teilzeitstudierende betrachtet werden. |⁴³ Auch individuell angepasste Regelstudienzeiten – z. B. durch personenspezifische Anrechnung von Auslands- und Sprachsemestern, Praktika oder Zeiten der aktiven Mitarbeit in Hochschulgremien auf die RSZ |⁴⁴ – sind in der Statistik nicht abgebildet.

Im Ergebnis benötigt eine große Mehrheit der Absolventinnen und Absolventen (rd. 80 %) bis zum Studienabschluss eine um bis zu zwei Semester verlängerte RSZ. Diese Entwicklung wie auch die Studienerfolgsquoten gilt es nicht nur auf Systemebene, sondern auch auf Hochschulebene weiter zu beobachten, da sie u. a. für die Ausgestaltung von Studiengängen und Studienbedingungen von Bedeutung sind.

|⁴² Der Anteil der Abschlüsse innerhalb und außerhalb der RSZ ist auf die Gesamtzahl der in einem Jahr abgelegten Studienabschlüsse bezogen. Daraus kann nicht auf Studienabbruch- oder Studienerfolgsquoten geschlossen werden.

|⁴³ Vgl. Middendorff, E.; Apolinarski, B.; Becker, K., et al.: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2016. 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, Juli 2017, S. 15.

|⁴⁴ Vgl. z. B. § 46 Abs. 5 ThürHG.

B. Kontext der Empfehlungen

B.1 HOCHSCHULPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Bis zum Ende des Jahrzehnts werden Bund und Länder wichtige Weichen für die Gemeinschaftsfinanzierung von Hochschulen und außeruniversitärer Forschung stellen. Mit dem Auslaufen des Hochschulpakts sowie des Pakts für Forschung und Innovation und des Qualitätspakts Lehre (2020) stehen die politischen Entscheidungsträger in den kommenden Jahren vor der Aufgabe, einige zentrale Bereiche der gemeinsamen Hochschul- und Wissenschaftsfinanzierung neu zu ordnen. Andere zentrale Bereiche wurden bereits geregelt: Ab 2020 werden die Entflechtungsmittel für den Allgemeinen Hochschulbau entsprechend dem Beschluss der Regierungschefinnen und -chefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in zusätzliche Umsatzsteueranteile zugunsten der Länder umgewandelt. Die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde 2017 gesetzgeberisch umgesetzt. Dies führt ab 2020 zu einer veränderten finanziellen Ausstattung der Länder, die auch den Aufgaben im Hochschul- und Wissenschaftssystem zugutekommen sollte.

Der Wissenschaftsrat hat Bund und Ländern im Jahr 2013 die Vereinbarung eines „Zukunftspakts“ empfohlen, um an die mit den bestehenden Pakten erzielten Erfolge anzuknüpfen, die gemeinsamen wissenschaftspolitischen Ziele weiter zu entwickeln und die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wissenschaftssystems weiter zu verbessern. |⁴⁵ Der Wissenschaftsrat versteht den Zukunftspakt als ein „Gesamtkonzept“, das geeignet ist, die vielfältigen ge-

| ⁴⁵ Wissenschaftsrat: Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, a. a. O., S. 99-105. Der Wissenschaftsrat empfahl u. a. jährliche Aufwüchse in der Grundfinanzierung von Hochschulen um mindestens einen Prozentpunkt oberhalb der wissenschaftsspezifischen Tarif- und Kostensteigerungen, die Aufstockung von Programmpauschalen für öffentlich geförderte Forschungsvorhaben auf 40 % der Antragssumme sowie die Prüfung einer gemeinsamen Finanzierung des allgemeinen Hochschulbaus.

meinsamen Maßnahmen von Bund und Ländern zu integrieren und eine Grundlage für künftige politische Entscheidungsprozesse zu bilden. |⁴⁶

Anschließend an dieses umfassende Zukunftskonzept für das deutsche Wissenschaftssystem richtet der Wissenschaftsrat mit dem vorliegenden Positionspapier den Fokus auf den auslaufenden Hochschulpakt 2020. Er nimmt Stellung zu der Frage, wie das bisher umfangreichste Bund-Länder-Programm für den Hochschulsektor weiterentwickelt werden sollte, um aktuellen und künftigen Anforderungen, wissenschaftspolitischen Zielen und hochschulischen Erfordernissen, quantitativen und qualitativen Dimensionen der Hochschulbildung gleichermaßen gerecht zu werden. Die hier vorgelegten Empfehlungen richten sich demnach auf die Nachfolge des Hochschulpakts 2020, wobei auch durch den Qualitätspakt Lehre angestoßene Entwicklungen berücksichtigt werden (vgl. C.I.1.b). Weder die Förderung anderer hochschulischer Leistungsdimensionen (Forschung, Transfer und Forschungs- und Informationsinfrastrukturen) noch die Fortschreibung der Programmpauschale, die Finanzierung der Bau- und Sanierungsbedarfe und die Entwicklung der Grundfinanzierung sind Gegenstand dieses Positionspapiers.

Es ist zu würdigen, dass Bund und Länder in den drei Phasen des Hochschulpakts kooperativ und flexibel auf den unerwartet starken Anstieg von Studienanfängerzahlen reagiert haben. Der Bund hat sich bereiterklärt, auch künftig einen finanziellen Beitrag in Höhe der bisher im Rahmen des Hochschulpakts bereitgestellten Mittel zu leisten. Es besteht ferner ein politischer Konsens darüber, dass die Möglichkeiten von Artikel 91b GG genutzt werden können, um gute Rahmenbedingungen für qualitativ hochwertige Lehr- und Studienangebote an Hochschulen dauerhaft sicherzustellen und auszubauen. |⁴⁷

B.II POSITIONEN DES WISSENSCHAFTSRATES

Mit dem vorliegenden Positionspapier schließt der Wissenschaftsrat an Empfehlungen zur qualitätsorientierten Weiterentwicklung und Bewertung der Lehre an, die er in den vergangenen Jahren formuliert hat. Diese Ausgangspositionen werden im Folgenden resümiert.

II.1 Gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern

Der Wissenschaftsrat hat Bund und Ländern im Jahr 2013 empfohlen, den Bedarf an zusätzlichen Studienplätzen auch über das Jahr 2020 hinaus gemeinsam zu finanzieren, ihre diesbezüglichen Vereinbarungen an die Vorausbe-

|⁴⁶ Ebd., S. 100.

|⁴⁷ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07. Februar 2018, S. 32.

rechnungen der Kultusministerkonferenz anzupassen und bei der Festlegung der Zuschussbeträge pro Studienanfänger die zu erwartenden Tarif- und Kostensteigerungen zu berücksichtigen. Bei langfristig sinkenden Studierendenzahlen sollten frei werdende Mittel im Hochschulsystem verbleiben und vorrangig zur Qualitätsentwicklung der Lehre eingesetzt werden. Hingewiesen wurde zudem auf die Option, dass die „über den Hochschulpakt realisierte befristete Zusatzfinanzierung der Hochschulen durch Bund und Länder längerfristig in eine nachfrageorientierte Grundfinanzierung der Hochschulen münden könnte“. |⁴⁸

II.2 Betreuungsrelationen

Aus Sicht des Wissenschaftsrates sind angemessene Betreuungsrelationen eine „Grundvoraussetzung guter Lehre“. Eine „durchgreifende Verbesserung der Betreuungsverhältnisse“ wurde daher wiederholt angemahnt. |⁴⁹ Dazu definierte der Wissenschaftsrat im Jahr 2008 nach Fächergruppen differenzierte Zielwerte für Betreuungsrelationen an Universitäten, wobei er sich an Empfehlungen eines Schweizer Expertengremiums orientierte. |⁵⁰ Um eine Annäherung an das Niveau der Schweizer Richtwerte zu erreichen, wurde empfohlen, die Zahl der Professuren an Universitäten differenziert nach Fächergruppen um 10 % bis 33 % zu erhöhen (vgl. Tabelle 10 im Anhang) und dazu erforderliche Anpassungen der Kapazitätsberechnung vorzunehmen. |⁵¹

|⁴⁸ Wissenschaftsrat: Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, S. 33.

|⁴⁹ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, a. a. O., S. 9 und S. 94. Vgl. Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, a. a. O., S. 34 und S. 101; Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt, a. a. O., S. 15.

|⁵⁰ Zur Bestimmung von Zielwerten wählte der Wissenschaftsrat die Schweiz, „da ihr Universitätssystem dem deutschen strukturell sehr ähnlich ist (professuren- und forschungsorientiert), die erforderlichen Daten zur Verfügung stehen und es sich bei der Schweiz um einen sehr anerkannten wissenschaftlichen Konkurrenten im globalen Wettbewerb handelt“. Bezugsgröße war ein seinerzeit von der Kommission für Planung und Koordination der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CPS-CRUS) „als normativ wünschenswert angesehenes Betreuungsverhältnis von Professoren zu Studierenden“ (Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, a. a. O., S. 94ff). Im Unterschied zu Hochschulen in Deutschland erheben schweizerische Hochschulen allerdings Studiengebühren in unterschiedlicher Höhe.

|⁵¹ Der Wissenschaftsrat legte 2008 (Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, S. 10f) Konsequenzen seiner Empfehlungen für die Kapazitätsberechnung dar: Es müsse „ausgeschlossen werden, dass die Pflicht zur erschöpfenden Auslastung der Studienkapazitäten die Qualität von Studium und Lehre massiv beeinträchtigt“. Mit dem Verzicht auf länderübergreifend einheitliche Vorgaben für das Gros der Fächer seien Spielräume geschaffen worden, die es bei künftigen Kapazitätsberechnungen zu nutzen gelte, um gute Betreuungsrelationen sicherzustellen. Auch für die im zentralen Zuteilungsverfahren verbleibenden Studiengänge sei ein reformiertes Berechnungssystem dringend erforderlich. Eine Neubestimmung des Kapazitätsbedarfs solle an den vom Wissenschaftsrat definierten Qualitätszielen ausgerichtet sein, für die eine Verbesserung der Betreuungsrelationen die Voraussetzung sei. Auf Anpassungsbedarfe bei der Kapazitätsberechnung wurde seither wiederholt aufmerksam gemacht, u. a. in den Empfehlungen zur Differenzierung der Hochschulen, Köln 2011, S. 78; Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Medizinstudiums in Deutschland auf Grundlage einer Bestandsaufnahme der humanmedizinischen Modellstudiengänge, Köln 2014, S. 52f; Perspektiven der Universitätsmedizin, Köln 2016, S. 43; Bestandsaufnahme und Empfehlungen zu studiengangsbezogenen Kooperationen: Franchise-, Validierungs- und Anrechnungsmodelle, Köln

Der Wissenschaftsrat hat zudem in mehreren Empfehlungen darauf aufmerksam gemacht, dass der Bedarf an Beratung und Betreuung der Studierenden bereits mit Einführung der gestuften Studienstruktur, vor allem aber mit dem starken Anstieg der Studierendenzahlen in Verbindung mit einer immer stärker ausgeprägten Heterogenität und Internationalität der Studierenden gewachsen ist. |⁵² Damit stellt sich den Hochschulen eine strategische Aufgabe, die impliziert, dass „neue Lehrformate, Modellstudiengänge und innovative Lehrkonzepte entwickelt, gefördert und in der Fläche umgesetzt werden“. |⁵³ Der Umgang mit heterogenen Eingangsqualifikationen der Studierenden kann – je nach (Lehr-) Profil einer Hochschule bzw. eines Studiengangs – eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen umfassen, |⁵⁴ die für die Hochschulen mit zusätzlichem Aufwand verbunden sind und ihre personellen Ressourcen belasten. Gleiches gilt für Maßnahmen zur Stärkung der Arbeitsmarktrelevanz von Studiengängen, |⁵⁵ zur Entwicklung neuer Studienformate und zur Konzeption digitaler Lehr- und Lernformate oder zur Internationalisierung von Studienangeboten. |⁵⁶

Aus Sicht des Wissenschaftsrates sind es vor allem die Betreuungsrelationen, die den notwendigen Bemühungen der Hochschulen um die qualitative Weiterentwicklung von Lehre und Studium Grenzen setzen. |⁵⁷ Die wachsenden und dauerhaften Aufgaben im Bereich der Lehre sollten nicht dauerhaft durch Personal wahrgenommen werden, das befristet oder auf Projektbasis beschäftigt und oft vor allem in der Forschung tätig ist bzw. sich in der Qualifizierungsphase befindet. Der Wissenschaftsrat würdigte, dass Bund und Länder im Rahmen des Hochschulpakts umfangreiche zusätzliche Mittel bereitgestellt haben, um die Hochschulen bei der Bewältigung der expandierenden Nachfrage nach Studienplätzen zu unterstützen, stellte aber zugleich fest, dass die befristeten Mittel „nur eingeschränkt für den dringend benötigten Aufwuchs an Dauerstellen“ genutzt werden konnten. |⁵⁸ Er appellierte daher 2015 erneut an

2017, S. 70. Auch HRK und KMK sprechen sich für eine Weiterentwicklung des bestehenden Kapazitätsrechts aus, vgl.: Europäische Studienreform. Gemeinsame Erklärung von Kultusministerkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz (2015/2016), S. 5.

|⁵² Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, a. a. O., S. 9; Empfehlungen zur Gestaltung des Verhältnisses von beruflicher und akademischer Bildung. Erster Teil der Empfehlungen zur Qualifizierung von Fachkräften vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Köln 2014, S. 62f; Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt, a. a. O., S. 15, S. 73f, S. 113; Strategien für die Hochschullehre, a. a. O., S. 20-22.

|⁵³ Wissenschaftsrat: Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, a. a. O., S. 10.

|⁵⁴ Wissenschaftsrat: Strategien für die Hochschullehre, a. a. O., S. 21.

|⁵⁵ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt, a. a. O., S. 73.

|⁵⁶ Wissenschaftsrat: Strategien für die Hochschullehre, a. a. O., S. 22f. Vgl. C.I.2, Anm. 78 und 79.

|⁵⁷ Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zu Karrierezielen und -wegen an Universitäten, Köln 2014, S. 83f.

|⁵⁸ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt, a. a. O., S. 74.

die Länder, „die Betreuungsrelationen an den Hochschulen zu verbessern, um sie dabei zu unterstützen, auch betreuungsintensive Lehr-/ Lernformate einsetzen zu können, die Herausforderungen einer zunehmend heterogene Studierendenschaft zu meistern und generell die Qualität ihrer Studienangebote zu erhöhen“. |⁵⁹

II.3 Lehrpersonal

Im Rahmen der „Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems“ plädierte der Wissenschaftsrat für eine grundlegende Verbesserung der Personalstrukturen an den Hochschulen: Es sollten „in größerem Umfang attraktive Stellen eingerichtet werden, die dauerhaft finanziert, angemessen vergütet, unabhängig ausgestaltet, mit klaren Entwicklungsperspektiven verbunden und offen für Schwerpunktsetzungen in den unterschiedlichen Leistungsdimensionen sind“. Vor allem sollten die hohe Befristungsquote von Personalstellen unterhalb der Professur reduziert und „attraktive Entwicklungsmöglichkeiten für eine Karriere neben einer Professur“ eröffnet werden. |⁶⁰

Zur Neuordnung der Personalstruktur an Universitäten empfahl der Wissenschaftsrat im Einzelnen, neben der Professur weitere Karriereziele für wissenschaftliches und wissenschaftsnahes Personal zu definieren und anzubieten. Bei dauerhaften Aufgaben in verschiedenen wissenschaftlichen Leistungs- und Dienstleistungsbereichen sollten wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unbefristet beschäftigt werden und in Teilen auch Leitungsverantwortung wahrnehmen können. |⁶¹ Neben dem Aufwuchs an unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen für wissenschaftliches und wissenschaftsnahes Personal wurde die Etablierung der Tenure Track-Professur als alternativer Zugang zur unbefristeten Professur befürwortet. Zur Verbesserung der Betreuungsrelationen hielt der Wissenschaftsrat „eine sukzessive und substanzielle Erhöhung des Anteils der Professuren am wissenschaftlichen Personalbestand“ für erforderlich. Um eine qualitätsorientierte Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, empfahl er einen schrittweisen Aufwuchs um bundesweit 7.500 Professuren (einschließlich Tenure Track-Professuren) an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen bis zum Jahr 2025. Gleichzeitig sollte die Zahl der unbefristet beschäftigten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter so erhöht werden, dass sie „wie auch heute in etwa der Gesamtzahl der Professuren“ entspricht. |⁶²

|⁵⁹ Ebd., S. 15. Als Beispiele für Lehr-/Lernformate mit hohem Betreuungsaufwand nannte der Wissenschaftsrat das Problemorientierte und das Forschende Lernen. Vgl. ebd., S. 113.

|⁶⁰ Wissenschaftsrat: Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, a. a. O., S. 11 und S. 45.

|⁶¹ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zu Karrierezielen und -wegen an Universitäten, Köln 2014, S. 41-44.

|⁶² Ebd., S. 84-85.

Mit Blick auf die Fachhochschulen forderte der Wissenschaftsrat die Länder im Jahr 2010 auf, dafür Sorge zu tragen, dass sich die Betreuungsrelationen bei expandierender Studiennachfrage in diesem Hochschulsektor „nicht weiter verschlechtern“. |⁶³ 2016 regte er eine standort- und fachbezogene Überprüfung der Ausstattung mit Professuren bzw. der Betreuungsrelationen an, „um die Qualität der Lehrangebote und eine dem Hochschultyp adäquate Betreuung zu sichern“. |⁶⁴ Gleichzeitig wurden Empfehlungen zum Anteil der Professuren am Lehrpersonal („Professorinnen und Professoren sollten weiterhin den größten Teil des hauptberuflichen Lehrpersonals ausmachen“), zum Anteil professoraler und hauptberuflicher Lehre (80 %) sowie zur quantitativen Relation von grundmittelfinanzierten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu Professorinnen und Professoren (Verhältnis von 1 zu 3) bekräftigt. |⁶⁵ Die Länder wurden aufgefordert, die Umsetzung dieser Relation zu überprüfen und unter Berücksichtigung des Studierendenaufwuchses ggf. Mittel für zusätzliche unbefristete Personalstellen bereitzustellen. |⁶⁶ Auch für den Fachhochschulsektor unterstrich der Wissenschaftsrat: Wissenschaftliches Personal, das überwiegend mit Daueraufgaben betraut ist, sollte unbefristet beschäftigt sein. |⁶⁷

II.4 Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium

Eine Verbesserung der Betreuungsverhältnisse ist nach Überzeugung des Wissenschaftsrates eine notwendige, wenngleich eine keineswegs hinreichende Voraussetzung für die Schaffung qualitativ hochwertiger Lehr- und Studienbedingungen. Sie muss durch zusätzliche Anstrengungen ergänzt werden, die nach Hochschularten, Fächern und Studiengängen unterschiedlich sein können und nur dezentral in den Fächern wahrgenommen werden können.

Anschließend an diese Feststellung hat der Wissenschaftsrat ebenfalls 2008 differenzierte Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium empfohlen. Dazu gehören eine verbesserte Strukturierung der Studieneingangsphase, die sorgfältige Gestaltung von Übergängen vor und nach dem Studium sowie zwischen den Studienstufen sowie der Aufbau eines umfassenden Beratungs- und Betreuungsangebots. |⁶⁸ Die Umsetzung der Empfehlungen

|⁶³ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Rolle der Fachhochschulen im Hochschulsystem, Köln 2010, S. 52.

|⁶⁴ Ebd., S. 13.

|⁶⁵ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Personalgewinnung und -entwicklung an Fachhochschulen, a. a. O., S. 47.

|⁶⁶ Ebd., S. 50.

|⁶⁷ Ebd., S. 51f.

|⁶⁸ Weitere Empfehlungen richteten sich auf die Qualitätsbewertung von Studium und Lehre, die institutionelle Verantwortung der Hochschulen sowie auf hochschulübergreifende Ansätze der Qualitätsentwicklung. Zusammenfassung der Kernempfehlungen in: Wissenschaftsrat: Strategien für die Hochschullehre, a. a. O., S. 10f.

wurde durch den Qualitätspakt Lehre (2011 bis 2020), durch die Qualitätskomponente des Hochschulpakts, durch eigene Förderprogramme der Länder sowie durch private Förderorganisationen unterstützt, so dass an zahlreichen Hochschulen Projekte zur Weiterentwicklung der Lehre durchgeführt und lehrbezogene Expertise aufgebaut werden konnten.

Temporär geförderte und punktuell wirksame Lehrprojekte sind allerdings nicht ausreichend, um erfolgreiche Konzepte langfristig zu etablieren und in die Breite zu tragen. Der Wissenschaftsrat hat die Länder daher aufgefordert, die Rahmenbedingungen für die Lehre durch eine erhöhte Grundfinanzierung zu stabilisieren. Den Hochschulen wurde empfohlen, „institutionelle Strategien zur systematischen Stärkung und Verbesserung von Lehre und Studium“ zu entwickeln, und es wurden verschiedene Einzelmaßnahmen vorgeschlagen, um die Lehre als institutionelle Gemeinschaftsaufgabe der Hochschulen zu stärken und die „Bologna-Idee“ in eine „umfassende sichtbare Lehrkultur“ zu übersetzen. |⁶⁹ Empfohlen wurde u. a. die Entwicklung von Lehrverfassungen und Lehrprofilen, um die Qualitätsentwicklung der Lehre an verbindlichen Zielen auszurichten und mit institutionellen Strategien auf neue Herausforderungen zu antworten, die sich mit der Digitalisierung in der Lehre wie auch mit der zunehmenden Heterogenität der Studierenden stellen. Der Wissenschaftsrat legte außerdem Wert auf die Weiterentwicklung von Curricula und Lernplattformen, die die Studierenden als Akteure des Lernprozesses besser einbeziehen, indem sie beispielsweise Präsenzlehre und Selbststudium in innovativer Weise vernetzen. |⁷⁰

Der Wissenschaftsrat regte darüber hinaus die Einrichtung einer eigenständigen Organisation für die Lehre an. Nach Auslaufen des Qualitätspakts Lehre und unabhängig von temporär begrenzten Programmen sollte diese Organisation dauerhaft Fördermöglichkeiten für Innovationen in der Lehre bereitstellen, die Vernetzung von Akteuren und den Austausch von Erfahrungen aus Einzelprojekten vorantreiben und so die Verbreitung erfolgreicher Innovationen in der Lehrpraxis unterstützen. Eine Organisation mit gebündelter Expertise für die Hochschullehre sollte außerdem zur Entwicklung valider Kriterien und Verfahren zur Bewertung von Lehrqualität beitragen. |⁷¹

| ⁶⁹ Wissenschaftsrat: Strategien für die Hochschullehre, a. a. O., S. 5 und S. 15.

| ⁷⁰ Ebd., S. 19.

| ⁷¹ Ebd., S. 33-36.

C. Empfehlungen

Bund und Länder haben sich im Jahr 2007 gemeinsam zum Ziel gesetzt, „die Chancen der jungen Generation zur Aufnahme eines Studiums zu wahren“. |⁷² Mit der Vereinbarung des Hochschulpakts haben sie auf die länderübergreifend stark angestiegene Zahl von Studienanfängerinnen und -anfängern reagiert, den erforderlichen Ausbau von Studienkapazitäten unterstützt und zur Stabilisierung der Hochschulfinanzierung beigetragen. Auch im nächsten Jahrzehnt sind die Bildungschancen für studierwillige junge Menschen sicherzustellen und der Bedarf von Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft an akademisch ausgebildeten Fachkräften zu decken. Ebenso wichtig ist es, die qualitätsorientierte Weiterentwicklung von Lehre und Studium voranzutreiben.

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen ist auch künftig ein Zusammenwirken von Bund und Ländern unverzichtbar. Mit der Vereinbarung der Exzellenzstrategie haben Bund und Länder den 2014 erweiterten verfassungsrechtlichen Handlungsspielraum genutzt, um die universitäre Spitzenforschung gemeinsam und auf unbestimmte Zeit zu fördern. Erforderlich ist nun eine ebenso nachhaltige gemeinsame Strategie zur Stärkung der Lehre, damit die beiden aufeinander bezogenen Kernaufgaben Forschung und Lehre sich infolge einer asymmetrischen Förderung an den Hochschulen nicht auseinander entwickeln.

Der Wissenschaftsrat analysiert zunächst die finanzierungsrelevanten Herausforderungen im Bereich Lehre, vor denen die Hochschulpolitik und die Hochschulen aktuell und im kommenden Jahrzehnt stehen (C.I). Daran schließen seine an Bund und Länder gerichteten Empfehlungen zur Nachfolge des Hochschulpakts 2020 an (C.II). Abschließend gibt er Hinweise zur Ausgestaltung und Begleitung einer Nachfolgevereinbarung (C.III).

|⁷² Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 20. August 2007, S. 1.

I.1 Ziele und Herausforderungen für die Hochschulpolitik

I.1.a Kapazitätserhalt

Das hochschulpolitische Ziel, allen für ein Studium geeigneten und daran interessierten Studienbewerberinnen und -bewerbern ein Studium zu ermöglichen, ist weiterhin Konsens. Nach Vorausberechnung der KMK von 2014 werden die Studienanfängerzahlen im kommenden Jahrzehnt weiterhin deutlich über dem Niveau des Jahres 2005 liegen. Auch andere Prognosen lassen erwarten, dass die Nachfrage nach Studienplätzen nicht signifikant sinken wird, sondern dass die hohen Studienanfänger- und Studierendenzahlen der 2010er Jahre auch über das Jahr 2020 hinaus erhalten bleiben (vgl. A.II.2). Ein weiterer Ausbau der Studienkapazitäten insgesamt wird zwar voraussichtlich nicht erforderlich sein. Die nachfragegerechte Bereitstellung von Studienkapazitäten bleibt jedoch eine dauerhafte Herausforderung, die aus den Grundbudgets der Hochschulen nach heutigem Stand nicht zu bewältigen ist.

I.1.b Qualitätsentwicklung

Einig sind sich Bund und Länder ebenfalls darüber, dass sie die Qualität von Studium und Lehre und den Studienerfolg erhöhen wollen. Bereits im Zuge des Kapazitätsausbaus hat die Qualitätsentwicklung von Lehre und Studium zunehmende Aufmerksamkeit erfahren. Mit der Vereinbarung einer qualitätsbezogenen Finanzierungskomponente für die dritte Phase des Hochschulpakts haben Bund und Länder ein primär kapazitätsbezogenes Programm genutzt, um zugleich Maßnahmen zur Verbesserung der Lehr- und Studienqualität zu unterstützen. Daneben fördert der Bund mit dem Qualitätspakt Lehre (2011 bis 2020) zahlreiche Hochschulen bei der projektförmigen Entwicklung und Umsetzung innovativer Lehr-Lernformate und neuer Betreuungskonzepte.

Künftig wird es darauf ankommen, diese Ansätze der 2010er Jahre so weiterzuentwickeln und zu verschränken, dass Qualitätsverbesserungen in der Fläche wirksam werden. Erfahrungen mit Lehrinnovationen dürfen nach Auslaufen der Projektförderung im Qualitätspakt Lehre nicht verloren gehen, sondern müssen ‚lernenden Hochschulen‘ zugutekommen. |⁷³ Nur wenn erfolgreiche

|⁷³ Evaluationen von Einzelprojekten stehen vielfach noch aus, u. a. weil die Projektlaufzeit nicht ausreicht, um die Wirksamkeit innovativer Maßnahmen über die Studiendauer mehr als einer Studierendengruppe gesichert zu bewerten. Der Abschlussbericht über die 1. Förderphase des Qualitätspakts Lehre empfiehlt insbesondere Maßnahmen zur Vernetzung und strategischen Einbettung von Projekten, zur Stärkung des Transfers und zur Sicherung von Nachhaltigkeit. Vgl. Evaluation des Bund-Länder-Programms für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre (Qualitätspakt Lehre), Berlin/Mainz, 31.12.2016, S. 88-91.

Projekte identifiziert, verstetigt, vernetzt und in die Fläche gebracht werden, sind die Ziele des Qualitätspakts Lehre, die Verbesserung der Lehre in der Breite und die langfristige Etablierung einer neuen Lehrkultur, erreichbar und nachhaltig wirksam.

Vor diesem Hintergrund versteht der Wissenschaftsrat seine Empfehlungen zur Nachfolge des Hochschulpakts als komplementär zu seinen früheren Empfehlungen mit Blick auf den auslaufenden Qualitätspakt Lehre. |⁷⁴ Um kontinuierliche institutionelle Lernprozesse zu unterstützen, hat der Wissenschaftsrat 2017 die Einrichtung einer eigenständigen Organisation für die Lehre vorgeschlagen, zu deren Aufgaben die strukturierte Auswertung der angestoßenen Entwicklungen sowie die systematische Vernetzung von Akteuren und Erfahrungen aus innovativen Lehrprojekten gehören soll (vgl. B.II.4). Ergänzend und zeitlich parallel dazu müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Impulse von möglichst vielen Hochschulen aufgegriffen, verarbeitet und umgesetzt werden. Dieser Prozess der Ausbreitung und Verstetigung übertragbarer Projekte ist für die Hochschulen mit erheblichem Mehraufwand verbunden, der durch die Grundbudgets in der Regel nicht gedeckt ist. Wenn die durch Projektförderungen im Qualitätspakt Lehre angeregte Dynamik auf systemischer Ebene nachhaltig wirken soll, sind zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen dauerhaft erforderlich. Der Wissenschaftsrat bekräftigt in diesem Zusammenhang seine Empfehlungen, die Grundausstattung der Hochschulen zu steigern. Eine verlässliche Finanzierung im Rahmen der Hochschulpaket-Nachfolge versetzt die Hochschulen in die Lage, die im Bereich der Lehre anstehenden Herausforderungen zu bewältigen.

I.2 Herausforderungen für die Hochschulen

Als Kernaufgabe der Hochschulen unterliegt die Lehre einer kontinuierlichen Weiterentwicklung. Aktuell und absehbar auch im nächsten Jahrzehnt ist sie von vielfältigen Herausforderungen bestimmt, die mit erheblichem Mehraufwand verbunden sind und zusätzliche personelle Ressourcen beanspruchen. Die Leistungserwartungen an die Hochschulen sind damit Herausforderungen auch für die Hochschulfinanzierung, kann doch die Finanzierung auf gleich bleibendem Niveau die Herausforderungen keinesfalls abdecken. Das betrifft ebenso die Studierenden: Ihr Studierverhalten und ihre Eigenverantwortung sind maßgeblich für den Studienerfolg und durch keine hochschulische Maßnahme zu ersetzen, sondern nur zu unterstützen.

|⁷⁴ Wissenschaftsrat: Strategien für die Hochschullehre, a. a. O., S. 33-36.

I.2.a Umgang mit Heterogenität

Die Hochschulen haben erkannt, dass der Umgang mit zunehmend heterogenen Studierendenkohorten mit sehr unterschiedlichen Eingangsqualifikationen eine strategische Reaktion erfordert. Dazu hat der Wissenschaftsrat in verschiedenen Kontexten differenzierte Empfehlungen gegeben (vgl. Anm. 52). Es bleibt zu beobachten, ob sich bei der Umsetzung der Empfehlungen nachhaltiger Erfolg einstellt oder ggf. weiterreichende Maßnahmen erforderlich werden.

I.2.b Verbesserung des Studienerfolgs und Sicherung des Anspruchsniveaus

Eine zentrale Aufgabe für Hochschulen und Hochschulpolitik ist die Verbesserung des Studienerfolgs. |⁷⁵ Dabei spielt die Integration der Studienanfängerinnen und -anfänger in die akademische und soziale Welt der Hochschulen eine wesentliche Rolle. Sie wird durch die Gestaltung des Lehr- und Betreuungsangebotes und weitere institutionelle Faktoren beeinflusst (vgl. C.II.3). Hochschulen stehen vor der doppelten Herausforderung, am Studieneingang Qualifikationsunterschiede auszugleichen, die sich nachweislich auf den Studienerfolg auswirken, |⁷⁶ und am Studienende eine hohe Absolventenquote zu erreichen, ohne das Anspruchsniveau zu senken. Dies erfordert vielfältige aktive Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung (vgl. B.II.4) wie auch zur Sicherung des Anspruchsniveaus (vgl. C.III.2.b).

I.2.c Weiterentwicklung von Curricula und Hochschuldidaktik

Hochschullehre bedarf einer kontinuierlichen curricularen und didaktischen Weiterentwicklung. Die Gestaltung von Curricula folgt nicht nur fachlichen Entwicklungen, sie erfordert auch fortgesetzte Anpassungen an Erkenntnisse aus Fächern, die sich mit Lernprozessen und wissenschaftlichen Lehrmethoden befassen. Zugleich gilt es, die Wirksamkeit von Vermittlungsformen und Lehrformaten hinsichtlich des erzielten Lernerfolgs zu überprüfen. Die Instrumente zur Evaluation der Lehre sind fortlaufend zu verbessern und dabei auch

|⁷⁵ Auch nach Überzeugung des Wissenschaftsrates müssen die Anstrengungen darauf gerichtet sein, die nach Fächergruppen und Hochschularten unterschiedliche, insgesamt aber zu hohe Zahl der Studienabbrüche zu minimieren, ohne das Anspruchsniveau der Studienabschlüsse zu senken. Bei Bachelorstudiengängen hält der Wissenschaftsrat eine Studienerfolgsquote von 80 % ohne Absenkung von Leistungsstandards für erreichbar. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt, a. a. O., S. 122.

|⁷⁶ Verschiedene Studien zeigen, dass sich u. a. eine nichtakademische Bildungsherkunft, eine nichttraditionelle, z. B. beruflich erworbene Hochschulzugangsberechtigung sowie ein Migrationshintergrund negativ auf den statistischen Studienerfolg auswirken. Vgl. Heublein, U.; Ebert, J.; Hutzsch, Chr., et al.: Zwischen Studiererwartungen und Studienwirklichkeit, a. a. O., S. 59-99 und S. 270-272; Heublein, U.; Ebert, J.: Ursachen des Studienabbruchs bei Studierenden mit Migrationshintergrund, a. a. O.

neue methodische Ansätze zu erproben, die die Interaktivität des Lehr-Lernprozesses und das Handeln der Studierenden stärker berücksichtigen. |⁷⁷

I.2.d Ausgestaltung des digitalen Wandels

Qualitative Weiterentwicklungen von Lehre und Studium werden nicht zuletzt durch technologische und gesellschaftliche Prozesse vorangetrieben. Die Digitalisierung erfordert nicht nur Investitionen in die technischen Infrastrukturen, sie geht auch mit curricularen, strukturellen und organisatorischen Veränderungen der Hochschullehre einher. In allen Fachgebieten sind didaktische Konzepte zur produktiven Nutzung digitaler Medien in der Lehre und in der Ausgestaltung von Studienformaten zu entwickeln. Auch entstehen im Zuge des digitalen Wandels sowohl im Bereich der Wissenschaft wie auch auf dem außerhochschulischen Arbeitsmarkt neue Ausbildungsbedarfe, auf die Hochschulen mit innovativen und interdisziplinären Studienangeboten reagieren müssen. |⁷⁸

I.2.e Stärkung der Internationalisierung

Zugleich wachsen mit der Globalisierung und dem Aufstieg neuer Wissensgesellschaften und Wissenschaftsnationen die Anforderungen an die internationale Ausrichtung von Wissenschaft und Wirtschaft. Für international orientierte Berufsfelder innerhalb und außerhalb der Wissenschaft müssen die Hochschulen Studierende für internationale und interkulturelle Tätigkeiten ausbilden und selbst Personal mit diesen Merkmalen und Kompetenzen rekrutieren bzw. entwickeln. Auch diese Aufgabe macht neue Ansätze in Studium und Lehre erforderlich. |⁷⁹

|⁷⁷ Beispiele für neue Evaluationsmethoden sind die Teaching Analysis Poll (TAP), eine ursprünglich an US-Hochschulen entwickelte Methode der moderierten Gruppeninterviews, oder die Lernzielorientierte Evaluation, die an der Universität Bielefeld konzipiert wurde.

|⁷⁸ Wissenschaftsrat: Strategien für die Hochschullehre, a. a. O., S. 22f. Der Wissenschaftsrat behält sich vor, sich in einer gesonderten Empfehlung mit den Anforderungen der Digitalisierung im Bereich von Lehre und Studium zu befassen.

|⁷⁹ Der Wissenschaftsrat verweist auf seine Empfehlungen zur Internationalisierung der Hochschulen, die 2018 vorgelegt werden sollen.

II.1 Finanzierungs- und Planungssicherheit

Der Hochschulpakt zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfängerinnen und -anfänger wurde bisher für drei aufeinander folgende Programmphasen jeweils befristet geschlossen. Zudem wurde die Ausgestaltung der vier- bis fünfjährigen Programmphasen von Bund und Ländern periodisch neu vereinbart. Damit wurden die Möglichkeiten der Hochschulen stark eingeschränkt, Hochschulpakt-Mittel für unbefristete Maßnahmen einzusetzen.

Finanzierungs- und Planungssicherheit sind aber Grundvoraussetzungen dafür, dass die Hochschulen die Erwartungen an Kapazitätserhalt und Qualitätsentwicklung erfüllen können. Temporäre Förderprogramme erfüllen diese Voraussetzungen nicht. *Aus Sicht des Wissenschaftsrates ist es daher unabdingbar, dass ein künftiges Finanzierungsmodell, wie von den Regierungsparteien auf Bundesebene vorgesehen, auf Dauer gestellt ist.* Bund und Länder sollten den verfassungsrechtlichen Rahmen nutzen, um einen gemeinsamen und dauerhaften Beitrag zur Hochschulbildung nach 2020 zu vereinbaren. Ein langfristig vereinbarter Finanzierungsmechanismus schließt flexible Komponenten nicht aus, die es perspektivisch ermöglichen, auf eine andere als die prognostizierte Studierendennachfrage oder auf veränderte Herausforderungen zu reagieren. Auch sollte die Durchführung der Nachfolgevereinbarung zum Hochschulpakt beobachtet werden, damit mögliche dysfunktionale Effekte identifiziert und korrigiert werden können (vgl. C.III).

Bei Studienanfänger- und Studierendenzahlen, die auf hohem Niveau verbleiben, werden die Hochschulen Mittel mindestens in dem bisherigen Umfang benötigen, um ihre Studienangebote nachfragegerecht aufrechtzuerhalten. Dabei kann es in einzelnen Fächern oder an einzelnen Standorten geboten sein, vorhandene Studienkapazitäten auszubauen, abzubauen oder zwischen Fächergruppen zu verlagern. *Angesichts des absehbaren Gesamtbedarfs hält es der Wissenschaftsrat aber für erforderlich, dass die Finanzierung mindestens auf dem bisherigen Niveau sichergestellt wird.*

II.2 Kapazitätserhalt und Qualitätsverbesserung

Trotz des finanziellen Engagements von Bund und Ländern haben sich die Betreuungsrelationen von Professuren zu Studierenden seit 2007 negativ entwickelt (vgl. A.III.2). In der Ausbauphase haben viele Hochschulen erhebliche zusätzliche Anstrengungen unternommen, um der Nachfrage nach Studienplätzen zu entsprechen. Der im vergangenen Jahrzehnt notwendige Kapazitätsausbau darf aber nicht dauerhaft zu Lasten der Lehr- und Studienqualität gehen.

Auf den Kapazitätsausbau bzw. Kapazitätserhalt müssen daher dringend umfassende Qualitätsverbesserungen folgen. Mit Einführung einer auf die Qualitätsentwicklung zielenden Finanzierungskomponente in der dritten Phase des Hochschulpakts haben Bund und Länder die erforderliche Erweiterung der Zielsetzung bereits eingeleitet. Sie sollten nun verstärkt darauf hinwirken, dass die quantitative Expansion der Hochschulbildung nicht mit Qualitätseinbußen, sondern mit Qualitätssteigerungen in der Breite einhergeht. Nur so können die internationale Wettbewerbsfähigkeit der akademischen Bildung in Deutschland und ihr Anschluss an die international leistungsstärksten Hochschulsysteme langfristig sichergestellt werden. |⁸⁰

Verbesserungen der Lehrqualität dürfen nicht nur Standorten mit geringer Studiennachfrage und entsprechend günstigeren Betreuungsrelationen vorbehalten sein. *Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Lehre und Studium müssen künftig insbesondere auch jenen Hochschulen und Fächern ermöglicht werden, die ihre Kapazitäten in den vergangenen Jahren stark ausgebaut haben – dazu zählen viele Fachhochschulen –, so dass Verbesserungen möglichst vielen Studierenden zugutekommen.*

II.3 Verbesserung der Betreuungsrelationen

Ein angemessenes quantitatives Verhältnis von Professuren zu Studierenden ist eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für eine hohe Qualität von Studienangeboten und -bedingungen (vgl. B.II.2). |⁸¹ Der Wissenschaftsrat bewertet es daher als besonders problematisch, dass sich diese Betreuungsrelationen während der Laufzeit des Hochschulpakts im Durchschnitt aller Ländern weiter verschlechtert haben (vgl. A.III.2). *Anstrengungen zur Qualitätsentwicklung müssen daher mit einer Verbesserung der Betreuungsrelationen beginnen.*

Wenn Betreuungsrelationen durch zusätzliche Professuren und ähnlich qualifiziertes, eigenständig forschendes Personal verbessert werden, dann entstehen neben der Lehrkapazität auch Forschungskapazitäten und damit weitere Kosten, die allerdings nicht aus der Nachfolgevereinbarung zum Hochschulpaket

|⁸⁰ Im internationalen Vergleich sind die Pro-Kopf-Ausgaben für Studierende nicht mehr konkurrenzfähig (vgl. A.I.3). Auch gemessen am Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegen die Ausgaben für den tertiären Bildungsbereich in Deutschland unterhalb des OECD-Durchschnitts. Vgl. Bildung auf einen Blick 2017. OECD-Indikatoren, Tabelle B2.1, S. 230. Das Vorhaben der Bundesregierung, die Ausgaben für Wissenschaft und Forschung bis 2025 auf einen Anteil auf 3,5 % des BIP zu steigern (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07. Februar 2018, S. 34), ist daher nachdrücklich zu begrüßen.

|⁸¹ „Eine Verbesserung der Betreuungssituation durch Professoren ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil lediglich die Professoren eigenständig lehren, studienbegleitende Prüfungen abnehmen, Maßstäbe für Leistungsbewertungen setzen, für kontinuierliche Lehrangebote und Beratungsleistungen sorgen und den wissenschaftlichen Nachwuchs ausbilden.“ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, a. a. O., S. 94. Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zu Karrierezielen und -wegen, a. a. O., S. 13, S. 82. Vgl. Heublein, U.; Ebert, J.; Hutzsch, Chr., et al.: Zwischen Studierenerwartungen und Studienwirklichkeit, a. a. O., S. X.

zu finanzieren wären. |⁸² Nur so kann aber der Einheit von Forschung und Lehre als prägendem Merkmal eines akademischen Studiums insbesondere an Universitäten Rechnung getragen werden.

Die vielfältigen Entwicklungs- und Betreuungsaufgaben sind mit erheblichem Aufwand für die Hochschulen verbunden. Manche Aufgaben können an weisungsgebundenes Personal in der Qualifizierungsphase delegiert werden. Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder Lehrkräfte für besondere Aufgaben können wichtige Beiträge in der Lehre leisten. Allerdings stellen konzeptionelle Aufgaben hohe Anforderungen an Expertise und Erfahrung, Kontinuität und Verbindlichkeit. Dazu gehören die Entwicklung des fachlichen Studienangebots und die Erstellung von Konzepten und Curricula. Dies sind Aufgaben für Professorinnen und Professoren sowie für unbefristet beschäftigtes wissenschaftliches Personal mit Promotion und mit Eigenständigkeit in Forschung und Lehre. |⁸³ Auch viele fachliche Beratungs- und Betreuungsleistungen wie z. B. Beratungen zum Studienaufbau, Rückmeldungen zum individuellen Leistungsstand, Prüfungen, die Planung von Semesterarbeitsprogrammen, Praktika und Auslandsaufenthalten, die Begleitung wissenschaftlicher Arbeiten und eigener Projekte in der Forschung sollten vor allem von diesen Personalgruppen durchgeführt werden. Das geht mit einer hohen Verantwortung für das Studienangebot und den Studienerfolg einher. Verlässliche Angebote, die die direkte Kommunikation von Lehrenden und Studierenden unterstützen, schaffen zudem Verbindlichkeit, stärken die fachliche Identifikation und die individuelle Studienmotivation. Sie fördern die Integration von Studierenden in die „akademische und soziale Welt der Hochschulen“ und den erfolgreichen Studienverlauf. |⁸⁴ Bei insgesamt steigender Studierquote und zunehmenden Anteilen betreuungsintensiver Studierendengruppen, z. B. nichttraditionelle Studierende und Bildungsausländer, kommt der Qualität und Stabilität von Betreuungsangeboten umso größere Bedeutung zu. |⁸⁵

|⁸² Folgekosten verbesserter Betreuungsrelationen (z. B. zusätzliche Flächen- und Ausstattungsbedarfe für Forschung) sollten nicht aus Mitteln für die Hochschulbildung, sondern aus der Grundfinanzierung oder durch andere Sonderprogramme gedeckt werden.

|⁸³ In einzelnen Ländern wurden neben der Professur weitere Personalkategorien (z. B. Senior Lecturer/Senior-Dozenten) mit vergleichbaren Qualifikationen und Befugnissen eingeführt. Diese sind hier einbezogen.

|⁸⁴ Vgl. Hüther, O.; Krücken, G.: Hochschulen. Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung, Wiesbaden 2016, S. 212-215, S. 213. Zur Bedeutung eines kontinuierlichen Dialogs zwischen Lehrenden und Studierenden für den Studienerfolg vgl. auch Heublein, U.; Ebert, J.; Hutzsch, Chr., et al.: Zwischen Studierenerwartungen und Studienwirklichkeit, a. a. O., S. 154-158; Heublein, U.; Hutzsch, Chr.; Kracke, N., et al.: Die Ursachen des Studienabbruchs in den Studiengängen des Staatsexamens Jura. Eine Analyse auf Basis einer Befragung der Exmatrikulierten vom Sommersemester 2014. DZHW-Projektbericht, September 2017, S. 85.

|⁸⁵ Heublein, U.; Richter, J.; Schmelzer, R., et al.: Die Entwicklung der Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen. Statistische Berechnungen auf der Basis des Absolventenjahrgangs 2012. Forum Hochschule 4/2014, S. 10. Während z. B. im Absolventenjahrgang 2012 unter den deutschen Bachelor-Studierenden 28 % ihr Studium abbrachen, lag die Studienabbruchquote von Bildungsausländern bei 41 %.

Die dafür erforderlichen personellen Ressourcen sind bisher nicht im notwendigen Umfang und in der gebotenen Kontinuität gegeben. Befristete Finanzierungsvereinbarungen und schwankende Mittelzuweisungen im Rahmen des Hochschulpakts haben die Planungssicherheit auf Seiten der Hochschulen eingeschränkt. Das Gros des aus Hochschulpakt-Mitteln finanzierten Lehr- und Unterstützungspersonals wurde nur befristet eingestellt (vgl. A.III.1). |⁸⁶ Dieser Umstand wiegt umso schwerer, als auch mehr als die Hälfte des aus Grundmitteln finanzierten wissenschaftlichen Hochschulpersonals nicht auf Dauer beschäftigt ist. Besonders an Fachhochschulen sind Verbesserungen erforderlich, weil es hier weiterhin kaum Unterstützungspersonal aus der Grundausrüstung gibt. Professorinnen und Professoren sind oft mit Aufgaben belastet, die unterhalb ihres Qualifikationsniveaus liegen, und können daher ihr wissenschaftliches Potential nicht voll entfalten. |⁸⁷

Vor diesem Hintergrund und im Anschluss an seine früheren Empfehlungen (vgl. B.II.3) spricht sich der Wissenschaftsrat nachdrücklich dafür aus, *Mittel zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium künftig vorrangig für unbefristet beschäftigtes wissenschaftliches Lehrpersonal einzusetzen*. Die Hochschulen müssen in die Lage versetzt werden, in erheblichem Umfang zusätzliches Lehrpersonal – Professorinnen und Professoren oder ähnlich qualifiziertes und befugtes Personal – dauerhaft einzustellen. Mehr personelle Kontinuität und Verlässlichkeit werden bereits zur Qualitätssteigerung von Lehre und Studium beitragen, sollten aber durch weitere Maßnahmen ergänzt werden (vgl. B.II.4).

Die Hochschulen sind aufgefordert, diese Chance zu nutzen, um den Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse zu reduzieren. Zusätzliche Professuren und vergleichbare Personalstellen werden dazu beitragen, dass sich der Betreuungs- und Prüfungsaufwand dauerhaft auf mehr professorales Lehrpersonal verteilt und Überlasten in den Studiengängen abgebaut werden können.

Der Wissenschaftsrat hat 2008 nach Fächergruppen differenzierte Zielzahlen für Betreuungsrelationen an Universitäten bestimmt. |⁸⁸ Von diesen Zielzahlen haben sich die Betreuungsrelationen vor allem in den Rechts-, Wirtschafts-

Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Gewinnung, Integration und Qualifizierung internationaler Studierender. Dritter Teil der Empfehlungen zur Qualifizierung von Fachkräften vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, Köln 2016, S. 12. Die Ergebnisse aktueller Schulleistungsstudien lassen erwarten, dass der Betreuungsbedarf künftig weiter steigen wird. Vgl. Stanat, P.; Schipolowski, St.; Rjosk, C., et al. (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich, Münster 2017. Hußmann, A.; Wendt, H.; Bos, W. et al. (Hrsg.): IGLU 2016. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Münster 2017.

|⁸⁶ Die starke Ausweitung befristeter Arbeitsverträge betrifft besonders Fachhochschulen, die einen überproportionalen Anteil des Kapazitätsausbaus geleistet haben.

|⁸⁷ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Personalgewinnung und -entwicklung an Fachhochschulen, a. a. O., S. 50f.

|⁸⁸ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, a.a.O., S. 94ff.

und Sozialwissenschaften (Zielzahl 2008: 1:62,1; Ist-Stand 2015: 1:93), in den Ingenieurwissenschaften (Zielzahl 2008: 1:38,1; Ist-Stand 2015: 1:90) und in den Geisteswissenschaften (Zielzahl 2008: 1:45,7; Ist-Stand 2015: 1:74) seither noch weiter entfernt (vgl. A.III.2 und Tabelle 10 im Anhang). Die Größenordnung des zusätzlichen Personalbedarfs hat der Wissenschaftsrat in weiteren Empfehlungen veranschlagt (vgl. B.II.2 und B.II.3). Diese Zielzahlen und Bedarfsanalysen sollten beim Ausbau von Professuren berücksichtigt werden.

Eine höhere Qualifikation und die Kontinuität des unbefristet beschäftigten Lehrpersonals können die Lehre inhaltlich verbessern. Für verbesserte Betreuungsrelationen infolge eines Aufwuchses an Professuren müssen jedoch nicht nur die finanziellen, sondern auch rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Zur Anpassung der Kapazitätsberechnung und der Lehrverpflichtungsverordnungen bestehen innerhalb des verfassungsrechtlich gesetzten Rahmens Handlungsspielräume für die Länder, denen die Festsetzung der fach- oder fächergruppenspezifischen Curricularwerte obliegt. Diese Spielräume, die in der Vergangenheit bereits zur Steuerung von Studienkapazitäten genutzt wurden, |⁸⁹ sollten künftig zur Verbesserung der Betreuungsrelationen ausgeschöpft werden. Handlungsspielräume für qualitätsverbessernde Maßnahmen können entstehen, wenn die Einstellung von zusätzlichem unbefristeten Lehrpersonal keine Ausweitung der Kapazitäten nach sich zieht, sondern deren Erhalt sicherstellt.

Unter Umständen wird die Einrichtung zusätzlicher Professuren und anderer Dauerstellen für wissenschaftliches Personal auch durch haushaltsrechtliche Hürden behindert, so z. B. durch Auflagen zur Verwendung befristet bereitgestellter Mittel. Auch für solche Beschränkungen wurden in einigen Ländern bereits haushaltsrechtliche Lösungen entwickelt, deren Übertragbarkeit geprüft werden sollte.

II.4 Dynamische Finanzierung

Der Hochschulpakt zielte in erster Linie auf den Kapazitätsausbau bzw. in den ostdeutschen Ländern auf den Kapazitätserhalt. Bei seiner Nachfolge sollten Mittel, die künftig den Kapazitätserhalt finanzieren sollen, nach Möglichkeit so eingesetzt werden, dass sie auch qualitätssteigernde Effekte haben. Diese Möglichkeit sollte jedoch nicht mit unrealistischen Qualitätserwartungen überfrachtet werden. Maßnahmen zur weiteren Qualitätsentwicklung könnten im Falle eines Nachfragerückgangs auch aus den Mitteln finanziert werden, die

|⁸⁹ So konnte z. B. durch die Absenkung von Curricularwerten (CW), die für die Berechnung der Aufnahmekapazität maßgebliche Eingabegröße, die Anzahl der bereitzustellenden Studienplätze rechnerisch erhöht werden. Die umgekehrte Entwicklung mit höheren CW-Werten ist nun erforderlich. Vgl. Borgwardt, Angela: Reformierung des Kapazitätsrechts – Was tun? Kurzexpertise sowie Ergebnisse eines Fachgesprächs vom 23. März 2017, S. 3.

für den Kapazitätserhalt bereitgestellt werden. Aber auch bei rückläufiger Studierendennachfrage sind die Finanzwirkungen eines künftigen Finanzierungsmechanismus für die Hochschulen nicht absehbar, da der Parameter für die Mittelvergabe umgestellt wird. Falls sich die bzw. eine der künftigen Bezugsgrößen negativ entwickelt, sollten dadurch frei werdende Mittel für qualitätsverbessernde Maßnahmen zur Verfügung stehen. Eine solche Entwicklung, die finanzielle Spielräume für Qualitätsentwicklung eröffnen könnte, kann aber nicht vorausgesetzt und abgewartet werden. Wenn eine weitere Qualitätsentwicklung politisch gewollt ist, sind dafür weitere Maßnahmen und zusätzliche Ressourcen erforderlich, die unmittelbar und verlässlich zur Verfügung stehen. Über eine Nachfolgevereinbarung mit dem bisherigen Finanzvolumen hinaus sind zusätzliche Mittel notwendig, um den finanziellen Spielraum zur qualitativen Weiterentwicklung von Studium und Lehre zu vergrößern. Dafür ist eine progressive Finanzierung angemessen.

Der Wissenschaftsrat empfiehlt Bund und Ländern, eine dynamische Finanzierungskomponente zu prüfen, wie er sie bereits zur kontinuierlichen Anpassung der Grundfinanzierung von Hochschulen vorgeschlagen hat. |⁹⁰ Solche regelmäßigen und verlässlichen Zuwächse ermöglichen Hochschulen, die Qualitätsentwicklung gezielter und weiter voranzutreiben.

Durch den Pakt für Forschung und Innovation ist dem außeruniversitären Forschungsbereich ein kontinuierlicher jährlicher Budgetaufwuchs von mindestens 3 % garantiert. Mit einem ebenso regelmäßigen und verlässlichen Aufwuchs der Mittel für die Hochschulbildung sollte darauf hingewirkt werden, dass die Budgetentwicklung der Hochschulen dem Aufgabenzuwachs folgt und sich die Hochschulen in gleicher Weise positiv entwickeln können wie die außeruniversitären Forschungseinrichtungen. |⁹¹

C.III HINWEISE ZUR AUSGESTALTUNG UND BEGLEITUNG EINER NACHFOLGEVEREINBARUNG

Bund und Länder werden eine Nachfolgevereinbarung für den Hochschulpakt ausgestalten und sich dabei u. a. über Finanzierungsschlüssel und -mechanismen, d. h. auch über die Mittelverteilung nach zu definierenden Parametern, verständigen. Der Wissenschaftsrat gibt dazu im Folgenden Hinweise. Nach einer Betrachtung von nichtintendierten Begleiteffekten des Hochschulpakts

|⁹⁰ Wissenschaftsrat: Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, a. a. O., S. 57. Die Allianz der Wissenschaftsorganisationen hat sich in einem Schreiben an den Leiter des Bundeskanzleramts vom 25.09.2017 u. a. für einen stetigen Zuwachs der künftigen Hochschulbildungsfinanzierung ausgesprochen.

|⁹¹ Der Wissenschaftsrat hat darauf hingewiesen, dass es nicht „zu einer dauerhaften Entkopplung der Budgetentwicklung zwischen Hochschulen und außeruniversitärem Sektor“ kommen sollte. Wissenschaftsrat: Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, a. a. O., S. 81.

2020 und möglicher Gegenmaßnahmen (C.III.1) gibt der Wissenschaftsrat Anregungen zur Wahl und zur Kombination möglicher Parameter (C.III.2) sowie zur wissenschaftlichen Begleitung einer Nachfolgevereinbarung (C.III.3). Dabei bezieht er neben früheren Empfehlungen zur Bewertung von Lehr- und Studienqualität auch Ergebnisse einer eigenen Umfrage unter den Ländern zu deren leistungsorientierter Mittelvergabe (LOM) im Bereich Lehre in seine Überlegungen ein. Der Wissenschaftsrat unterscheidet dabei zwischen der Verteilung der Bundesmittel auf die Länder entlang bestimmter Parameter, der Zuweisung der Mittel an die Hochschulen und dem Einsatz der Mittel an den Hochschulen (C.III.2).

III.1 Nebeneffekte des Hochschulpakts 2020 und Kriterien für die künftige Parameterbestimmung

Das künftige Finanzierungsmodell sollte verschiedene nachteilige Effekte, die aus Finanzierungs- und Verteilungsmechanismen des Hochschulpakts resultierten, möglichst vermeiden. Bund und Länder sollten den Finanzierungs- und Verteilungsmechanismus bezüglich privater Hochschulen überprüfen.

Neben der bisherigen Befristung von Hochschulpakt-Mitteln erachtet der Wissenschaftsrat die vielfach beträchtlichen Mittelschwankungen als ein gravierendes Problem. Abweichungen von prognostizierten und tatsächlichen Studienanfängerzahlen hatten zur Folge, dass finanzielle Ansprüche der Hochschulen, die durch unerwartet hohe Studienanfängerzahlen erworben wurden, nicht im gleichen Haushaltsjahr, sondern durch nachlaufende Ausgleichszahlungen abgegolten wurden. Solche Abrechnungseffekte erzeugten starke Mittelschwankungen. Die zur Bewältigung höherer Studienanfängerzahlen bereitgestellten Mittel standen den Empfängern teilweise erst mit mehrjähriger Verzögerung zur Verfügung. *Für die Mittelzuweisung sollten künftig Parameter gewählt werden, die zu möglichst geringen Schwankungen neigen und die mit einem möglichst geringen nachträglichen Ausgleichs- und Korrekturbedarf verbunden sind.*

Mittelschwankungen sind außerdem darauf zurückzuführen, dass in einzelnen Bezugsjahren unterschiedliche Einmaleffekte und Verrechnungen wirksam wurden. So trugen die wechselnden Sonderregelungen und Pauschalzahlungen für einzelne Länder oder Ländergruppen und zusätzlich zwischen den Ländern vereinbarte Solidarmechanismen (vgl. A.II.1) dazu bei, dass die Verteilungseffekte der jährlich den Ländern zugewiesenen Hochschulpaktmittel für die Hochschulen schwer kalkulierbar waren. Das beeinträchtigte die Planungssicherheit, führte zur Bildung von Rücklagen zum Ausgleich für mögliche künftige Fehlbeträge und behinderte vor allem die Schaffung von Dauerstellen. *Künftige Finanzierungsmodalitäten sollten daher so gleichmäßig und stabil wie möglich gestaltet werden, so dass ein planbarer Mitteleinsatz ermöglicht wird.*

Mit dem Hochschulpakt wurden neben dem Kapazitätsausbau weitere Ziele wie z. B. die Förderung der Gleichstellung, von MINT-Studiengängen oder beruflich qualifizierten Studierenden verfolgt. Zur Erreichung der verschiedenen Ziele haben die Länder eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen ergriffen. Eine klare Zuordnung von Mitteln zu Verwendungszwecken wurde damit erschwert. *Es sollten beständige und klare Mechanismen der Mittelzuweisung gewählt werden, die für die Transparenz und für die Akzeptanz einer Nachfolgevereinbarung vorteilhaft sind. Kurzfristige Änderungen von Zielen und Mechanismen sind möglichst zu vermeiden.*

Die Vereinbarungen zum Hochschulpakt haben außerdem den unterschiedlichen Ausgangslagen in Ländern und Ländergruppen – der überproportional starken Studiennachfrage in den Stadtstaaten wie auch der erwarteten rückläufigen Entwicklung von Schulabsolventinnen und -absolventen mit Hochschulzugangsberechtigung in den ostdeutschen Flächenländern – durch flankierende Finanzierungsmechanismen Rechnung getragen. Diese länderspezifischen Ausgangslagen müssen weiterhin bedacht werden. *Künftige Regelungen sollten beachten, dass die hochschulpolitischen und länderübergreifenden Ziele des Programms – Kapazitätserhalt und Qualitätssteigerung – nicht in ein Gegensatz- oder Konkurrenzverhältnis geraten. Qualitätssteigerungen dürfen dauerhaft nicht nur in jenen Ländern erreichbar sein, die im Bereich des Kapazitätsausbaus weniger gefordert waren oder sind. Vor allem Standorte mit starker Studiennachfrage sollten ebenfalls in die Lage versetzt werden, nach der Phase des Kapazitätsausbaus zusätzliche finanzielle Ressourcen für die Verbesserung von Betreuungsrelationen und für weitere Maßnahmen zur qualitativen Weiterentwicklung von Lehre und Studium einzusetzen.*

Auch die Wahl des Parameters für die Mittelzuweisung im Hochschulpakt hatte nichtintendierte Nebeneffekte. Durch die Bindung der Hochschulpakt-Mittel an (gegenüber 2005) zusätzliche Studienanfängerinnen und -anfänger im ersten Hochschulsesemester wurde für die Hochschulen ein Anreiz zur Aufnahme von Erstsemestern gesetzt. Anstrengungen zur Verbesserung des Studienerfolgs wurden dagegen nicht honoriert und unterstützt. Zudem wurde der Belastung von Hochschulen, die fortgeschrittene Studierende nach einem Hochschulwechsel aufnehmen und zum Studienabschluss führen, finanziell nicht Rechnung getragen. *Unbeabsichtigte Steuerungswirkungen, die durch die Wahl eines einzigen Parameters für die Mittelzuweisung entstehen können, sollten bei der Ausgestaltung einer Nachfolgevereinbarung durch eine kluge Kombination und Gewichtung unterschiedlicher Parameter sowie ggf. durch Korrektive vermieden werden.*

Kapazitäts- und qualitätsbezogene Parameter setzen jeweils spezifische Anreize, deren Steuerungseffekte einander ergänzen oder wechselseitig korrigieren können. Diese Effekte können ebenfalls durch die Gewichtung von Parametern beeinflusst werden, die für die Finanzwirkung der gewählten Bezugsgrößen ausschlaggebend ist. So können z. B. unerwünschte Nebeneffekte einer großen

kapazitätsbezogenen Kenngröße (z. B. die Anzahl der Studierenden) dadurch gemindert werden, dass eine ähnlich hohe Prämie nach einem qualitätsbezogenen Parameter vergeben wird. Auch können zur Dämpfung von ungewollten Nebenwirkungen Maßnahmen ergriffen werden, die vor allem der qualitativen Überprüfung quantitativer Indikatoren dienen und eine Korrektivfunktion erfüllen (vgl. C.III.2.b).

Ausgehend von diesen allgemeinen Anforderungen an Bezugsgrößen – Einfachheit, geringer Erhebungsaufwand, hohe Stabilität, gute Operationalisierbarkeit – diskutiert der Wissenschaftsrat nachfolgend ausgewählte Parameter, die diesen Anforderungen entsprechen. Dabei weist er auch auf mögliche Kombinations- und Korrektivmechanismen hin.

III.2 Diskussion von Parametern für die Mittelverteilung

Der Wissenschaftsrat betont, dass jede Umstellung von Parametern und Mechanismen der Mittelverteilung auf der Empfängerseite zu veränderten finanziellen Ergebnissen führen wird. Eine Kombination mehrerer Parameter kann sinnvoll sein, um Steuerungseffekte zu verbessern oder auszubalancieren, doch sind die finanziellen Auswirkungen komplexer Parameter-Sets auf einzelne Hochschulen oder Hochschulgruppen umso schwieriger abschätzbar. In jedem Fall sollten die Länder darüber hinaus bei der Zuweisung der Mittel an die Hochschulen darauf achten, *dass die Umstellung auf einen anderen Finanzierungsmechanismus nicht zu Verwerfungen in den Budgets der Hochschulen führt, die deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigen*. Vor allem in der Übergangs- und Umstellungsphase sollten die Mittelflüsse so gestaltet sein, dass erhebliche finanzielle Schwankungen für die Hochschulen vermieden werden.

Auch sollte beachtet werden, dass eine Entscheidung für einen oder mehrere Parameter zur Mittelverteilung keine Vorgabe für die Mittelverwendung in den Hochschulen impliziert. Unabhängig davon, nach welchen quantitäts- oder qualitätsbezogenen Parametern die Zuweisung von Mitteln erfolgt, *müssen Hochschulen in der Lage sein, diese zusätzlichen Mittel standort- und bedarfsgerecht insbesondere für die Verbesserung der Betreuungsrelationen sowie für weitere qualitätssteigernde oder qualitätserhaltende Maßnahmen einzusetzen*. Bund und Länder sollten dafür Sorge tragen, dass bei der Zuweisung der Mittel standort- und fächergruppenspezifische Bedingungen berücksichtigt werden.

Der Wissenschaftsrat ist sich der Tatsache bewusst, dass bei Entscheidungen der Länder über die Weiterentwicklung von Hochschulen neben wissenschaftspolitischen auch struktur- und regionalpolitische Gesichtspunkte von Bedeutung sein können. In diesem Zusammenhang wären auch andere Verteilungsmechanismen zu prüfen, wie z. B. der Königsteiner Schlüssel. Diese Faktoren sind im Rahmen der folgenden Überlegungen nicht berücksichtigt. Der Wissenschaftsrat betrachtet die Frage nach geeigneten Parametern für die Mittelvergabe allein aus systemischer wissenschaftspolitischer Sicht.

Im Folgenden werden Parameter diskutiert, die vorrangig auf Kapazitätserhalt ausgerichtet sind (C.III.2.a), und solche, die qualitätsbezogen sind (C.III.2.b). Dabei ist zu berücksichtigen, dass manche Parameter Effekte in beiden Richtungen aufweisen, z. B. die Anzahl der Professuren, die die Betreuungsverhältnisse als eine notwendige Voraussetzung für Studienqualität beeinflusst.

III.2.a Kapazitätsbezogene Parameter

Das Gros der Hochschulen wird seine Studienkapazitäten nur dann im erforderlichen Umfang aufrechterhalten können, wenn sich das künftige Finanzierungsmodell weiterhin stark an einer kapazitätsbezogenen Größe orientiert. Für diesen Fall rät der Wissenschaftsrat zur Wahl einer großen Bezugsgröße, die möglichst stabil ist, entsprechend geringe Mittelschwankungen nach sich zieht und mit geringem Korrekturbedarf verbunden ist. Bei der Wahl der kapazitätsbezogenen Parameter sollte beobachtet werden, welche Wirkungen die damit gesetzten Anreize entfalten und wie sie die Zielerreichung beeinflussen.

Zahl aller Studienanfängerinnen und -anfänger

Als Bezugsgröße besser geeignet als die ‚Zahl der zusätzlichen Studienanfängerinnen und -anfänger‘ (zu einer festzulegenden Referenzlinie) wäre demnach die ‚Zahl aller Studienanfängerinnen und -anfänger‘ pro Jahr. Mit Umstellung der Förderung auf alle Erstsemester reduzierte sich die Höhe der pro Kopf gezahlten Prämien und damit auch der Anreiz für Hochschulen, die Immatrikulationszahlen im ersten Hochschulsemester zu steigern. Es wäre zu erwarten, dass negative Effekte des bisherigen Finanzierungsmechanismus durch diese Umstellung gemindert würden (vgl. C.III.1).

Zahl aller Studierenden

Eine noch weniger schwankungsanfällige Bezugsgröße wäre die ‚Zahl aller Studierenden‘, mit der die gesamte Nachfrage nach Lehrleistungen abgebildet würde. Mit dieser sehr breiten Bezugsgröße würde für die Hochschulen jede und jeder Studierende – auch Studierende nach einem Hochschulwechsel – in finanzieller Hinsicht gleich ‚wertvoll‘. Eine einheitliche Bezugsgröße setzte allerdings voraus, dass Festlegungen bezüglich der Art des Studiums (Erst-, Zweit-, Aufbau-, Promotions-, Weiterbildungsstudium etc.) bzw. des Studiengangs (grundständig / weiterführend) vorgenommen würden.

Würden nicht Studienanfängerzahlen, sondern Studierendenzahlen als Parameter gewählt, dann erübrigte sich eine über mehrere Bezugsjahre verteilte Mittelzuweisung, wie sie im Hochschulpakt vereinbart war. Vielmehr böte sich eine jährliche oder semesterweise Erfassung der Studierendenzahlen an. Damit könnten die Zuschüsse nach der jeweils aktuellen Anzahl der eingeschriebenen Studierenden präzise bemessen werden. Fortlaufende Zahlungen für vormals

Studierende, die die Hochschule zwischenzeitlich ohne Abschluss verlassen haben, würden vermieden.

Zahl aller Studierenden in der Regelstudienzeit plus zwei Semester

Ungewünschte Nebeneffekte einer Prämierung der ‚Zahl aller Studierenden‘, die zu langen Studienzeiten ohne Studienabschluss führen könnten, wären dadurch zu dämpfen, dass die Mittelvergabe an die Studiendauer gekoppelt wird. Angesichts der zunehmenden Heterogenität von Studierendenkohorten, der unterschiedlichen Studiengeschwindigkeiten und des in allen Prüfungsgruppen hohen Anteils von RSZ-Überschreitungen von bis zu zwei Semestern (vgl. A.IV.2) betrachtet der Wissenschaftsrat ‚Studierende in der RSZ plus zwei Semester‘ als die stabilste Bezugsgröße. Diese Anpassung der Bemessungsgrundlage an die reale Studiendauer sollte proportional auch auf jene Studierenden angewendet werden, die ein ausgewiesenes Teilzeitstudium mit formal verlängerter RSZ absolvieren. Studierende, die in einem Vollzeit-Studiengang eingeschrieben sind, de facto aber in Teilzeit studieren, könnten nicht erfasst werden (vgl. A.IV.2). Aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen und Lebenslagen von Studierenden sollte ein Studium der unterschiedlichen Geschwindigkeiten aber weiterhin möglich sein.

Mit der Wahl der relativ stabilsten Bezugsgröße ‚Zahl aller Studierenden in der RSZ plus zwei Semester‘ nähme das Risiko starker künftiger Mittelschwankungen ab, was die Planungssicherheit der Hochschulen verbessern würde. Bei den Zuweisungen an die Hochschulen sollten die Länder Brüche in der Mittelvergabe vermeiden, damit nicht solche Hochschulen, die in den vergangenen Jahren überproportional viele Studienanfängerinnen und -anfänger aufgenommen und dafür entsprechend hohe Mittelzuweisungen erhalten haben, nach dem neuen Finanzierungsmechanismus einer finanziellen Verwerfung unterliegen. Betroffen sein könnten vor allem Fachhochschulen mit überproportional gestiegenen Erstsemesterzahlen. Im Falle der Anwendung dieses Parameters sollten die Länder darauf achten, dass Hochschulen, die in besonderer Weise zur Zielerreichung des Hochschulpakts beigetragen haben, für diese Anstrengungen nicht nachträglich sanktioniert werden.

Bei der Wahl kapazitätsbezogener Parameter ist außerdem zu bedenken, dass unbeabsichtigte Wirkungen durch eine Kombination mit qualitäts- und erfolgsbezogenen Parametern korrigiert oder zumindest ausbalanciert werden könnten (vgl. C.III.1). So könnte jeder kapazitätsbezogene Parameter, der auf die Einhaltung der (erweiterten) RSZ Bezug nimmt, den ungewünschten Nebeneffekt haben, dass eine Förderung von Studierenden, die die jeweils gesetzte Frist überschreiten, für Hochschulen weniger attraktiv würde. Ein später Studienabschluss sollte aber nicht durch restriktive Maßnahmen der Hochschulen, z. B. durch Vergabe von Zwangsnoten bei Fristüberschreitungen oder durch Exmatrikulation, verhindert werden. Solche unerwünschten Effekte ei-

ner zu engen Orientierung an der RSZ könnten durch Kombination mit einem qualitätsbezogenen Parameter ohne zeitliche Restriktionen vermieden werden. Wenn ein kapazitätsbezogener Parameter an die RSZ gebunden würde, könnte beispielsweise eine Prämie für ‚alle Studienabschlüsse unabhängig von der RSZ‘, dazu beitragen, Negativanreize auszuschließen und Studienabbrüchen in späten Phasen des Studiums entgegenzuwirken. |⁹²

III.2.b Qualitätsbezogene Parameter

Sollen qualitätsbezogene Indikatoren als Parameter für die Mittelzuweisung dienen, gewinnen pragmatische Aspekte besonderes Gewicht. Begründete Ansprüche an Komplexität und Methodik stehen in einem kaum auflösbaren Spannungsverhältnis zu den notwendigen Anforderungen an die Verfügbarkeit von Indikatoren und die Umsetzbarkeit von Erhebungs- und Auswertungsverfahren.

Dieses Spannungsverhältnis bildet sich in indikatorgestützten LOM-Verfahren für den Leistungsbereich Lehre ab, die in vielen Bundesländern eingeführt sind. Genutzt werden kapazitäts- und qualitätsbezogene Indikatoren mit unterschiedlichen Komplexitätsgraden. Komplexe Indikatorensets und darauf aufbauende Verteilungsverfahren scheinen geeignet, qualitative Leistungen differenziert abzubilden und somit auch die Akzeptanz zu fördern. Andererseits kann die Kombination einer Vielzahl von Leistungsdaten mit (z. B. nach Hochschultyp, Fach oder Fächergruppe) differenzierten Gewichtungsfaktoren und / oder Kappungsgrenzen ebenso komplexe Verrechnungsverfahren erforderlich machen, so dass der Zusammenhang zwischen Leistungsentwicklung und Budgetergebnis für die einzelne Hochschule am Ende nur schwer erkennbar ist. Motivations- und leistungsfördernde Effekte von LOM-Verfahren sind dadurch beeinträchtigt. |⁹³ Der Zusammenhang von Leistungs- und Budgetsteigerung (und somit auch die erwartbare Steuerungswirkung) ist deutlicher in solchen LOM-Verfahren, die sich nur auf einen oder sehr wenige Indikatoren stützen. Die Signifikanz einzelner quantifizierender Indikatoren für die Lehr- und Studienqualität ist wiederum notwendig begrenzt. Zugleich sind bei der Wahl weniger Parameter potentielle Nebeneffekte u. U. stärker ausgeprägt.

|⁹² Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt, a. a. O., S. 118-123.

|⁹³ Eine im September 2017 vom Wissenschaft durchgeführte Länderumfrage zeigt, dass die Länder zwar mehrheitlich eine leistungsorientierte Mittelvergabe u. a. für den Leistungsbereich Lehre vornehmen, die Eignung der verfügbaren Indikatoren bzw. der LOM-Verfahren aber uneinheitlich bewerten. Mehrere Länder bezweifeln die Wirksamkeit indikatorbasierter LOM-Verfahren und haben diese ausgesetzt. Häufig genutzte Kenngrößen sind die Studierenden- und / oder Absolventenzahlen, ggf. nur in der RSZ oder gewichtet nach Studiendauer und nach Art des Abschlusses. Daneben werden unterschiedliche Indikatoren und Indikatorensets gebildet.

Die Wahl von Indikatoren und der Komplexitätsgrad von Bewertungsverfahren sind nicht zuletzt auf die Größe des Systems abzustimmen, dessen qualitative Leistungen es zu bewerten gilt. Ein auf das gesamte Hochschulsystem anzuwendendes Verfahren ist in besonderer Weise auf Umsetzungsfähigkeit angewiesen. Es sollte daher möglichst auf bundesweit verfügbare Daten zurückgreifen können und auf Indikatoren oder einfachen Indikatorensets basieren, die in vielen Ländern bereits genutzt werden oder ohne großen Zusatzaufwand gebildet werden können. Die Indikatoren sollten so differenziert sein wie möglich, um Leistungsentwicklungen auf Hochschulebene abbilden zu können, und zugleich so einfach wie nötig, um den Erhebungs- und Auswertungsaufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten und auf der Systemebene Vergleichbarkeit, Transparenz und Akzeptanz der Ergebnisse zu ermöglichen. Auch sind die Wechselwirkungen von Parametern sorgfältig zu bedenken, ebenso ihre Auswirkungen auf Hochschultypen, Fächerprofile und Studierendpopulation.

Zahl der Studienabschlüsse

Wenn die Verbesserung des Studienerfolgs als prioritäres hochschulpolitisches Ziel verfolgt werden soll, dann wäre es folgerichtig, erfolgreiche Studienabschlüsse auch in der Finanzierung der Hochschulbildung abzubilden. In diesem Sinne hat der Wissenschaftsrat Bund und Ländern 2013 empfohlen, im Rahmen eines zu vereinbarenden Zukunftspakts die Umstellung des Finanzierungsmodells Hochschulpakt auf „ein erfolgreiche Studienabschlüsse honorierendes Modell“ zu prüfen. |⁹⁴ Die statistisch verfügbare Zahl der Studienabschlüsse – diese Zahl wäre durch Festlegung der Abschlussarten zu präzisieren und zu homogenisieren – bildete eine relativ stabile Bezugsgröße und wäre als Parameter für die Mittelzuweisung gut operationalisierbar. Ein solcher Parameter wäre zugleich ein Korrektiv für den Parameter „Zahl der Studierenden“, weil für eingeschriebene Personen, die vorrangig soziale Vergünstigungen, nicht aber Lehrleistungen in Anspruch nehmen, kein Abschluss honoriert würde.

Angesichts der methodischen Unsicherheiten bei der Ermittlung von Studien-erfolgs- bzw. Studienabbruchquoten (vgl. A.IV.1) wäre es nicht sachgerecht, diese Quotenberechnungen als Parameter für die Mittelzuweisung heranzuziehen. Dennoch könnte eine auf erfolgreiche Studienabschlüsse bezogene Finanzierungskomponente eine kapazitätsbezogene Komponente sinnvoll ergänzen: Anders als bisher würden Hochschulen nicht nur für die Schaffung von Studienplätzen, sondern auch für die Gestaltung von guten Lehr- und Studienbedingungen honoriert, die einen erfolgreichen Studienabschluss begünstigen.

| ⁹⁴ Wissenschaftsrat: Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, a. a. O., S. 101.

Mit einer Prämie für Absolventinnen und Absolventen würden Bund und Länder einen erkennbaren Förderakzent auf die Lehr- und Studienqualität setzen und einen starken Impuls zu deren Weiterentwicklung geben.

Zwar ist die Aussagekraft von Studienabschluss- bzw. -abbruchzahlen dadurch beeinträchtigt, dass die verschiedenen Gründe für Studienabbrüche nicht systematisch und differenziert erfasst werden und somit nicht erkennbar ist, inwieweit diese Gründe im Verantwortungsbereich der Hochschulen liegen und von diesen beeinflussbar sind. Unterschiedliche Eingangsqualifikationen der Studierenden werden ebenso wenig sichtbar wie deren Studienmotivation und Studierverhalten. Gleichwohl bleibt es Aufgabe der Hochschulen wie auch der Wissenschaftspolitik, wirksame Maßnahmen zur Verbesserung des individuellen Studienerfolgs zu ergreifen, vermeidbaren Studienabbrüchen entgegenzuwirken und einen möglichst hohen Anteil von Studierenden zu einem akademischen Abschluss zu führen. |⁹⁵

Die Zahl der Studienabschlüsse dokumentiert, inwieweit es Hochschulen gelingt, diese zentralen Ziele zu erreichen. Angesichts der heterogenen Studiovoraussetzungen wie auch der unterschiedlichen Studiengeschwindigkeiten und der Studiendauer bis zum Abschluss wäre es sachgerecht, die ‚Zahl der Studienabschlüsse in der RSZ plus zwei Semester‘ bei der Mittelzuweisung zu berücksichtigen (vgl. C.III.2.a). Dabei ist zu beachten, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen in mehreren Ländern bestimmte Maßnahmen zur Steigerung des Studienerfolgs nicht zulassen (vgl. A.IV.1). Falls die Zahl der Studienabschlüsse für die Hochschulen finanzwirksam werden sollte, dann sollten diese Regelungen überprüft und länderübergreifend möglichst einheitlich gestaltet werden.

Sicherung des Anspruchsniveaus von Studienabschlüssen

Der Wissenschaftsrat ist sich der Tatsache bewusst, dass jede finanzielle Prämierung von Studienabschlüssen einen unerwünschten Nebeneffekt zur Absenkung von Qualitätsstandards enthalten kann, zumal er eine „fortgesetzte Tendenz zur Vergabe besserer Noten“ beobachtet und als problematisch bewertet hat. |⁹⁶ Eine Mittelvergabe für Studienabschlüsse kann für internen Druck sorgen, das Anspruchsniveau der Abschlüsse zu senken – mit sehr negativen Folgen für die intrinsische Motivation der Lehrenden und für die Beschäftigungsfähigkeit von Absolventinnen und Absolventen. Dennoch hielte es der

|⁹⁵ Wissenschaftsrat: Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, a. a. O., S. 9 u. S. 32; Strategien für die Hochschullehre. Positionspapier. Köln 2017, S. 26-30.

|⁹⁶ Wissenschaftsrat: Prüfungsnoten an Hochschulen im Prüfungsjahr 2010. Arbeitsbericht mit einem Wissenschaftspolitischen Kommentar des Wissenschaftsrates (Drs. 2627-12), Hamburg 09.11.2012, S. 7. Der Wissenschaftsrat geht weiterhin von einer „teils beobachtbaren Noteninflation bei Hochschulprüfungen“ aus. Wissenschaftsrat: Begutachtungen im Wissenschaftssystem | Positionspapier, Köln 2017, S. 22.

Wissenschaftsrat nicht für sachgerecht, bereits die Anmeldung zu einer Abschlussprüfung zu honorieren, da erst der erfolgreiche Abschluss ein Ausweis des Studienerfolgs ist. Zur Vorbeugung bzw. Korrektur möglicher Fehlentwicklungen betrachtet er Notenspiegel und Absolventenbefragungen als geeignete Instrumente. So könnte die Entwicklung von fächergruppenbezogenen Abschlussnoten auf Hochschulebene in Notenspiegeln dokumentiert werden, die von den Hochschulen obligatorisch zu erstellen und zusammen mit den – ebenfalls nach Fächergruppen differenzierten – Studienerfolgsquoten regelmäßig zu veröffentlichen wären. |⁹⁷ Die Herstellung von Transparenz würde zugleich den hochschulischen Diskurs über die Leistungsbewertung anregen und sich damit positiv auf die explizite interne Maßstabbildung und die Qualitätssicherung auswirken. Hochschulen sollten außerdem eigene Korrektive entwickeln, um die Standards ihrer Abschlüsse hoch zu halten, von denen ein großer Teil ihrer Reputation in der Gesellschaft abhängt. |⁹⁸

Ergänzend zu Notenspiegeln könnten hochschul- und studiengangspezifische Absolventenbefragungen herangezogen werden, um die Quantität der Abschlüsse auch qualitativ zu bewerten. Allerdings wäre dies nur rückblickend möglich. Studien zum Verbleib von Absolventinnen und Absolventen, zum Übergang in den Arbeitsmarkt, zur Adäquanz der erreichten Positionen und zur retrospektiven Einschätzung der im Studium vermittelten Wissensbestände und Fähigkeiten werden bereits von vielen Hochschulen durchgeführt. Auch wenn Berufseinstieg und -erfolg von vielen Faktoren bestimmt werden und die Arbeitsmarktvorbereitung nur eine von mehreren Dimensionen akademischer Bildung ist, |⁹⁹ können Informationen aus Absolventenstudien doch darüber Aufschluss geben, wie Absolventinnen und Absolventen rückblickend

|⁹⁷ Die Angabe relativer Noten im Diploma Supplement, wie für gestufte Studiengänge von der KMK vorgegeben, setzt die Erstellung von Notenspiegeln voraus. Vgl. Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i. d. F. vom 04.02.2010, S. 4; Musterrechtsverordnung gemäß Artikel 4 Absätze 1–4 Studienakkreditierungsstaatsvertrag. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07.12.2017, S. 9.

|⁹⁸ Ein geeigneter Akteur zur Beobachtung der Benotungspraxis wäre die vom Wissenschaftsrat 2017 empfohlene Organisation zur Förderung der Hochschullehre. Vgl. Wissenschaftsrat: Strategien für die Hochschullehre, a. a. O., S. 34–36. Zur Qualitätssicherung der Benotungspraxis und zur Sicherung eines einheitlichen Anspruchsniveaus hat der Wissenschaftsrat die Hochschulen und Fachgemeinschaften an anderer Stelle aufgefordert, sich über gemeinsame Kriterien und Bewertungsmaßstäbe zu verständigen und die Vergleichbarkeit von Noten zu verbessern. Wissenschaftsrat: Prüfungsnoten an Hochschulen im Prüfungsjahr 2010. Arbeitsbericht mit einem Wissenschaftspolitischen Kommentar des Wissenschaftsrates (Drs. 2627-12), Hamburg 09.11.2012, S. 7.

|⁹⁹ Einfluss auf den Berufserfolg haben vor allem das Studienfach und die Abschlussart, daneben Faktoren wie „Studiendauer, die Abschlussnote, die Art des Abschlusses (Fachhochschule oder Universität), die Frage, ob die erste Stelle bereits nicht adäquat war, Berufserfahrung, eine kontinuierliche Berufsbiographie sowie das Geschlecht und die soziale Herkunft.“ Hüther, O.; Krücken, G.: Hochschulen. Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung, a. a. O., S. 227. Als „die drei zentralen Dimensionen akademischer Bildung“ betrachtet der Wissenschaftsrat die (Fach-)Wissenschaft, die Persönlichkeitsbildung und die Arbeitsmarktvorbereitung. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt, a. a. O., S. 9f.

ihre Studienbedingungen, ihren Kompetenzerwerb im Studium und die Vorbereitung auf berufliche Einsatzfelder bewerten. |¹⁰⁰

Zahl der Professuren

Neben der Prämierung von Studienabschlüssen, mit der die Mittelzuweisung an eine Output-orientierte Bezugsgröße geknüpft würde, ist ein Parameter zu erwägen, der einen Inputfaktor als Indikator für Lehr- und Studienqualität nutzt. Da ein angemessenes quantitatives Verhältnis von Professuren zu Studierenden, wie vom Wissenschaftsrat hervorgehoben, eine „Grundvoraussetzung guter Lehre“ ist, kann die ‚Zahl der Professuren‘, die eine Hochschule eingerichtet hat, ein Gradmesser für die Qualität der Lehr- und Studienbedingungen sein, sofern dieser Parameter in Kombination mit der Zahl der Studierenden verwendet wird und sofern mit einem Aufwuchs an Professuren tatsächlich eine Verbesserung der Betreuungsrelationen und eine Steigerung des Anteils professoraler Lehre erreicht werden. Gute Betreuungsrelationen allein garantieren zwar noch keine steigenden Studienerfolgs- oder sinkenden Studienabbruchquoten, die durch multiple Faktoren beeinflusst werden. |¹⁰¹ Ausreichende personelle Ressourcen – mit der erforderlichen Expertise und Kontinuität (vgl. C.II.3) – sind aber eine notwendige Voraussetzung dafür, dass Hochschulen die vielfältigen Herausforderungen im Bereich der Lehre bewältigen und konkrete Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung entwickeln und umsetzen.

Eine Prämie für Professuren im hier dargelegten Sinne wäre nicht gleichbedeutend mit der Finanzierung zusätzlicher Professorenstellen. Vielmehr würde die ‚Zahl der Professuren‘ als ein qualitätsbezogener Parameter für die Mittelverteilung genutzt. Für die Länder und für Hochschulen setzte dieser Parameter einen spezifischen Anreiz, die Betreuungsrelationen zu verbessern bzw. bereits gute Betreuungsrelationen zu erhalten und damit einen Mehrwert für das Hochschulsystem insgesamt zu schaffen. Er entspräche zudem der vom Wis-

|¹⁰⁰ Ein BMBF-gefördertes bundesweites Absolventenpanel (buildAP), das erstmals mit der Abschlusskohorte des Jahres 2017 umgesetzt werden soll, soll hochschul- und länderübergreifende Auswertungen erlauben.

|¹⁰¹ Nach empirischen Befunden der Hochschulforschung ist der Studienabbruch Ergebnis eines nur mehrdimensional zu verstehenden Prozesses, der in verschiedenen Phasen durch unterschiedliche externe Bedingungsfaktoren und individuelle Voraussetzungen beeinflusst wird. Heublein, U.; Ebert, J.; Hutzsch, Chr., et al.: Zwischen Studiererwartungen und Studienwirklichkeit, a. a. O., S. 5. Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, a. a. O., S. 38. – Die Auswirkungen von Betreuungsrelationen auf Studienabbruchquoten wurden in Deutschland bisher nicht untersucht, doch deuten Studien aus den USA auf einen Zusammenhang hin. Vgl. Mayhew, M. J.; Rockenbach, A. N.; Bowman, N. A.: How College Affects Students: 21st Century Evidence that Higher Education Works, Vol. 3, Jossey-Bass 2016, pp. 367-369; Goenner, C. F.; Snaith, S. M.: Predicting Graduation Rates: An Analysis of Student and Institutional Factors at Doctoral Universities. In: J. College Student Retention, Vol. 5(4), 2003-2004, pp. 409-420; Jacoby, D.: Effects of Part-Time Faculty Employment on Community College Graduation Rates. In: The Journal of Higher Education, Vol. 77, No. 6 (2006), pp. 1081-1103.

senschaftsrat empfohlenen hochschulpolitischen Strategie, die wissenschaftlichen Karrierewege an Hochschulen auszubauen und den Anteil der Professuren am wissenschaftlichen Personalbestand der Hochschulen zu erhöhen (vgl. B.II.3). Ein Ausbau des professoralen Personals würde nur schrittweise erfolgen können, so dass die Bezugsgröße über die Jahre relativ stabil bliebe und finanzielle Planungssicherheit auf Seiten der Länder und der Hochschulen gewährleistet wäre.

Der Bestand an Professuren ist über die amtliche Statistik zu ermitteln, die Bezugsgröße wäre also einfach zu erheben und gut operationalisierbar. Allerdings wären Festlegungen in Bezug auf unterschiedliche Personalkategorien (befristete / unbefristete Professuren, haupt- / nebenberufliche Professuren, Junior- und Tenure Track-Professuren, Stiftungsprofessuren, Forschungsprofessuren, Schwerpunktprofessuren, Tandemprofessuren etc.), Besoldungsgruppen und Zählweisen (Teilzeit- / Vollzeittätigkeit, VZÄ / Köpfe) erforderlich, um eine einheitliche Bezugsgröße zu schaffen. Dabei sollten auch solche Personalkategorien berücksichtigt werden, deren Qualifikationen und Befugnisse jenen von Professuren vergleichbar sind und die in einzelnen Ländern eingeführt wurden (vgl. C.II.3). Zu bedenken wären außerdem nach Hochschularten differierende Rahmenbedingungen, wie z. B. unterschiedliche Kosten für Professuren an Universitäten und Fachhochschulen sowie teilweise bestehende Rekrutierungsprobleme bei der Besetzung von Fachhochschulprofessuren (vgl. A.III.2). Auch sollte sichergestellt sein, dass die Schaffung zusätzlicher Professuren nicht an Kostengesichtspunkten, sondern am Bedarf der Hochschularten und Fächer ausgerichtet würde.

Bewertung von Lehr- und Studienqualität

Der Wissenschaftsrat ist sich der Problematik qualitätsbezogener Parameter für die Mittelzuweisung bewusst, deren Auswahl und Ausgestaltung wesentlich von operativen Anforderungen mitbestimmt sind. Einzelne verfügbare Daten und Kennzahlen – z. B. Daten der Bundesstatistik, Ergebnisse von Studierenden- und Absolventenbefragungen, Dokumentationen über die Einwerbung von Drittmitteln für lehrbezogene Projekte oder Berichte über Akkreditierungs- und Evaluationsverfahren – sind im Allgemeinen nicht geeignet, „ein komplexes, multidimensionales und multifunktionales, die vielfältigen Aspekte der Hochschulbildung berücksichtigendes Qualitätsverständnis“ abzubilden. |¹⁰² Jede einzelne dieser Kennzahlen kann nicht als „ausschlaggebender

| ¹⁰² Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, a. a. O., S. 20. Dasselbe gilt für weitere vom Wissenschaftsrat betrachtete Indikatoren wie die durchschnittliche Studierendauer bis zum Studienabschluss (ggf. in Abweichung von der RSZ), die Zahl der Studierenden jenseits der RSZ, die durchschnittliche Studienerfolgsquote, fachlich differenzierte Studienerfolgsquoten (ggf. im bundesweiten Vergleich), die ECTS-Zahl bei Studienabschluss, die Berufseinmündung von Absolventinnen und Absolventen oder die Beschäftigungsquote z. B. sechs Monate nach Studienabschluss.

Qualitätsindikator“ für ein multifaktorielles System betrachtet werden. |¹⁰³ Vielmehr bedarf es einer systematischen Analyse und Interpretation vielfältiger Daten und Informationen, um Rückschlüsse auf die Qualität eines Studienangebotes zu ziehen. |¹⁰⁴ Diese Anforderung, die der Wissenschaftsrat 2008 formuliert hat, ist allerdings auch heute noch ein Desiderat. Auch setzt ein qualitätsbezogener Finanzierungsmechanismus gut operationalisierbare Indikatoren voraus, die mit geringem Verfahrensaufwand verbunden sind und die Vergleichbarkeit, Transparenz und Akzeptanz ermöglichen (vgl. C.III.2.b). Zumindest kurzfristig ist die Beschränkung auf einzelne, möglichst robuste Indikatoren daher notwendig und unvermeidbar. Langfristig sollte ein systematisches Bewertungsverfahren entwickelt werden, das geeignet ist, die vielfältigen Dimensionen von Lehr- und Studienqualität differenziert zu erfassen. Eine solche Bewertung kann durch Akkreditierungsverfahren nicht ersetzt werden. |¹⁰⁵

Im Idealfall würde eine qualitative Analyse auch die Bestimmung des durch ein Studium erzielten ‚Mehrwerts‘ ermöglichen. Das würde voraussetzen, dass die Ausgangsbedingungen, also die Wissensbestände und die Fähigkeiten von Studienanfängerinnen und -anfängern, ermittelt und zu dem durch das Studium erzielten Bildungserfolg in Beziehung gesetzt werden. Nur auf diesem Wege könnte die Bildungsleistung von Hochschulen, die z. B. zu unterschiedlichen Anteilen betreuungsintensive Studierende aufnehmen, angemessen erfasst werden. Mit einer differenzierten Input-Output-Bewertung könnten ggf.

|¹⁰³ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, a. a. O., S. 79. Die Eignung einzelner quantifizierender Indikatoren zur Qualitätsbewertung und leistungsorientierten Mittelvergabe hat der Wissenschaftsrat daher kritisch erörtert (Empfehlungen zur Bewertung und Steuerung von Forschungsleistung, Köln 2011, S. 16f). Vorteile quantitativer Indikatoren liegen vor allem in der „Komplexitätsreduktion und der Ermöglichung von Vergleichbarkeit“. Indikatoren- und formelbasierte Bewertungen sind gut operationalisierbar und reduzieren den Verfahrensaufwand, können aber auch zur Fokussierung auf messbare Leistungen und damit zu „Zielverschiebungen“ führen (ebd., S. 19).

|¹⁰⁴ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, a. a. O., S. 79.

|¹⁰⁵ Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, Köln 2012. Aus Sicht des Wissenschaftsrates hat sich die Programmakkreditierung als Qualitätssicherungsinstrument bei der Umsetzung der Studienreform im Grundsatz zwar bewährt, doch ist das Verfahren beschränkt auf eine „Konformitätsprüfung“ (S. 8) der Studiengänge mit den Strukturvorgaben der Kultusministerkonferenz für Bachelor- und Masterstudiengänge. Zur Bewertung der Lehr- und Studienqualität wie auch zur Unterstützung der Qualitätsentwicklung ist das Instrument der Programmakkreditierung, das Mindeststandards sicherstellt, daher „nur bedingt geeignet“ (S. 54). Dasselbe gilt für die Systemakkreditierung, mit der die externe Kontrolle „internalisiert“ und die Gewährleistung für die Regelkonformität der Studiengänge von der Hochschule selbst übernommen wird (S. 55). Als Indikatoren für die Mittelzuweisung sind beide Qualitätssicherungsverfahren auch deshalb nicht geeignet, weil der Umsetzungsstand der Hochschulen sehr divergiert. Die Zentrale Datenbank des Akkreditierungsrates weist (Stand April 2018) 5.498 grundständige Bachelor- und 5.476 weiterführende Masterstudiengänge an deutschen Hochschulen als programm- oder systemakkreditiert aus, das sind jeweils rd. 62 % aller (lt. Hochschulstatistik der HRK) 8.769 Bachelor- und 8.789 Masterangebote. Systemakkreditierungen haben bisher 62 Hochschulen (rd. 16 % aller 396 Hochschulen) erfolgreich durchlaufen. Studiengänge mit traditionellen Abschlüssen (Staatsexamen, Diplom, Magister, künstlerischer Abschluss u. a.), die im Wintersemester 2017/2018 lt. HRK-Hochschulstatistik rd. 9 % aller Studiengänge ausmachten, unterliegen nicht der Akkreditierung.

auch Besonderheiten von Abschlussquoten, Studiendauer oder Notenverteilung erklärt werden.

Die Fächer und Hochschulen sollten in die Lage versetzt werden, den Kompetenzerwerb der Studierenden sowohl in den einzelnen Veranstaltungen wie auch während des gesamten Studiums feststellen zu können. Dies würde fächergruppenspezifische Studieneingangstests erforderlich machen, |¹⁰⁶ die an vielen Hochschulen vor allem in den MINT-Fächern bereits gängige Praxis sind.

Bei der Feststellung des Kompetenzerwerbs stellen sich noch große methodische Probleme. Es fehlt an validen Indikatoren und operationalisierbaren Verfahren, die es erlauben würden, das Verhältnis zwischen den Eingangsvoraussetzungen (Input) und den erreichten Lernergebnissen (Output, Learning Outcome) zu bestimmen und so den Kompetenzerwerb zu bestimmen. Der Wissenschaftsrat hält Anstrengungen der Hochschulforschung in diese Richtung für sinnvoll. Ziel sollte allerdings kein Lehr-Ranking sein, |¹⁰⁷ sondern eine Analyse, die den Aufwand der Hochschulen und den gesellschaftlichen Nutzen ihrer Bildungs- und Ausbildungsleistungen darlegen und langfristig eine an diesen Leistungen orientierte Finanzierungskomponente ermöglichen würde.

III.3 Wissenschaftliche Begleitung einer Nachfolgevereinbarung

Die Umsetzung einer Nachfolgevereinbarung, die die Mittelzuweisung nicht mehr an zusätzlichen Studienanfängerzahlen, sondern an veränderten und

| ¹⁰⁶ Auswahl und Ausgestaltung von Verfahren zur Feststellung von Eingangsqualifikationen sind abhängig von deren Funktion. Von standardisierten Studieneingangstests als Voraussetzung für Kompetenzzuwachsprüfungen zu unterscheiden sind Studieneingangstests, mithilfe derer die Passung von Studienvoraussetzungen und -anforderungen verbessert werden soll. Solche nicht zulassungsrelevanten, aber für alle Studienbewerberinnen und -bewerber verbindlichen Eingangstests (*Online Self Assessments*) können für beide Seiten gewinnbringend sein: Den künftigen Studierenden ermöglichen sie, die Studienmotivation und die Studienfachwahl zu überprüfen, die eigenen Kompetenzen besser einzuschätzen und den individuellen Lern- und Beratungsbedarf zu beurteilen; den Hochschulen gibt die Auswertung der Testergebnisse relevante Informationen über die Eingangsqualifikationen und ggf. erforderliche zielgruppenspezifische Unterstützungsangebote. Soll das Aufnahmeverfahren dagegen vor allem der Verbesserung von Studienerfolgsquoten dienen, erweisen sich zulassungsrelevante Eignungsfeststellungsverfahren als das wirksamere Verfahren (vgl. Klöpping, S.; Scherfer, M; Gokus, S., et al.: Studienabbruch in den Ingenieurwissenschaften. Empirische Analyse und Best Practices zum Studienerfolg. acatech-Studie 2017, S. 36). Die Anwendung ist jedoch durch die Hochschulgesetzgebung der Länder reglementiert. Auch ist die Umsetzung für die Hochschulen mit erheblichem Aufwand verbunden (vgl. Sanaa, V.; Kasper, E.: Erfolgreich studiert? Ergebnisse einer quantitativen Kohortenanalyse, München 2017).

| ¹⁰⁷ Mit dem Teaching Excellence Framework (TEF), das 2016/2017 in Großbritannien durchgeführt wurde, wurde erstmals der Versuch unternommen, die Lehr- und Studienqualität an Hochschulen in einem Ranking abzubilden. Die entscheidende Neuerung des Lehr-Rankings ist die Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Input- und Output-Faktoren: Studienerfolgsquoten werden zu Merkmalen der Studienanfängerinnen und -anfänger (Vorbildung, sozialer Hintergrund u. a.) in Beziehung gesetzt und nach der Zusammensetzung der Studierendenschaft gewichtet. Das Bewertungsverfahren stützt sich u. a. auf Ergebnisse des National Student Survey, einer jährlich durchgeführte Umfrage unter Hochschulabsolventinnen und -absolventen. Das mit erheblichem Auswertungsaufwand verbundene Verfahren wurde von einer Forschergruppe durchgeführt und soll in erweiterter und nach Fächern differenzierter Form fortgesetzt werden.

ggf. kombinierten Parametern ausrichtet, stellt erhöhte Anforderungen nicht nur an die Administration. Je nach Ausgestaltung der Nachfolgevereinbarung können zusätzliche Korrektivinstrumente wie die Auswertung von Notenspiegeln und Absolventenbefragungen erforderlich werden. Dringend anzuraten sind aus Sicht des Wissenschaftsrates außerdem die übergreifende Dokumentation und Analyse von Studienerfolgsquoten, das Monitoring von Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung in der Lehre, die Identifizierung und Verbreitung nachweislich wirksamer und modellhafter Innovationen sowie die Förderung hochschulübergreifender Vernetzung von Akteuren. Die Erfüllung dieser Aufgaben setzt fachliche Expertise mit Blick auf das Hochschulsystem und die Hochschulbildung voraus. Für diese wissenschaftliche Begleitung wäre die vom Wissenschaftsrat 2017 empfohlene Organisation für die Lehre eine geeignete Einrichtung. |¹⁰⁸ Eine solche Einrichtung könnte auch die Wirkungen von Parametern beobachten, Daten erheben, Szenarien für alternative Parameter und deren Gewichtung berechnen, die Entwicklung von Korrektiven zur Vermeidung von ungewollten Nebeneffekten unterstützen und den Erfahrungsaustausch zu verschiedenen Maßnahmen organisieren.

Nach der Bewältigung des Kapazitätsausbaus bzw. des Kapazitätserhalts in den ostdeutschen Ländern wird es künftig darauf ankommen, Studienkapazitäten weiterhin nachfragegerecht aufrechtzuerhalten und zugleich die Qualitätsentwicklung der Hochschulbildung verstärkt voranzutreiben. Zur Umsetzung dieser Zielsetzungen im Anschluss an den Hochschulpakt gibt der Wissenschaftsrat folgende Empfehlungen:

- _ Finanzierungs- und Planungssicherheit sind Voraussetzungen dafür, dass die Hochschulen die Erwartungen an Kapazitätserhalt und Qualitätsentwicklung erfüllen können. Es ist daher unabdingbar, dass ein künftiges Finanzierungsmodell auf Dauer gestellt ist.
- _ Angesichts der absehbar gleichbleibend hohen Studiennachfrage muss eine Nachfolgevereinbarung die Finanzierung mindestens auf dem bisherigen Niveau sicherstellen.
- _ Auf den Kapazitätsausbau bzw. Kapazitätserhalt müssen dringend umfassende Qualitätsverbesserungen folgen. Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium müssen künftig insbesondere auch jenen Hochschulen ermöglicht werden, die ihre Kapazitäten in den vergangenen Jahren stark ausgebaut haben – dazu zählen viele Fachhochschulen –, so dass Verbesserungen möglichst vielen Studierenden zugutekommen.
- _ Anstrengungen zur Qualitätsentwicklung müssen mit einer Verbesserung der Betreuungsrelationen beginnen. Mittel zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium sind künftig vorrangig für unbefristet beschäftigtes wissenschaftliches Lehrpersonal – Professorinnen und Professoren oder ähnlich befugtes und qualifiziertes Personal – einzusetzen. Für verbesserte Betreuungsrelationen infolge eines Aufwuchses von Professuren müssen auch rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden.
- _ Über eine Nachfolgevereinbarung mit dem bisherigen Finanzvolumen hinaus sind zusätzliche Mittel notwendig, um den finanziellen Spielraum zur qualitativen Weiterentwicklung von Studium und Lehre zu vergrößern. Der Wissenschaftsrat empfiehlt Bund und Ländern, eine dynamische Finanzierungs-komponente zu prüfen, wie er sie bereits zur kontinuierlichen Anpassung der Grundfinanzierung von Hochschulen vorgeschlagen hat.

Zur Wahl und Kombination von Parametern für die Mittelverteilung gibt der Wissenschaftsrat außerdem folgende Hinweise:

- _ Zur Vermeidung starker Mittelschwankungen sollten Parameter gewählt werden, die zu möglichst geringen Schwankungen neigen und die mit einem geringen nachträglichen Ausgleichs- und Korrekturbedarf verbunden sind.

- _ Künftige Finanzierungsmodalitäten sollten so gleichmäßig und stabil wie möglich gestaltet werden, so dass ein planbarer Mitteleinsatz ermöglicht wird.
- _ Es sollten beständige und klare Mechanismen der Mittelverteilung gewählt werden, die für die Transparenz und für die Akzeptanz einer Nachfolgevereinbarung vorteilhaft sind. Kurzfristige Änderungen von Zielen und Mechanismen sollten vermieden werden.
- _ Unbeabsichtigte Steuerungswirkungen, die durch die Wahl eines einzigen Parameters für die Mittelverteilung entstehen können, sollten durch eine kluge Kombination und Gewichtung unterschiedlicher Parameter sowie ggf. durch Korrektive vermieden werden.
- _ Die Länder sollten bei der Zuweisung der Mittel auf die Hochschulen darauf achten, dass die Umstellung auf einen anderen Finanzierungsmechanismus nicht zu Verwerfungen in den Budgets der Hochschulen führt, die deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigen. Vor allem in der Übergangs- und Umstellungsphase sollten die Mittelflüsse so gestaltet sein, dass erhebliche finanzielle Schwankungen für die Hochschulen vermieden werden.
- _ Die Entscheidung für einen oder mehrere Parameter für die Mittelverteilung beinhaltet keine Vorgabe für die Mittelverwendung in den Hochschulen. Diese müssen in der Lage sein, die zusätzlichen Mittel standort- und bedarfsgerecht insbesondere für die Verbesserung der Betreuungsrelationen sowie für weitere qualitätssteigernde oder qualitätserhaltende Maßnahmen einzusetzen.
- _ Länderspezifische Ausgangslagen müssen weiterhin bedacht werden, doch sollten künftige Regelungen nicht dazu führen, dass die hochschulpolitischen und länderübergreifenden Ziele des Programms – Kapazitätserhalt und Qualitätssteigerung – in ein Gegensatz- oder Konkurrenzverhältnis treten.

Anhang

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CHE	Centrum für Hochschulentwicklung
C(N)W	Curricular(norm)wert
DZHW	Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
ECTS	European Credit Transfer System
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
HIS	Hochschul-Informationen-System
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
HSP	Hochschulpakt
KapVO	Kapazitätsverordnung
KMK	Kultusministerkonferenz
LOM	Leistungsorientierte Mittelvergabe
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RSZ	Regelstudienzeit
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WR	Wissenschaftsrat

Tabelle 1	Gesamtfinanzierung des Hochschulpakts 2020 (Programmphasen I–III)	65
Tabelle 2	Bundesmitten im Hochschulpakt 2020 (Programmphasen I–III)	66
Tabelle 3	Studienanfängerinnen und -anfänger 2015 nach Hochschularten und Veränderung gegenüber dem Basisjahr 2005	67
Tabelle 4	Betreuungsrelationen an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen nach Fächergruppen von 1995 bis 2015	68
Tabelle 5	Betreuungsrelationen an Allgemeinen Fachhochschulen nach Fächergruppen von 1995 bis 2015	69
Tabelle 6	Betreuungsrelationen an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen nach Fächergruppen und Ländern 2015	70
Tabelle 7	Betreuungsrelationen an Allgemeine Fachhochschulen nach Fächergruppen und Ländern 2015	71
Tabelle 8	Studienabbruchquoten im Bachelorstudium nach Hochschularten und Fächergruppen der Absolventenjahrgänge 2010, 2012 und 2014 (in %)	72
Tabelle 9	Absolventinnen und Absolventen im Erst-, Zweit- und konsekutiven Masterstudium nach Regelstudienzeit im Prüfungsjahr 2016	73
Tabelle 10	Modellberechnung des Wissenschaftsrates (2008) für verbesserte Betreuungsrelationen, bezogen auf das Referenzjahr 2005/06	73

Tabelle 1 Gesamtfinanzierung des Hochschulpakts 2020 (Programmphasen I–III)

Geber	IST								
	Bereits bereitgestellte Mittel (in Tsd. EURO)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bund	35.200	102.600	176.600	251.300	607.507	1.165.349	1.852.457	1.861.248	1.747.420
Länder	24.956	134.496	328.507	502.752	700.988	920.002	1.323.857	1.502.897	1.497.097
BW	7.213	40.000	65.000	113.000	138.653	171.097	204.780	204.780	204.780
BY	0	45.344	167.851	252.533	229.688	153.170	154.264	174.800	208.134
BE	0	0	0	0	60.644	74.235	74.672	85.303	92.584
BB	0	0	0	0	6.570	13.301	16.413	20.195	17.437
HB	0	0	0	0	9.900	11.400	14.450	16.200	24.490
HH	0	0	0	0	28.094	30.731	44.099	54.910	64.000
HE	2.641	4.284	15.137	20.214	24.469	71.330	114.977	104.997	140.793
MV	0	0	0	0	4.843	7.212	10.583	12.509	12.120
NI	3.500	9.909	16.766	23.858	44.292	98.579	84.018	99.097	112.114
NW	7.546	23.203	39.406	56.074	75.738	133.895	398.782	520.251	408.787
RP	4.056	9.991	17.941	29.062	33.344	40.726	71.783	76.973	72.420
SL	0	1.765	2.262	3.219	4.900	29.331	26.630	12.651	10.553
SN	0	0	0	0	12.864	23.571	34.513	48.506	48.463
ST	0	0	0	0	9.630	17.706	21.333	20.045	32.436
SH	0	0	4.144	4.792	8.600	27.988	30.639	24.026	23.435
TH	0	0	0	0	8.759	15.730	21.921	27.654	24.551

Geber	PLAN								Summen (in Tsd. EURO)		
	Voraussichtlich bereitgestellte Mittel (in Tsd. EURO)								Landesmittel (PLAN)	Landesmittel (SOLL)	Bundesmittel (PLAN)
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2007 - 2023		
Bund	2.102.880	2.445.573	1.800.915	1.788.444	1.736.385	1.283.570	839.305	407.193	18.668.337	18.342.543	20.203.947
Länder	1.868.499	2.022.590	1.772.153	1.764.626	1.721.899	1.272.847	873.720	436.451			
BW	204.780	204.780	204.780	204.780	204.780	170.650	136.520	60.398	2.540.772	2.540.769	2.540.769
BY	265.488	293.555	281.513	281.670	280.046	206.650	133.327	63.164	3.191.197	2.951.839	2.951.839
BE	120.000	150.000	150.000	150.000	150.000	90.000	60.000	28.000	1.285.438	1.260.033	1.673.670
BB	26.442	33.279	29.754	29.686	29.425	21.899	14.338	7.189	265.929	265.929	439.591
HB	11.360	18.000	18.000	18.000	18.000	18.000	18.000	16.371	212.171	212.171	303.369
HH	66.094	66.094	66.094	66.094	66.094	49.570	33.047	18.617	653.537	653.537	849.763
HE	180.000	170.000	147.900	138.423	123.487	93.063	59.353	28.747	1.439.815	1.439.811	1.439.811
MV	15.379	15.938	15.330	15.628	15.343	10.951	10.529	10.718	157.083	156.665	290.328
NI	113.029	128.031	136.151	135.435	123.628	80.440	53.015	25.819	1.287.682	1.287.681	1.287.681
NW	634.017	678.688	479.649	476.218	466.066	347.085	230.200	113.267	5.088.870	5.088.869	5.088.869
RP	88.068	110.948	87.337	87.458	84.167	61.946	40.309	19.504	936.033	917.509	917.509
SL	10.510	8.840	9.530	9.100	13.700	13.300	13.300	12.300	181.891	181.890	222.518
SN	40.162	40.821	44.197	45.845	45.489	33.887	21.983	10.681	450.984	425.184	829.504
ST	35.124	36.687	29.614	28.398	26.557	20.521	13.383	6.464	297.897	297.033	498.672
SH	32.398	39.303	42.193	45.284	42.652	30.588	20.339	7.285	383.666	383.666	383.666
TH	25.649	27.625	30.111	32.607	32.464	24.297	16.078	7.927	295.373	279.957	486.388

Quelle: GWK-Heft 53; Anhangtabelle 12 Seite 1 (Basis: Anlage 1, Teil 1 der Bund-Länder-Vereinbarung über den Hochschulpakt III sowie Mitteilung der Länder).

Tabelle 2 Bundesmittel im Hochschulpakt 2020 (Programmphasen I-III)

Geber	IST								
	Bereits bereitgestellte Mittel (in Tsd. EURO)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BW	4.641	13.527	23.284	33.132	43.182	137.474	259.076	261.818	233.114
BY	5452	15.890	27.351	38.920	123.319	213.625	315.586	254.113	242.086
BE	1408	4104	7064	10052	127.318	132.776	148.386	137.150	136.233
BB	1003	2925	5034	7163	13.727	25.490	41.573	42.820	33.648
HB	497	1448	2492	3546	22.154	29.539	28.788	26.565	19.370
HH	735	2143	3689	5249	62.840	78.396	69.342	65.189	55.456
HE	2.625	7.650	13.168	18.738	24.470	73.551	122.746	116.122	133.909
MV	680	1983	3413	4857	9.887	18.430	31.609	25.210	23.483
NI	3.342	9.741	16.766	23.858	48.844	80.556	107.574	109.368	119.387
NW	7.854	22.894	39.406	56.074	9.554	173.649	425.212	520.251	457.538
RP	1.730	5.044	8.682	12.354	49.133	57.128	71.783	66.179	65.738
SL	451	1.314	2.262	3.219	4.900	16.458	19.750	18.743	15.357
SN	1687	4917	8464	12044	27.279	52.162	86.258	94.307	90.955
ST	982	2862	4927	7011	14.700	27.548	49.922	54.232	53.533
SH	1185	3455	5.947	8.462	11.978	21.739	22.688	19.008	20.875
TH	927	2703	4652	6620	14.222	26.829	52.165	50.173	46.739
D	35.200	102.600	176.600	251.300	607.507	1.165.349	1.852.457	1.861.248	1.747.420

Geber	PLAN								Summe Bundes- mittel (PLAN)
	Voraussichtlich bereitgestellte Mittel (in Tsd. EURO)								
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2007 - 2023
BW	259.097	301.066	225.527	224.373	214.975	157.271	101.168	48.043	2.540.769
BY	279.483	316.264	256.067	256.865	248.742	183.553	118.423	56.104	2.951.839
BE	167.336	198.162	136.337	135.688	134.160	99.756	65.449	32.291	1.673.670
BB	40.893	53.520	38.799	38.835	38.300	28.375	18.461	9.024	439.591
HB	26.744	33.195	25.580	24.789	23.887	17.534	11.534	5.705	303.369
HH	78.626	98.810	74.446	74.852	73.014	53.933	35.528	17.516	849.763
HE	169.915	193.063	132.623	128.316	123.487	91.328	59.353	28.747	1.439.811
MV	28.427	33.114	24.537	24.744	24.252	18.059	11.869	5.774	290.328
NI	130.101	145.315	112.822	112.106	108.628	80.440	53.015	25.818	1.287.681
NW	585.265	678.688	479.649	476.218	466.066	347.085	230.200	113.267	5.088.869
RP	88.068	110.948	87.337	87.458	84.167	61.946	40.309	19.504	917.509
SL	22.862	28.796	20.869	20.556	19.406	14.121	9.074	4.381	222.518
SN	87.490	91.790	64.399	61.748	59.919	44.180	28.380	13.527	829.504
ST	54.010	59.319	39.963	38.212	37.199	27.565	17.989	8.698	498.672
SH	32.309	44.999	42.193	45.284	42.652	30.588	20.339	9.964	383.666
TH	52.254	58.524	39.767	38.400	37.531	27.836	18.215	8.828	486.388
D	2.102.880	2.445.573	1.800.915	1.788.444	1.736.385	1.283.570	839.305	407.193	20.203.947

Quelle: GWK-Heft 53; Anhangtabelle 12 Seite 2 (Basis: Anlage 1, Teil 1 der Bund-Länder-Vereinbarung über den Hochschulpakt III sowie Mitteilung der Länder).

Tabelle 3 Studienanfängerinnen und -anfänger 2015¹⁾ nach Hochschularten und Veränderung gegenüber dem Basisjahr 2005

Land	2015											
	2005 ²⁾			Veränderung zu 2005								
	Insgesamt	Univer- sitäten ³⁾	Fachhoch- schulen ⁴⁾	Insgesamt	Univer- sitäten ³⁾		Fachhoch- schulen ⁴⁾	Insgesamt		Univer- sitäten ³⁾		Fachhoch- schulen ⁴⁾
					Anzahl	Anteil (in %)		Anzahl	Anteil (in %)	Anzahl	Anteil (in %)	
BW	56.607	32.817	23.790	76.342	39.279	37.063	19.735	34,9	6.462	19,7	13.273	55,8
BY	50.506	34.984	15.522	74.223	45.253	28.970	23.717	47,0	10.269	29,4	13.448	86,6
BE	20.704	14.656	6.048	34.189	22.520	11.669	13.485	65,1	7.864	53,7	5.621	92,9
BB	7.524	4.773	2.751	8.184	5.667	2.517	660	8,8	894	18,7	-234	-8,5
HB	5.256	2.983	2.273	7.263	3.619	3.644	2.007	38,2	636	21,3	1.371	60,3
HH	11.864	7.138	4.726	16.550	9.274	7.276	4.686	39,5	2.136	29,9	2.550	54,0
HE	30.059	19.699	10.360	41.029	24.367	16.662	10.970	36,5	4.668	23,7	6.302	60,8
MV	6.249	4.297	1.952	6.605	3.977	2.628	356	5,7	-320	-7,4	676	34,6
NI	25.470	17.315	8.155	38.872	25.122	13.750	13.402	52,6	7.807	45,1	5.595	68,6
NW	80.950	55.522	25.428	124.623	69.731	54.892	43.673	54,0	14.209	25,6	29.464	115,9
RP	17.535	10.954	6.581	22.414	12.948	9.466	4.879	27,8	1.994	18,2	2.885	43,8
SL	4.053	2.747	1.306	5.755	2.946	2.809	1.702	42,0	199	7,2	1.503	115,1
SN	19.751	14.045	5.706	21.104	14.162	6.942	1.353	6,9	117	0,8	1.236	21,7
ST	8.765	5.200	3.565	9.759	5.942	3.817	994	11,3	742	14,3	252	7,1
SH	7.789	4.665	3.124	10.015	5.581	4.434	2.226	28,6	916	19,6	1.310	41,9
TH	9.325	6.438	2.887	9.653	6.389	3.264	328	3,5	-49	-0,8	377	13,1
Insgesamt	362.407	238.233	124.174	506.580	296.777	209.803	144.173	39,8	58.544	24,6	85.629	69,0
Flächenländer West	272.969	178.703	94.266	393.273	225.227	168.046	120.304	44,1	46.524	26,0	73.780	78,3
Flächenländer Ost	51.614	34.753	16.861	55.305	36.137	19.168	3.691	7,2	1.384	4,0	2.307	13,7
Stadtstaaten	37.824	24.777	13.047	58.002	35.413	22.589	20.178	53,3	10.636	42,9	9.542	73,1

1) Summe der Studienanfänger im ersten Hochschulsemester im Sommersemester und darauf folgenden Wintersemester.

2) Angepasst gem. Protokollnotiz zu Artikel 1 § 1 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung über den Hochschulpakt 2020.

3) Universitäten einschl. Gesamthochschulen, Pädagogische Hochschulen, Theologische Hochschulen, Kunsthochschulen.

4) Fachhochschulen einschl. Verwaltungsfachhochschulen.

Quelle: GWK-Heft 53; nach Anhangtabelle 1 (Basis: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11/Reihe 4.1).

Tabelle 4 Betreuungsmöglichkeiten an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen nach Fächergruppen von 1995 bis 2015

	Sprach- und Kulturwiss. ^{2) 3)}	Sport	Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwiss.	Mathematik, Naturwiss. ³⁾	Humanmedizin/ Gesundheitswiss. ⁴⁾	Veterinärmedizin ³⁾	Agrar-, Forst- und Ernährungswiss. ³⁾	Ingenieurwiss.	Kunst, Kunstwiss.	Fächergruppen insg. ⁵⁾
Studierende¹⁾										
1995	372.575	23.950	362.057	234.021	95.934	6.685	23.164	156.039	60.505	1.334.930
2000	372.493	25.948	346.283	230.671	91.125	6.490	20.290	119.941	60.163	1.273.404
2005	387.108	28.245	348.002	266.191	96.138	6.159	20.385	128.997	59.970	1.341.195
2010	392.365	25.864	348.999	273.979	95.864	6.423	21.706	173.134	58.770	1.397.104
2011	415.803	26.269	370.150	298.387	99.263	6.411	23.549	195.051	59.677	1.494.560
2012	431.960	26.189	385.420	317.864	101.147	6.382	24.736	205.693	61.243	1.560.634
2013	443.255	26.798	402.327	335.366	103.539	6.391	26.078	217.329	61.960	1.623.043
2014	446.672	26.701	407.044	346.525	106.805	6.420	27.615	224.152	62.313	1.654.247
2015 ³⁾	313.825	26.353	547.864	255.798	109.518	-	34.984	327.841	62.192	1.678.375
Studierende¹⁾ zu hauptberuflichem wiss. und künstler. Personal insg.										
1995	20	19	31	7	3	7	7	8	14	10
2000	20	21	28	7	2	6	6	6	13	10
2005	20	23	25	8	2	6	7	7	13	10
2010	17	17	20	6	2	5	6	7	11	8
2011	17	16	20	6	2	5	7	8	11	8
2012	17	16	21	7	2	5	7	8	11	9
2013	17	16	21	7	2	5	8	8	11	9
2014	17	15	21	7	2	5	8	8	10	9
2015 ³⁾	17	14	19	6	2	-	7	10	10	9
Studierende¹⁾ zu hauptberuflichen Professor/-innen										
1995	65	97	115	38	30	35	39	58	24	54
2000	70	118	108	39	28	31	36	46	24	54
2005	76	136	105	45	31	34	43	54	24	58
2010	72	121	93	44	32	38	47	71	21	57
2011	75	119	95	46	31	38	52	77	21	59
2012	77	117	96	49	31	37	54	81	22	61
2013	78	112	96	50	31	38	58	84	22	62
2014	77	109	96	52	32	37	62	86	22	63
2015 ³⁾	74	106	93	46	33	-	55	90	22	63

1) Studierende (ohne Promovierende) zum jeweiligen Wintersemester

2) Das Fach Gesundheitspädagogik wechselt zum WS 2004/05 den Studienbereich von Erziehungswiss. zu Gesundheitswiss. allg., d.h. von den Sprach- und Kulturwiss. zu Humanmedizin/Gesundheitswiss.

3) Erläuterungen zur Änderung der Fächersystematik: Ab dem Wintersemester 2015/2016 wurde die Fächersystematik des Statistischen Bundesamts geändert. Hierbei handelt es sich unter anderem um textliche Änderungen, aber auch um die Zusammenlegung von Fächergruppen oder einer Verschiebung von Studienbereichen in andere Fächergruppen. So werden die Studienbereiche „Psychologie“, „Erziehungswissenschaften“ sowie der bisherige Studienbereich „Sonderpädagogik“ statt in der Fächergruppe „Geisteswissenschaften“ (bisher „Sprach- und Kulturwissenschaften“) jetzt in der Fächergruppe „Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“ nachgewiesen. Der Nachweis des Studienbereichs „Informatik“ erfolgt statt in der Fächergruppe „Mathematik, Naturwissenschaften“ jetzt in der Fächergruppe „Ingenieurwissenschaften“. Die bisher separat nachgewiesene Fächergruppe „Veterinärmedizin“ ist in der Fächergruppe „Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften, Veterinärmedizin“ aufgegangen. Die Ergebnisse der Hochschulstatistik ab WS 2015/16 sind für die genannten Fächergruppen daher mit den Vorjahren nur eingeschränkt

4) Ab WS 2004/05 enthält die Fächergruppe Humanmedizin den neuen Studienbereich Gesundheitswiss. allg. hinzu.

5) Ohne "Sonstige".

- = Kein Wert vorhanden.

Quelle: ICE-Datenbankabfrage nach Hauptberichten des Statistischen Bundesamtes; eigene Weiterberechnung.

Tabelle 5 Betreuungsrelationen an Allgemeinen Fachhochschulen nach Fächergruppen von 1995 bis 2015

	Sprach- und Kulturwiss. ^{2) 3)}	Sport	Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwiss.	Mathematik, Naturwiss. ³⁾	Humanmedizin/ Gesundheitswiss. ⁴⁾	Agrar-, Forst- und Ernährungswiss. ³⁾	Ingenieurwiss.	Kunst, Kunstwiss.	Fächergruppen insg. ⁵⁾
Studierende¹⁾									
1995	6.320	-	140.750	28.933	-	13.969	194.756	14.105	398.833
2000	9.282	-	179.762	44.284	-	14.355	162.387	15.481	425.551
2005	13.358	-	217.522	67.334	10.669	17.914	190.494	17.801	535.092
2010	14.620	230	285.057	79.423	20.991	19.036	241.932	22.192	683.481
2011	17.590	315	304.474	87.033	25.832	19.907	265.113	23.044	743.308
2012	21.097	376	322.070	93.011	30.964	20.809	280.513	23.836	792.676
2013	24.953	429	343.396	97.822	36.266	21.966	296.572	24.898	846.302
2014	30.322	546	363.883	103.937	41.695	23.017	306.255	26.200	895.855
2015 ³⁾	9.198	583	400.268	18.751	47.507	23.208	400.851	28.291	928.657
Studierende¹⁾ zu hauptberuflichem wiss. und künstler. Personal insg.									
1995	11	-	39	20	-	23	27	22	28
2000	13	-	39	27	-	22	22	22	27
2005	15	-	42	25	52	26	26	22	30
2010	14	15	37	23	45	21	25	23	28
2011	17	10	36	24	44	20	27	22	29
2012	19	12	37	24	49	21	26	22	29
2013	21	15	37	25	46	21	26	21	29
2014	26	27	38	25	46	22	26	22	30
2015 ³⁾	17	34	38	14	47	21	27	24	30
Studierende¹⁾ zu hauptberuflichen Professor/-innen									
1995	18	-	46	22	-	30	30	28	33
2000	23	-	47	32	-	29	25	27	32
2005	27	-	53	33	67	36	33	29	39
2010	28	38	50	37	80	35	40	31	43
2011	32	20	51	38	81	35	43	31	45
2012	35	16	52	40	90	38	43	31	46
2013	39	21	54	43	88	39	44	31	48
2014	47	50	55	45	91	41	45	31	49
2015 ³⁾	33	58	56	30	94	40	46	34	50

1) Studierende (ohne Promovierende) zum jeweiligen Wintersemester

2) Das Fach Gesundheitspädagogik wechselt zum WS 2004/05 den Studienbereich von Erziehungswiss. zu Gesundheitswiss. allg., d.h. von den Sprach- und Kulturwiss. zu Humanmedizin/Gesundheitswiss.

3) Erläuterungen zur Änderung der Fächersystematik: Ab dem Wintersemester 2015/2016 wurde die Fächersystematik des Statistischen Bundesamts geändert. Hierbei handelt es sich unter anderem um textliche Änderungen, aber auch um die Zusammenlegung von Fächergruppen oder einer Verschiebung von Studienbereichen in andere Fächergruppen. So werden die Studienbereiche „Psychologie“, „Erziehungswissenschaften“ sowie der bisherige Studienbereich „Sonderpädagogik“ statt in der Fächergruppe „Geisteswissenschaften“ (bisher „Sprach- und Kulturwissenschaften“) jetzt in der Fächergruppe „Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“ nachgewiesen. Der Nachweis des Studienbereichs „Informatik“ erfolgt statt in der Fächergruppe „Mathematik, Naturwissenschaften“ jetzt in der Fächergruppe „Ingenieurwissenschaften“. Die bisher separat nachgewiesene Fächergruppe „Veterinärmedizin“ ist in der Fächergruppe „Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften, Veterinärmedizin“ aufgegangen. Die Ergebnisse der Hochschulstatistik ab WS 2015/16 sind für die genannten Fächergruppen daher mit den Vorjahren nur eingeschränkt vergleichbar.

4) Ab WS 2004/05 enthält die Fächergruppe Humanmedizin den neuen Studienbereich Gesundheitswiss. allg. hinzu.

5) Ohne "Sonstige".

- = Kein Wert vorhanden.

Quelle: ICE-Datenbankabfrage nach Hauptberichten des Statistischen Bundesamtes; eigene Weiterberechnung.

Tabelle 6 Betreuungsrelationen an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen nach Fächergruppen und Ländern 2015

	Geisteswiss. ^{2), 3)}	Sport	Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwiss. ³⁾	Mathematik, Naturwiss. ³⁾	Humanmedizin/ Gesundheitswiss. ⁴⁾	Agrar-, Forst- und Ernährungswiss., Veterinärmed. ³⁾	Ingenieurwiss.	Kunst, Kunstwiss.
Studierende¹⁾ zu hauptberuflichem wiss. und künstler. Personal insgesamt								
<u>Stadtstaaten</u>								
Berlin	16	26	18	6	2	8	11	9
Bremen	11	-	15	4	15	-	7	10
Hamburg	10	9	19	4	2	7	10	15
<u>Flächenländer West</u>								
Baden-Württemberg	14	13	14	5	2	7	8	9
Bayern	17	10	17	5	2	6	8	10
Hessen	19	19	19	8	3	10	11	15
Niedersachsen	15	17	16	6	2	7	10	10
Nordrhein-Westfalen	21	14	26	8	2	8	14	12
Rheinland-Pfalz	19	23	21	7	3	-	11	11
Saarland	14	18	21	4	2	-	6	17
Schleswig-Holstein	15	25	18	8	2	11	9	12
<u>Flächenländer Ost</u>								
Brandenburg	18	7	18	5	7	6	8	7
Mecklenburg-Vorpommern	14	16	16	5	2	4	5	11
Sachsen	15	11	14	4	2	5	6	9
Sachsen-Anhalt	10	14	21	5	2	9	10	9
Thüringen	11	14	17	3	2	9	7	9
Studierende¹⁾ zu hauptberuflichen Professor/-innen								
<u>Stadtstaaten</u>								
Berlin	63	116	72	41	32	52	95	20
Bremen	56	-	72	23	87	-	61	15
Hamburg	38	51	77	31	24	51	65	38
<u>Flächenländer West</u>								
Baden-Württemberg	72	104	73	43	33	57	91	18
Bayern	73	97	95	46	30	63	82	26
Hessen	78	128	81	53	38	76	98	34
Niedersachsen	63	81	80	44	25	44	95	25
Nordrhein-Westfalen	97	121	132	61	32	72	133	21
Rheinland-Pfalz	75	124	87	49	58	-	67	28
Saarland	67	134	118	28	29	-	43	19
Schleswig-Holstein	74	120	90	55	37	81	56	21
<u>Flächenländer Ost</u>								
Brandenburg	84	86	86	31	17	26	38	17
Mecklenburg-Vorpommern	64	130	84	33	36	27	36	21
Sachsen	68	93	82	32	36	36	73	17
Sachsen-Anhalt	37	76	97	25	45	41	81	24
Thüringen	40	114	75	25	52	75	58	19

1) Studierende (ohne Promovierende) zum Wintersemester 2015/16

2) Das Fach Gesundheitspädagogik wechselt zum WS 2004/05 den Studienbereich von Erziehungswiss. zu Gesundheitswiss. allg., d.h. von den Sprach- und Kulturwiss. zu Humanmedizin/Gesundheitswiss.

3) Erläuterungen zur Änderung der Fächersystematik: Ab dem Wintersemester 2015/2016 wurde die Fächersystematik des Statistischen Bundesamts geändert. Hierbei handelt es sich unter anderem um textliche Änderungen, aber auch um die Zusammenlegung von Fächergruppen oder einer Verschiebung von Studienbereichen in andere Fächergruppen. So werden die Studienbereiche „Psychologie“, „Erziehungswissenschaften“ sowie der bisherige Studienbereich „Sonderpädagogik“ statt in der Fächergruppe „Geisteswissenschaften“ (bisher „Sprach- und Kulturwissenschaften“) jetzt in der Fächergruppe „Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“ nachgewiesen. Der Nachweis des Studienbereichs „Informatik“ erfolgt statt in der Fächergruppe „Mathematik, Naturwissenschaften“ jetzt in der Fächergruppe „Ingenieurwissenschaften“. Die bisher separat nachgewiesene Fächergruppe „Veterinärmedizin“ ist in der Fächergruppe „Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften, Veterinärmedizin“ aufgegangen. Neben der hierdurch eingeschränkten Vergleichbarkeit mit den Vorjahren können etwaige Sondereffekte insb. auf Länderebene stärker hervortreten (z.B. in NRW überproportionaler Studierendenzuwachs in den Ingenieurwissenschaften durch Zuschlag der Informatik).

4) Ab WS 2004/05 enthält die Fächergruppe Humanmedizin den neuen Studienbereich Gesundheitswiss. allg. hinzu.

- = Kein Wert vorhanden.

Quelle: ICE-Datenbankabfrage nach Hauptberichten des Statistischen Bundesamtes; eigene Weiterberechnung.

Tabelle 7 Betreuungsrelationen an Allgemeine Fachhochschulen nach Fächergruppen und Ländern 2015

	Geisteswiss. ²⁾³⁾	Sport	Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwiss. ³⁾	Mathematik, Naturwiss. ³⁾	Humanmedizin/ Gesundheitswiss. ⁴⁾	Agrar-, Forst- und Ernährungswiss., Veterinärmed. ³⁾	Ingenieurwiss.	Kunst, Kunstwiss.
Studierende¹⁾ zu hauptberuflichem wiss. und künstler. Personal insgesamt								
<u>Stadtstaaten</u>								
Berlin	11	42	34	21	25	43	40	31
Bremen	64	-	45	17	134	74	31	k.A.
Hamburg	28	-	64	11	61	21	25	26
<u>Flächenländer West</u>								
Baden-Württemberg	15	-	34	12	42	14	24	25
Bayern	13	45	38	22	60	30	31	28
Hessen	1	-	44	19	30	18	45	37
Niedersachsen	119	-	30	7	36	22	25	17
Nordrhein-Westfalen	23	62	43	18	54	17	24	24
Rheinland-Pfalz	7	-	32	12	49	14	24	17
Saarland	-	-	32	-	59	-	18	-
Schleswig-Holstein	20	-	41	3	k.A.	25	32	-
<u>Flächenländer Ost</u>								
Brandenburg	10	14	27	4	-	16	20	23
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	53	-	26	13	22	12
Sachsen	19	-	29	7	37	18	23	14
Sachsen-Anhalt	8	-	38	108	k.A.	41	20	18
Thüringen	-	-	29	17	23	18	20	20
Studierende¹⁾ zu hauptberuflichen Professor/-innen								
<u>Stadtstaaten</u>								
Berlin	35	70	46	25	38	43	46	37
Bremen	191	-	66	45	163	89	50	k.A.
Hamburg	43	-	98	16	133	65	43	37
<u>Flächenländer West</u>								
Baden-Württemberg	23	-	44	28	81	24	38	32
Bayern	20	60	48	34	75	41	42	39
Hessen	1	-	62	31	73	46	64	40
Niedersachsen	166	-	47	28	70	40	41	29
Nordrhein-Westfalen	53	124	74	46	122	45	58	39
Rheinland-Pfalz	9	-	54	34	68	35	42	28
Saarland	-	-	65	-	214	-	41	-
Schleswig-Holstein	59	-	61	6	k.A.	33	49	-
<u>Flächenländer Ost</u>								
Brandenburg	18	23	46	29	-	37	41	36
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	77	-	46	18	32	14
Sachsen	38	-	40	13	86	35	39	14
Sachsen-Anhalt	18	-	53	143	k.A.	77	35	22
Thüringen	-	-	42	31	35	28	36	24

1) Studierende (ohne Promovierende) zum Wintersemester 2015/16

2) Das Fach Gesundheitspädagogik wechselt zum WS 2004/05 den Studienbereich von Erziehungswiss. zu Gesundheitswiss. allg., d.h. von den Sprach- und Kulturwiss. zu Humanmedizin/Gesundheitswiss.

3) Erläuterungen zur Änderung der Fächersystematik: Ab dem Wintersemester 2015/2016 wurde die Fächersystematik des Statistischen Bundesamts geändert. Hierbei handelt es sich unter anderem um textliche Änderungen, aber auch um die Zusammenlegung von Fächergruppen oder einer Verschiebung von Studienbereichen in andere Fächergruppen. So werden die Studienbereiche „Psychologie“, „Erziehungswissenschaften“ sowie der bisherige Studienbereich „Sonderpädagogik“ statt in der Fächergruppe „Geisteswissenschaften“ (bisher „Sprach- und Kulturwissenschaften“) jetzt in der Fächergruppe „Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“ nachgewiesen. Der Nachweis des Studienbereichs „Informatik“ erfolgt statt in der Fächergruppe „Mathematik, Naturwissenschaften“ jetzt in der Fächergruppe „Ingenieurwissenschaften“. Die bisher separat nachgewiesene Fächergruppe „Veterinärmedizin“ ist in der Fächergruppe „Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften, Veterinärmedizin“ aufgegangen. Neben der hierdurch eingeschränkten Vergleichbarkeit mit den Vorjahren können etwaige Sondereffekte insb. auf Länderebene stärker hervortreten. Zum Beispiel können die veränderten Zuordnungen von Personal und/oder Studierenden zu neuen Fächergruppen bzw. Studienbereichen zu unter- oder überzeichneten Betreuungsrelationen (bspw. Sport in NRW, Geisteswissenschaften in HE) führen.

4) Ab WS 2004/05 enthält die Fächergruppe Humanmedizin den neuen Studienbereich Gesundheitswiss. allg. hinzu.

- = Kein Wert vorhanden. k.A. = Keine Aussage, da Studierenden kein derselben Fächergruppe angehöriges Personal zuordnungsbar.

Tabelle 8 Studienabbruchquoten im Bachelorstudium nach Hochschularten und Fächergruppen der Absolventenjahrgänge 2010, 2012 und 2014 (in %)

Fächergruppe/ Studienbereich	Insgesamt			Universitäten			Fachhochschulen		
	Bezugsgruppe Absolventenjahrgang								
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<u>Sprach-/Kultuwiss./Sport</u>	35	30	27	32	30	30	-	21	-
Sprach-/Kulturwiss.	42	37	34	39	37	37	-	-	-
Pädagogik/Sport	20	15	19	19	15	17	-	-	-
Psychologie	-	14	3	-	11	-	-	-	-
<u>Rechts-/Wirtsch.-/Sozialwiss.</u>	12	20	23	24	27	30	6	15	19
Rechtswiss.	-	30	37	-	-	-	-	27	37
Wirtschaftswiss.	16	20	24	27	26	30	11	16	21
Sozialwiss.	-	18	18	18	30	30	-	7	9
<u>Mathematik/Naturwiss.</u>	37	37	38	39	39	39	30	34	42
Mathematik	54	47	43	55	47	51	-	-	-
Informatik	35	37	43	47	43	45	27	34	41
Physik/Geowiss.	41	41	40	39	41	40	-	-	-
Chemie	45	40	41	43	41	42	-	-	-
Biologie	26	30	23	20	27	22	-	-	-
Geographie	16	24	11	13	24	17	-	-	-
<u>Gesundheitswiss.</u>	26	25	-	-	-	-	20	28	31
<u>Agrar-/Forst-/Ernährungswiss.</u>	30	24	30	33	30	28	21	18	31
<u>Ingenieurwiss.</u>	36	33	32	48	36	32	30	31	33
Maschinenbau	38	33	32	53	36	31	32	31	32
Elektrotechnik	41	40	43	53	37	45	36	40	42
Bauingenieurwesen	41	40	39	51	51	48	36	33	33
Architektur	-	24	22	-	28	19	-	20	23
Sonst. Ingenieurwiss.	-	27	27	-	30	22	-	23	29
<u>Kunst/Kunstwiss.</u>	-	-	16	-	-	23	-	-	22
Bachelor insgesamt	28	28	29	35	33	32	19	23	27

Quelle: DZHW: Forum Hochschule 1/2017; nach Abb. A10.1-A10.3.

Tabelle 9 Absolventinnen und Absolventen im Erst-, Zweit- und konsekutiven Masterstudium nach Regelstudienzeit im Prüfungsjahr 2016

Hochschularten/Prüfungsgruppen	Absolvent/ -innen insgesamt*	davon Anteil (in %)	
		innerhalb der Regelstudienzeit	Regelstudienzeit plus 2 Semester
nach Hochschularten	438.948	36,8	79,5
Universitäten	257.477	31,6	76,1
Pädagogische Hochschulen	3.322	37,2	75,5
Theologische Hochschulen	264	52,0	79,3
Kunsthochschulen	5.749	50,9	83,0
Fachhochschulen (ohne VerwFH)	160.927	40,7	83,5
Verwaltungsfachhochschulen	11.163	96,7	99,9
Sonstige deutsche Hochschulen	46	12,5	28,1
nach Prüfungsgruppen			
Universitärer Abschluss (ohne Lehramt, Bachelor- und Master)	31.347	34,7	65,3
Lehramtsprüfungen	41.034	32,4	72,5
Künstlerischer Abschluss (ohne Bachelor- und Master)	1.109	30,9	56,4
Fachhochschulabschluss (ohne Bachelor- und Master)	9.658	59,8	83,9
Bachelorabschluss	249.265	40,3	81,1
Masterabschluss	106.535	28,6	82,5
Insgesamt	438.948	36,8	79,5

* ohne Promotionen und Sonstiger Abschluss

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 11/Reihe 4.3.1, nach Tabellen 22.1 und 22.2.

Tabelle 10 Modellberechnung des Wissenschaftsrates (2008) für verbesserte Betreuungsrelationen, bezogen auf das Referenzjahr 2005/06

Universitäten und gleichgestellte Hochschulen Fächergruppen	SCHWEIZ	DEUTSCHLAND					
	zum Vergleich: ZIELWERT Betreuungs- verhältnis Studierende je Professor ¹	IST ²		empfohlener AUFWUCHS in % auf IST hauptberuf. Professoren	SOLL ⁴		
		Betreuungs- relation Studierende <u>innerhalb RSZ</u> je hauptberuf. Professor	Kopfzahl hauptberuf. Professoren		daraus resultierender Zusatzbedarf hauptberuf. Professoren	daraus resultierende Betreuungs- relation Studierende <u>innerhalb RSZ</u> je hauptberuf. Professor	dafür erforderliche jährliche Zusatzmittel ³ aus Zusatzbedarf hauptberuf. Professoren (in Mio €)
Sprach- und Kulturwiss.	40	60,8	5.068	33%	1.672	45,7	150,5
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwiss.	40	82,6	3.315	33%	1.094	62,1	98,5
Mathematik, Naturwiss.	25	36,2	5.879	10%	588	32,9	52,9
Humanmedizin	20	25,7	3.114	10%	311	23,4	28,0
Veterinärmedizin	20	28,2	179	10%	18	25,6	1,6
Agrar-, Forst- und Ernährungswiss.	Kein Benchmark	34,8	472	10%	47	31,6	4,2
Ingenieurwiss.	35	41,9	2.380	10%	238	38,1	21,4
Summe			20.407		3.969		357,1

¹ Studierende dividiert durch Anzahl Professoren (VZÄ)

² IST-Zahlen gemäß Anhang-Tabelle 3

³ Kostenansatz Professur: 90.000 Euro p. a.

⁴ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Wissenschaftsrat (2008): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, Abb. 9. Der zusätzliche Finanzbedarf wurde für das Referenzjahr 2005/2006 errechnet und würde heute deutlich höher liegen, zumal sich die Betreuungsrelationen seither verschlechtert haben.

Das Publikationsformat „Positionspapier“ wurde 2010 eingeführt, um mit kurzen, zugespitzt formulierten Papieren in absehbarer Zeit auf aktuelle Themen und Entwicklungen reagieren zu können. Im Positionspapier wird deshalb auch - anders als in den übrigen Publikationsformaten des Wissenschaftsrats - darauf verzichtet, umfangreiche empirische Informationen zeitaufwändig aufzuarbeiten und in den Text zu integrieren. Generell zeichnet sich das Format durch eine große prozedurale, thematische und formale Flexibilität aus.