

Themen

Publikationen

Arbeitsmaterialien Medien

Aus Politik und
Zeitgeschichte

AV-Medienkatalog

CD-ROM/ CD/ DVD

Einzel-
publikationen

Filmhefte

fluter

HanisauLand

Informationen zur
politischen Bildung

Info aktuell

Internet-Angebote

Mobile Angebote

Karten

Das Parlament -
Themenausgaben

Pocket

Rechtsreihe

Schriftenreihe

Die Schulstunde als

Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 48/2006)

Neues Steuerungsmodell für die Hochschulen?

Olaf Winkel

Die in Bologna entworfene Vision eines einheitlichen europäischen Hochschulraums^[1], in dem sich Lernende und Lehrende frei bewegen und entwickeln können, besitzt zweifellos große Überzeugungskraft. Anlass zur Kritik gibt aber die spezifische deutsche Lesart, welche diese Idee mit Bestrebungen verbindet, die heute auch unter den Begriffen Verbetriebswirtschaftlichung und Vermarktlichung des Hochschulwesens diskutiert werden. Mit diesen Strategien will man den Bologna-Prozess nicht nur nutzen, um die Finanzprobleme der Hochschulen zu lösen, sondern auch, um deren Lehrprogramme zu verbessern: Studierende sollen gezielter angeleitet, intensiver betreut und besser auf den [Arbeitsmarkt](#) vorbereitet werden, Abbrecherquoten sollen gesenkt und Studienzeiten verkürzt werden. Gleichzeitig will man die Hochschulforschung zu einer Trumpfkarte in der internationalen Standortkonkurrenz machen.

Zur Person

Olaf Winkel

Dr. phil. habil., M. A., geb. 1957; Professor für Public Management an der Fachhochschule für [Verwaltung](#) und [Recht](#) (FHVR) [Berlin](#), Alt-Friedrichsfelde 60, 10315 Berlin.

E-Mail: o.winkel@fhvr-berlin.de

In der Praxis wird jedoch bereits deutlich, dass dieses Konzept unausgereift ist und Probleme mit sich bringt, die schon in anderen

02. März 2010

Druck-Version

Artikel versenden

PDF-Version

Inhalt



Hochschulpolitik

- Editorial
- Hochschulpolitik und die Zukunft der Geisteswissenschaften
- Hochschulreform aus Sicht der Hochschulen
- Hochschulreform aus studentischer Perspektive
- Die deutsche Umsetzung des Bologna-Prozesses
- Neues Steuerungsmodell für die Hochschulen?
- Chancengleichheit trotz Studiengebühren: die USA als Vorbild?

Lexikonssuche

Suchwort:

- Talkshow
- ☰ Thema im Unterricht
- ☰ Themenblätter im Unterricht
- ☰ Themen und Materialien
- ☰ Zeitbilder
- ☰ Sonstige
- ☰ Was geht?
- ☰ Suche
- **Veranstaltungen**
- **Wissen**
- **Lernen**

Reformkontexten aufgetreten sind. Wenn Korrekturen unterbleiben, kann die deutsche Lesart des Bologna-Prozesses nicht nur zu einer gravierenden Beeinträchtigung der Innovationsfähigkeit, sondern auch der Wissenschaftsfreiheit und der demokratischen Substanz im Hochschulwesen führen.

In [Deutschland](#) greifen die Hochschulreformer auf unterschiedliche betriebswirtschaftlich ausgerichtete Instrumente zurück, die auch im so genannten Neuen Steuerungsmodell[2] enthalten sind. Dabei handelt es sich um einen Ansatz zur [Reform](#) der kommunalen [Selbstverwaltung](#), der partiell auf den übergeordneten Ebenen von Bund und Ländern Resonanz gefunden hat. Dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen, Zielvereinbarungen und Globalsummen, eine durch ein betriebswirtschaftliches Rechnungs- und Berichtswesen unterstützte produktbasierte Outputsteuerung, klientelorientiertes Qualitätsmanagement, natürlicher und insbesondere künstlicher Wettbewerb, strategisches Personalmanagement mit speziellen Mechanismen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungsmitarbeiter - all dies sind Instrumente aus dem Werkzeugkasten des Neuen Steuerungsmodells.

Nicht nur die Einführung einer einheitlichen Managementstruktur, auch die aufwendige Weise, in der [Akkreditierung](#), [Evaluation](#), Qualitätsmanagement und Reakkreditierung die Gestaltung von Lehrprogrammen in der Form eines umfassenden und wiederkehrenden Kreislaufs der Selbst- und Fremdbeobachtung im Hochschulwesen verankern sollen, weist unübersehbare Analogien zum Neuen Steuerungsmodell auf. Dass die deutsche Hochschulpolitik den aus der Betriebswirtschaft entlehnten Reforminstrumenten so großes Vertrauen entgegenbringt, ist überraschend. Denn eine Bilanz der Erfahrungen, die mit dem Neuen Steuerungsmodell gesammelt worden sind, hat ergeben, dass es die hochgesteckten Erwartungen nicht erfüllen konnte.[3]

Dabei sind auch die durch dieses Modell angeregten Bestrebungen, nicht nur die Qualifikation und die Motivation, sondern auch die Innovationsfähigkeit der Verwaltungsmitarbeiter mit Hilfe von Personalmanagementinstrumenten zu steigern und sich damit dem Leitbild der lernenden Organisation zu nähern, vielerorts ins Leere gelaufen. Nicht selten ist die Reformbegeisterung sogar in Resignation und Abwehr umgeschlagen, nachdem Mitarbeitende den Eindruck gewonnen hatten, dass die mit der [Modernisierung](#) verbundenen Belastungen ungleich verteilt sind, dass sie selbst zu den Innovationsverlierern zählen, oder dass dem Aufwand kein adäquater

Lexika:

Alle Lexika

Suche starten ▶

Nutzen gegenübersteht. Was die Hochschulreform angeht, ist bereits heute ein vergleichbarer Effekt in Teilen von Fachhochschulkollegien zu beobachten. Eine intensive Anleitung von Studierenden, niedrige Abbrecherquoten, eine arbeitsmarktgerechte Ausbildung und kurze Studienzeiten zählen traditionell zu den Vorzügen von Fachhochschulen. Daher wird dort mit zunehmender Verbitterung die Frage diskutiert, warum solche Standards - nun im Gewand von Zielen, die der Bologna-Prozess in deutscher Lesart auf seine Fahnen geschrieben hat - über aufwendige betriebswirtschaftliche Innovationen in diesen Einrichtungen neu eingeführt werden müssen. Der Umstand, dass anderen Hochschuleinrichtungen wie beispielsweise den juristischen Fakultäten der Universitäten, die von derartigen Standards Lichtjahre entfernt sind, bislang Reformabstinenz zugebilligt wurde, lässt die **Akzeptanz** weiter schwinden.

Als bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells besonders kontraproduktiv hat sich ferner die Motivation und Ressourcen gleichermaßen verzehrende Reformbürokratie erwiesen. Wer sich mit der Ausarbeitung und Akkreditierung eines Master- oder Bachelorstudiengangs befasst hat, konnte einen Eindruck davon gewinnen, was auf Fakultäten, Fachbereiche und Hochschullehrer zukommen wird. Die Misere verschärft sich noch dadurch, dass es zu viele Einrichtungen gibt, die über Einwirkungsrechte verfügen. Hier ist zunächst die Kultusministerkonferenz (KMK) zu nennen, welche die Bedingungen für die Zulassung und Akkreditierung der neuen Studiengänge definiert. Dabei werden in diesem Gremium beileibe nicht nur grundlegende Fragen entschieden, sondern auch detaillierte Regelungen vereinbart, etwa zum Anwesenheitsnachweis in Lehrveranstaltungen oder zur Seitenzahl von Abschlussarbeiten. Seine Fortsetzung findet die Regulierung auf der Ebene des Bundeslandes, wo die Vorgaben der KMK interpretiert, differenziert oder ergänzt werden können. Weitergehen kann die Regulierung in den Machtzentren der Hochschulen; etwa, wenn eine ambitionierte Hochschulleitung die Meinung vertritt, dass eine Einrichtung dringend der Profilierung durch Verschärfungen im studententechnischen Regelwerk bedarf. Den Akkreditierungsagenturen schließlich kommt die Aufgabe zu, die staatlich formulierten Vorgaben zu interpretieren und den Hochschullehrern Hinweise zu geben, wie sich Bildungsziele besser zuschneiden und Lehrprogramme stimmiger formulieren lassen. Der Umstand, dass der Akkreditierungsrat den Kultusministern und der KMK nachgeordnet ist und die Akkreditierungsagenturen an die Vorgaben des Akkreditierungsrates gebunden sind, kann als zusätzlicher Quell einer überbordenden **Bürokratie** angesehen werden.

Ein anderes Problem, das bei den am Neuen Steuerungsmodell ausgerichteten Kommunalreformen zutage getreten ist, liegt darin, dass diese in vielen Fällen zu einer "intelligenten Sparstrategie"[4] mutiert sind. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte, welche der Tendenz Vorschub leistet, dass die ökonomische Rationalität aus ihrer dienenden Rolle ausbricht und die politische Logik, der das Neue Steuerungsmodell eigentlich neue Geltung verschaffen sollte, in den Hintergrund drängt. Anlass für die Vermutung, dass bei der Hochschulreform ähnliche Fehlentwicklungen auftreten können, gibt es ohne Zweifel. Schon heute kommt die rigide Effizienzorientierung darin zum Ausdruck, dass die Hochschulpolitik keine nennenswerte Aufstockung des Lehrpersonals vorsieht, obwohl der für die Durchführung der neuen Studiengänge erforderliche Lehraufwand deutlich über dem bisherigen Niveau liegt. Als Einsparungsinstrument eignet sich auch die neue Hochschullehrerbesoldung, welche eine deutliche Verschlechterung von Einkommensbedingungen mit sich bringt. Die Einführung von Studiengebühren, die Bildungspolitiker noch vor einigen Jahren fast einhellig verdammt haben und die ihnen nun angesichts wachsender Haushaltsprobleme zunehmend akzeptabel erscheint, fügt sich in dieses Bild ein.

Vermarktlichung steht für das Bemühen, den Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu intensivieren und in den Dienst einer vornehmlich im Sinne von Effektivitäts- und Effizienzsteigerung verstandenen Optimierung von Forschung und Lehre zu stellen. Die Nachteile, die aus einer solchen Verengung der Perspektive resultieren, sind thematisiert worden.[5] Besonders gravierend erscheint das Problem, dass außerökonomische Aspekte in einem primär aus ökonomischer Sicht definierten Wettbewerb leicht verloren gehen können, weil eine solche **Entwicklung** auf lange Sicht fatale Folgen für die **Gesellschaft** haben kann. Denn so wichtig die Suche nach Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung ökonomischer Leistungsfähigkeit aus volkswirtschaftlicher, unternehmerischer und individueller Perspektive auch sein mag: Gleichberechtigt neben ihr stehen die Fragen, wie sich unter den veränderten Vorzeichen der **Globalisierung** ein Mindestmaß an inner- und zwischengesellschaftlicher **Solidarität** aufrechterhalten lässt und wie der ökologische Sprengstoff entschärft werden kann, der aus den vorherrschenden Produktionsweisen und Lebensstilen resultiert. Wer soll aber die verwobenen Aspekte dieser dreifachen Herausforderung in ihrer Breite und Widersprüchlichkeit ausleuchten und interpretieren, wenn es die Hochschule der **Politik** gleichtut und weitgehend ökonomische Erfordernisse zum Ausgangspunkt ihres Denkens macht?

Aber selbst wenn man diesen zentralen Gesichtspunkt vernachlässigt, kann die hochschulpolitische **Strategie** der Vermarktlichung kaum überzeugen. Von echten Marktlösungen ist man schon deshalb weit entfernt, weil die Fakultäten nicht einmal die Produkte selbst bestimmen dürfen, mit denen sie sich auf den Märkten der Studieninteressierten und der Abnehmer von Absolventen positionieren sollen. Allerdings gilt dies paradoxerweise nur für reformkonforme Fachbereiche, nicht aber für reformwidrig agierende, die sich einer Umstellung auf die zweistufige Studienstruktur bislang entziehen konnten.

Weiter entlarvt wird die Wettbewerbsrhetorik der Hochschulreformer, wenn man die Problematik aus der Perspektive der Fachhochschulen betrachtet. Die vom Wissenschaftsrat anvisierte Umstellung des dualen Hochschulsystems "auf einen Zustand starker interner **Differenzierung**", in dem "innovative Hochschultypen jenseits der bestehenden Einteilung in Universitäten und Fachhochschulen" entstehen und miteinander in einen intensiven Wettbewerb um Studierende treten sollen,[6] ist unter den gegebenen Bedingungen entgegen einem verbreiteten Irrtum keineswegs geeignet, die **Emanzipation** der Fachhochschulen gegenüber den Universitäten voranzutreiben.[7] Im Gegenteil, die Bedeutung der Fachhochschulen wird durch die deutsche Lesart des Bologna-Prozesses grundsätzlich in Frage gestellt. Der Grund dafür liegt darin, dass die Fachhochschulen in eine Konkurrenzsituation zu den Universitäten manövriert werden, ohne dass man ihnen die erforderlichen Mittel dafür zugesteht.

Den Universitäten gibt die Einführung der zweistufigen Studienstruktur die Chance, sich mit Bachelor-Studiengängen im Bereich der Ausbildung zum gehobenen Dienst, der bisher den Fachhochschulen vorbehalten war, als Massenanbieter zu etablieren. Den Fachhochschulen wird zwar die Möglichkeit eingeräumt, Master-Studiengänge aufzulegen, aber im Unterschied zu Universitätsmastern sollen Fachhochschulmaster nur dann zum höheren Dienst zugelassen werden, wenn der Studiengang zuvor in entsprechender Weise akkreditiert worden ist und zugleich die oberste Dienstbehörde die Eignung der Ausbildung für den höheren Dienst anerkannt hat.[8]

Selbst dort, wo der Bologna-Prozess auch die Märkte der Universitäten für die Fachhochschulen öffnet, kann von einer fairen Chancenverteilung keine Rede sein. Die Disparitäten beginnen schon mit der stiefmütterlichen Behandlung der Fachhochschulen bei der Vergabe von Fördermitteln. Die zentralen Probleme liegen aber bei den

Lehrverpflichtungen und Regelausstattungen: Während Universitätsprofessoren regelmäßig acht oder neun Wochenstunden lehren, betragen die Deputate an Fachhochschulen 18 Stunden. Während die Hochschullehrer an Universitäten von einem wissenschaftlichen Mittelbau unterstützt werden, fehlt es an Fachhochschulen zumeist an einem solchen. Dass sich Wettbewerb unter derartig asymmetrischen Bedingungen kaum entfalten kann, liegt auf der Hand. Von dem Augenblick an, in dem die Universitäten beginnen, sich stärker als bisher für die Lehre und insbesondere für die Ausbildung der Bachelors zu begeistern, kann es mit den Fachhochschulen bergab gehen.

Und schließlich zählen auch die Ergebnisse des politischen Geschachsers um die Reform des [Föderalismus](#) zu den Faktoren, die einem fairen Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Hochschulen entgegenstehen. Durch die im Sommer 2006 verabschiedeten Gesetze zur Neuordnung des Bildungswesens ist die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für das Hochschulwesen abgeschafft worden. Der Bund soll nur noch Fragen der Hochschulzulassung und der Studienabschlüsse einheitlich regeln. Der Hochschulbau ist keine Gemeinschaftsaufgabe mehr, 70 Prozent der Mittel werden künftig direkt in die Landeshaushalte fließen. Geblieben ist dem Bund lediglich eine Restkompetenz. Fördern darf er noch die Forschung außerhalb der Hochschulen, den Hochschulbau und die Ausstattung der Hochschulen mit Großgeräten. Eine Bundesförderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen kann nur noch mit einmütiger Billigung der Länder stattfinden. Hinzu kommt, dass die Länder infolge der Föderalismusreform nun auch für Dienstrecht, Besoldung und Versorgung ihrer Beamten zuständig sind. Vielleicht werden relativ finanzstarke Ländern wie [Bayern](#) und [Hessen](#) zukünftig nicht nur bessere Verwaltungsmitarbeiter, sondern auch bessere Professoren anziehen als ärmere Länder.

Die Tatsache, dass die Kommunen vom Neuen Steuerungsmodell immer weiter abgewichen sind und heute sogar von dessen "Scheitern"^[9] die Rede ist, sollte die Hochschulpolitik als Alarmzeichen werten und sie animieren, sich ein genaueres Bild von den Möglichkeiten und Grenzen betriebswirtschaftlicher Reforminstrumente zu machen. Eine Vermarktlichung ist im Hochschulwesen durchaus sinnvoll - allerdings nur, wenn die durch Wissenschaftsfreiheit und Hochschuldemokratie vorgegebenen Grenzen nicht überschritten werden. Bei der Ausschöpfung des zulässigen Rahmens sollte die Hochschulpolitik endlich von der Wettbewerbsrhetorik zur tatsächlichen Förderung von Wettbewerb übergehen. Dies ist eine ungleich anspruchsvollere

Aufgabe, denn ein fairer Wettbewerb setzt voraus, dass sich die Hochschulen unter vergleichbaren Bedingungen auf den Märkten positionieren können - unabhängig davon, ob eine Einrichtung etwa in Bayern oder [Thüringen](#) angesiedelt ist und ob es sich dabei um eine Universität oder eine Fachhochschule handelt.

Je früher man aktiv wird, um einen Kernbestand an Wissenschaftsfreiheit und demokratischer Selbstbestimmung gegenüber ökonomischen Kalkülen für alle Seiten sichtbar wetterfest zu machen, um die bereits erkennbaren bürokratischen Exzesse bei der Gestaltung von Lehrprogrammen einzuschränken und um den Beteiligten und Betroffenen die Gewissheit zu geben, dass die angestrebten Innovationen sinnvoll und für alle Seiten akzeptabel sind, desto besser werden die Reformergebnisse sein. Die Universitäten müssen die Möglichkeit erhalten, mehr Hochschullehrer und wissenschaftliche Mitarbeiter einzustellen und auch die Potenziale von Privatdozenten besser als bisher nutzbar zu machen. Den Fachhochschulen sollte die Chance eingeräumt werden, zumindest in Ansätzen einen akademischen Mittelbau zu entwickeln, der die Hochschullehrer im Alltagsgeschäft entlastet. An erster Stelle muss eine Reduzierung der Lehrverpflichtung stehen, die angesichts des raschen Wandels und der Informationsexplosion in allen Bereichen von Gesellschaft und Wissenschaft ohnehin längst überfällig erscheint.

Die in Bologna formulierte und inzwischen von 45 europäischen Regierungen unterstützte Idee der Schaffung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums ist so attraktiv, dass sie zum Selbstläufer werden und in eine Erfolgsstory einmünden könnte - es sei denn, man überfrachtet sie mit wesensfremden Elementen, die ihr Überzeugungskraft und Dynamik nehmen.

[top](#) ▲

[Themen](#) | [Wissen](#) | [Veranstaltungen](#) |
[Publikationen](#) | [Lernen](#) |
[Die bpb](#) | [Bestellen](#) | [Newsletter](#) | [Presse](#) | [Partner](#) |
[Impressum](#) | [Kontakt](#) | [Home](#)