

Peer Pasternack

Qualitätsstandards für Hochschulreformen

**Eine Auswertung der deutschen
Hochschulreformqualitäten in
den letzten zwei Jahrzehnten**

Bibliografische Informationen der Deutschen Bibliothek:

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

Peer Pasternack

Qualitätsstandards für Hochschulreformen

Eine Auswertung der deutschen Hochschulreformqualitäten
in den letzten zwei Jahrzehnten

ISBN 10: 3-937026-92-4

ISBN 13: 978-3-937026-92-3

Alle Rechte vorbehalten.

© 2014 by UVW UniversitätsVerlagWebler Bielefeld.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlag: Ute Weber GrafikDesign, Geretsried

Papier: Werkdruckpapier

Druck: Hans Gieselmann, Bielefeld

Printed in Germany, 2014

Inhaltsübersicht

1. Untersuchungsproblem 9

TEIL A. ERFAHRUNGEN: HOCHSCHULREFORM-QUALITÄTEN

2. Wissenschaftsumbau Ost:
Geschichte einer Komplexitätsreduktion 15

3. Die Reform des Entscheidungssystems:
Regulierte Deregulierung 33

4. Studiengebühren:
Die teilkassierte Reform 41

5. Kennziffern und Indikatoren:
Hochschulreform im „Zeitalter der Kalkulation“ 69

6. Bis dass das Leben euch scheidet:
Die Juniorprofessur als ausgebremste Reform 91

7. Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt:
Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge 103

8. Explizite Differenzierung:
Die erste Exzellenzinitiative 2006/2007 114

9. Bologna-Reform in Deutschland:
Eine erklärungsorientierte Rekonstruktion 133

10. Föderalismusreform:
Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten 152

TEIL B. AUSWERTUNG: HOCHSCHULREFORM-QUALITÄTSSTANDARDS

11. Aus dem Maschinenraum der Hochschulreform 169

12. Reformqualitäten und Qualitätsstandards 190

Inhaltsverzeichnis

1. Untersuchungsproblem	9
--------------------------------------	---

TEIL A. ERFAHRUNGEN: HOCHSCHULREFORM-QUALITÄTEN

2. Wissenschaftsumbau Ost: Geschichte einer Komplexitätsreduktion	15
2.1. Die Herstellung neuer Handlungsbedingungen.....	16
2.2. Personeller Umbau.....	17
2.3. Strukturumbauten.....	21
2.4. Wissenschaftliche Leistungsbilanz.....	26
2.5. Resümee: Kosten-Nutzen-Bilanz einstweilen heikel.....	29
3. Die Reform des Entscheidungssystems: Regulierte Deregulierung	33
3.1. Das alte Entscheidungssystem.....	33
3.2. Das neue Entscheidungssystem.....	34
3.3. Berufsrecht und Hochschulräte.....	37
3.4. Resümee: Hochschulautonomie als Hochschulleitungsautonomie.....	39
4. Studiengebühren: Die teilkassierte Reform	41
4.1. Problembeschreibungen.....	42
4.2. Diskutierte Lösungsvarianten.....	48
4.3. Praktische Optionen und Effekte.....	57
4.4. Ökonomisierung.....	62
4.5. Resümee: Rückabwicklung.....	66
5. Kennziffern und Indikatoren: Hochschulreform im „Zeitalter der Kalkulation“	69
5.1. Formelbindung als Reformansatz.....	69
5.2. Kennziffern und Hochschulqualität.....	72
5.3. Hochschulqualität als Steuerungsgegenstand.....	73
5.4. Grundlegende Unterscheidungen.....	78
5.5. Sprengkräfte.....	81
5.6. Methodische Anforderungen.....	84
5.7. Resümee: Management der Missverständnisse.....	88

6.	Bis dass das Leben euch scheidet:	
	Die Juniorprofessur als ausgebremste Reform	91
6.1.	Die Rollenkomplexität der Professur	91
6.2.	Antihabilitationsreform	92
6.3.	Juniorprofessur als akademische Kulturrevolution	94
6.4.	Die Juniorprofessur als wiederholter Versuch	98
6.5.	Resümee: Wiedervorlage 2025	101
7.	Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt:	
	Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge	103
7.1.	Begrifflichkeiten	104
7.2.	Hochschulverträge: Erklärungsbedürftige Akzeptanz.....	106
7.3.	Trotz allem: Eine „Erfolgsgeschichte“	109
7.4.	Resümee: Neue Steuerung im alten Setting	112
8.	Explizite Differenzierung:	
	Die erste Exzellenzinitiative 2006/2007	114
8.1.	Chronologie.....	114
8.2.	Öffentliche Kritik.....	121
8.3.	Diverse Vorschläge und alternative Zugriffe	126
8.4.	Resümee: Exzellenz im Projektmodus	129
9.	Bologna-Reform in Deutschland:	
	Eine erklärungsorientierte Rekonstruktion	133
9.1.	Die politische Problemdefinition	133
9.2.	Multinationale Programmierung	134
9.3.	Deutsche Programmierung.....	135
9.4.	Implementation in Deutschland	140
9.5.	Resümee: Evaluation.....	145
10.	Föderalismusreform:	
	Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten	152
10.1.	Ausgangslage	152
10.2.	Problemstellungen.....	155
10.3.	Differenzierungseffekte?.....	157
10.4.	Hochschulsteuerung, Studienreform und Personalstrukturen	161
10.5.	Resümee: Bund und Länder	164

TEIL B. AUSWERTUNG: HOCHSCHULREFORM-QUALITÄTSSTANDARDS

11. Aus dem Maschinenraum der Hochschulreform	169
11.1. Aufeinander angewiesen: Drei hochschulpolitische Strömungen	169
11.2. Der dissonante Sound der Hochschulreform: Zwei Leitbilder der Hochschule	174
11.3. Die Sanktionsasymmetrie zwischen Staat und Hochschulen: Hochschulfinanzierung	176
11.4. Hochschulreformen als steuernde Interventionen	182
11.5. Obstruktion als Zumutungsmanagement	185
12. Reformqualitäten und Qualitätsstandards	190
12.1. Reformqualitäten	190
12.1.1. Reformgegenstände und -ergebnisse	190
12.1.2. Vergleichende Reformbewertung	193
12.1.3. Die Risikofaktoren von Hochschulreformen	196
12.1.4. Reformreparaturen	198
12.2. Hochschulreform-Qualitätsstandards	202
12.2.1. Qualitätsstandards der Hochschulreform-Programmierung ..	204
12.2.2. Qualitätsstandards der Hochschulreform-Implementation ..	206
12.2.3. Qualitätsstandards der Hochschulreform-Evaluation	208
12.3. Fazit	208
Literatur	211
Verzeichnis der Übersichten	224

1. Untersuchungsproblem

In der Meeresbiologie gibt es ein zentrales methodisches Problem: Um Tiere wissenschaftlich beobachten zu können, muss mittels eines Käfigs ein Stück natürlicher Lebensraum isoliert werden, denn andernfalls lassen sich zwar gewisse Tiere beobachten, aber nur höchst selten die jeweils selben Exemplare. Sobald aber der natürliche Lebensraum zu Untersuchungszwecken mit Hilfe des Käfigs unterteilt wird, ist nicht mehr alles so, wie es vorher war: Außerhalb des Käfigs geht das Leben fort wie gewohnt. Innerhalb ist einerseits die Bewegungsfreiheit eingeschränkt, andererseits die Gefahr durch äußere Feinde oder Nahrungskonkurrenz ausgeschaltet. (Vgl. Olafsson/Peterson/Ambrose jr. 1994: 73-80). Welche Zuverlässigkeit, so müssen sich die Meeresbiologen fragen, haben nun wissenschaftliche Erkenntnisse, die unter solchen zwar realitätsnahen, aber nicht realitätsidentischen Umständen gewonnen werden?

Diese Frage drängt sich auch dem Hochschulanalytiker auf, der in die Tauchkapsel steigt und den deutschen Hochschulreformbetrieb der letzten zwei Jahrzehnte betrachtet. Denn so viele – nicht selten goldene – Käfige für Pilotversuche hat es selten für die deutschen Hochschulen gegeben: Modellprojekte, Erprobungsklauseln, Sonderprogramme, Förderwettbewerbe. Dadurch fanden die Hochschulreformbestrebungen vielfach nicht oder nur bedingt unter realen Feldbedingungen statt – einerseits. Andererseits gibt es Indizien, dass selbst dort, wo solche Sonderbedingungen bestanden, nicht umstandslos durchschlagende Reformqualitäten zu besichtigen sind.

Neben den privilegierten Reformbedingungen gab (und gibt) es den anderen typischen Fall: Die deutschen Hochschulen waren und sind einem „Overkill durch Parallelaktionen“ (Pellert 2002: 25f.) ausgesetzt. Betrachtet man die Reformbereiche, so dürfte wohl kein Aspekt des Hochschulalltags unberührt von reformierenden Aktivitäten geblieben sein:

■ *Organisation und Entscheidungsstrukturen*: Stärkung der Hochschulautonomie, neue Gremien- und Entscheidungsstrukturen, Abschaffung der Fachaufsicht der Ministerien, Neues Steuerungsmodell, Stärkung der Funktionsträger (Rektorat/Präsidium, Dekane), Strategiebildung und Zielvereinbarungen, Profilbildung und Leitbildentwicklung, Verwaltungsmanagement, Hochschulräte mit Aufsichtscharakter, Stiftungshochschulen;

■ *Hochschulfinanzierung, Ressourcensteuerung und Finanzbewirtschaftung*: Globalhaushalt und Kosten-Leistungs-Rechnung, Outputorientierung, formelgebundene Mittelverteilung, Steuerung über vertragsförmige Vereinbarungen, Studiengebühren, Public-Private-Partnerships, Ausstieg des Bundes aus dem

Hochschulbau, Möglichkeit der Bildung von Körperschaftsvermögen der Hochschulen;

■ *Personal(struktur)*: Dienstherreneigenschaft der Hochschulen, befristete Professuren, Professuren im Angestelltenverhältnis, W-Besoldung, Dienstrechtsreform, Zurückdrängen der Habilitation, Juniorprofessur, Gleichstellungsförderung;

■ *Studienreform*: Qualität der Lehre, Lehrevaluation und Lehrberichte, gestufte Abschlüsse, Modularisierung, Workload- und Kompetenzorientierung, Credit Points, Akkreditierung, Auswahlverfahren für Studienbewerber/innen, Internationalisierung, Multimedia, e- bzw. Blended Learning, interdisziplinäre Studiengänge, Konzentration der Fächerangebote, Studienzeitsbegrenzung, Öffnung für Berufserfahrene ohne formale Hochschulzugangsberechtigung, Teilzeitstudiengänge, strukturierte Doktorandenausbildung;

■ *Querschnittsbereiche*: Qualitätsentwicklung, Evaluation, Benchmarking, Weiterbildungsinitiativen, Stärkung der regionalen Bezüge.

All das hat sich zur Hochschuldauerreform verdichtet. Michael Huber (2005: 391) erklärt diese mit zwei möglichen Situationen, von denen eine immer gegeben sei: Würden die Universitäten die politischen Erwartungen nicht erfüllen, werfe man ihnen gern Reformunfähigkeit vor, „was dann der Politik Anlass zu weiteren reformierenden Eingriffen bietet“. Erfüllten sich dagegen die Erwartungen, dann solle der Erfolg wiederholt werden. Also machten sich die Politiker/innen auf die Suche nach neuen Reformmöglichkeiten.

Für den hochschulischen Arbeitsalltag ist indes wesentlich, dass die zahlreichen Parallelreformen auf die jeweils gleichen Fachbereiche trafen und treffen. Sie werden dann „durch diesen ‚Gesamtangriff‘ in ihrem Funktionieren beeinträchtigt“ (Pellert 2002: 25f.). Die Reformbewältigungskapazitäten der Hochschulen sind regelmäßig bereits weitestgehend absorbiert, während schon das nächste Reformansinnen im Anmarsch ist.

Wie gehen unter diesen geschilderten Bedingungen – entweder privilegiert durch Sonderbedingungen oder überfordert durch Reformbombardement – Hochschulreformen aus? Erreichen sie ihre proklamierten Ziele oder ggf. andere? Gibt es hinreichende Ziel-Mittel-Zusammenhänge? Führen defizitäre Zielerreichungen zu Reformanpassungen? Wie werden Reformergebnisse geprüft? Kurz: Wie steht es um die Qualität der Hochschulreformen?

Angesichts der prominenten Rolle des Qualitätsbegriffs in den Reformbestrebungen der letzten Jahre sollte gerade die Frage nach den Reformqualitäten nicht übergangen werden. Nun müsse man noch „von der Studienreform zur Studienqualität“ gelangen, lautete etwa das Resümee des Wissenschaftsrates nach über einem Jahrzehnt Bologna-Reform in Deutschland (Wissenschaftsrat

2012). Die so formulierte Erfahrung ist insofern bemerkenswert, als in der Rhetorik des Bologna-Prozesses Studienreform und Studienqualität nahezu als Synonyme verstanden wurden.

Insofern könnte es daher sinnvoll sein, dass die Hochschulreformakteure ihren Fokus verschieben: von qualitätsorientierten Reformen hin zur Qualität solcher Reformen. Dann stellte sich die Frage nach Qualitätsstandards für Hochschulreformen. Wie könnten solche Standards aussehen?

Um dies zu beantworten, werden neun Hochschulreformen der letzten reichlich zwei Jahrzehnte auf ihre Reformqualitäten hin untersucht: der ostdeutsche Wissenschaftsumbau, die Neugestaltung des hochschulischen Entscheidungssystems, die Einführung von Studiengebühren, die Etablierung von Kennziffern und Indikatoren als Steuerungsinstrumente, die Juniorprofessur als neuer Weg der wissenschaftlichen Qualifikation, das Kontraktmanagement qua Hochschulverträgen, die Exzellenzinitiative und die Föderalismusreform.

Eine abschließende vergleichende Betrachtung der Reformbedingungen und der Reformqualitäten führt dann zur Formulierung von möglichen Qualitätsstandards für Hochschulreformen.

12.3. Fazit

Gelingt es, den Fokus zu verschieben von der qualitätsorientierten Reform zur Qualität der Reform, dann erscheint es denkbar, sich auf folgende Qualitätsstandards für Hochschulreformen zu einigen:

Übersicht 20: Qualitätsstandards für Hochschulreformen

Reformphase	Qualitätsstandards
Program- mierung	<ul style="list-style-type: none"> • stringenter Zusammenhang zwischen Problem und Problemlösung • Zugrundelegung des aktuellen Wissensstands über Wirkungszusammenhänge an den Hochschulen • Einbau von Rückholmöglichkeiten für Einzelmaßnahmen, um kontrolliertes Abweichen vom Handlungsprogramm zu ermöglichen • Vermeidung übermäßig vieler Interessenkollisionen • Ausschluss von Zielkonflikten durch Bestimmung klarer Zielhierarchien • vertretbares Verhältnis von Reformaufwand und Reformnutzen • Klärung der angemessenen Ressourcenausstattung für die Reformumsetzung • klare Adressierung der betreffenden hochschulischen Leistungsbereiche • Hochschulverträglichkeitsprüfung der Reformanliegen und -umsetzungsinstrumente
Implementa- tion	<ul style="list-style-type: none"> • Überforderungsvermeidung durch Priorisierungen • begleitendes Monitoring jenseits politischer Einflussnahmen und Sicherstellung permanenter Korrekturfähigkeit innerhalb des Umsetzungsprozesses • regelhafte Prüfung auf Bürokratisierungswirkungen und ggf. entsprechende Umsteuerung • Vermeidung zusätzlicher Arbeit, die in anderem Zusammenhang bereits erbracht wird und nachgenutzt werden kann • niedrigschwellige und selbsterklärende IT-Unterstützung • Unterordnung der Effizienzorientierung unter die Effektivitätsorientierung statt umgekehrt • Qualitätsbedingungsmanagement statt Qualitätsmanagement • nachvollziehbarer Nutzen der Beteiligung durch reforminduzierte Aufwandsverminderungen, die reformbedingten Aufwands-erhöhungen gegenüberstehen • Weitergabe von Autonomie nach unten
Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisbewertung jenseits politischer Einflussnahmen • klarer Bewertungsauftrag, präzise Evaluationszieldefinition • regelhafte Veröffentlichung von Evaluationen durch den Auftraggeber mit Kennzeichnung als unabhängige Evaluation und beigefügter Stellungnahme des Auftraggebers

Diese Standards wären das – wie es im Qualitätsmanagement heißt – Pflichtengefühl für Hochschulreformen, also die permanent im Blick zu behaltende Checkliste. Sobald eine Abweichung zu beobachten ist, besteht ein Anpassungsbedarf.

Bei all dem wird man gleichwohl einen realistischen Blick bewahren müssen. Einerseits besteht bei Nichteinbeziehung derjenigen, auf deren Mitarbeit jede Hochschulreform angewiesen ist, die Gefahr der Ausbildung zielignoranter Verhaltensweisen. Andererseits verfügt das Hochschulpersonal über Obstruktionsmöglichkeiten, die potenziell umso größer sind, je mehr es einbezogen wird. Dieses Dilemma lässt sich nicht eliminieren, nur prozessieren.

Entsprechend wird eine realistische Einschätzung nötig sein, welches Unterstützungspotenzial für Hochschulreformen generell zu gewinnen ist. Institutionelle Autonomie und individuelle Wissenschaftsfreiheit – beides hohe Güter – bewirken, dass man sich hier wird bescheiden müssen. Am Ende entsteht flächendeckende Akzeptanz von Veränderungen im Wissenschaftsbetrieb immer erst dann, wenn sie kulturell verankert sind. Daher stellt sie sich im allgemeinen über einen Wechsel der akademischen Generationen ein. Insofern Hochschulreformen auf Innovationen zielen, gilt: Jegliche Innovation ist zunächst das Noch-nicht-Mehrheitsfähige. Sobald sie mehrheitsfähig ist, ist sie Mainstream. Hernach erstarrt dieser zur Orthodoxie, um damit reif zu sein für die Ablösung durch die nächste Innovation.

Für Hochschulreformen heißt das: Kurzfristig sind in den Hochschulen selbst typischerweise nicht *Mehrheiten für* eine Reform zu erobern; vielmehr ist dafür zu sorgen, dass die Hochschulangehörigen *nicht mehrheitlich gegen* die Reform sind. Dabei könnten nachvollziehbare Qualitätsstandards für Hochschulreformen unterstützend wirken.