

2 Wandlungserwartungen der politischen Ebene

In dem sich nun anschließenden Kapitel werden die bildungspolitischen Reformerwartungen und die Initiativen der Akteurinnen und Akteure zur Erreichung der Reformziele sowie Reaktionen und Weiterentwicklungen darauf dargestellt. Auf der europäischen Ebene ist der Bologna-Prozess die treibende Reform hinsichtlich Lehre und Studium und als eine der Reaktionen darauf beziehungsweise Weiterentwicklungen ist der *Shift from Teaching to Learning* zu sehen. Eine weitere Reform ist das *New Public Management*, das die Hochschulen auf der Verwaltungsebene herausfordert. Diese Reformentwicklungen und -bestrebungen lassen sich wie folgt darlegen.

2.1 Bologna-Prozess

Auf europäischer Ebene ist hinsichtlich der *Bildungspolitik* die größte Reformbestrebung der Bologna-Prozess. Dieser Prozess hat als wesentliche Zielsetzungen

- die Förderung der Mobilität durch die Schaffung eines (transparenten) europäischen Hochschulraums,
- die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Hochschulsystems sowie
- die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der europäischen Bürger (Eckardt 2005, 53).

Als weitere Unterziele werden unter anderem in dem Kommuniqué der Ministertreffen in Prag (19.09.2003) die Einbeziehung der Studierenden und Hochschulen in den Bologna-Prozess und die Förderung des *Lebenslangen Lernens* als Basis einer *wissensbasierten Gesellschaft* (Eckardt 2005, 54) genannt. In dem Kommuniqué von Bergen (20.05.2005) kommt die „Öffnung der höheren Bildung für nicht-traditionelle Qualifikationspfade“ (Eckardt 2005, 54) hinzu. Folgt man dem Autor, so zielen die *Modularisierung* der Studiengänge und die Einführung des *European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS)* darauf, thematisch zusammengehörige Fachgebiete zu bündeln und in sich abzuschließen, so dass sie mit Leistungspunkten ausgestattet werden können und prüfbare Einheiten bilden. Dies soll

eine qualitative Verbesserung des Studiums durch neue Lernkonzepte, eine zunehmende Differenzierung durch flexiblere Lerneinheiten, eine effizientere Studienorganisation mit verkürzten Studienzeiten und schließlich, durch eine vereinfachte Anerkennung von Studienleistungen, auch eine erhöhte Mobilität bewirken (Eckardt 2005, 58).

Im Zusammenhang mit dem Ziel der Förderung des Lebenslangen Lernens entstand 2008 der *Europäische Qualifikationsrahmen* (EQF). Bereits 2005 wurde der *Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse* (QDH) entwickelt; sie sind zentrale Elemente für die *Akkreditierung* und rahmen die Kompetenzorientierung (Tenberg 2014, 18). Folgt man Tenberg, sind Kompetenzen im Bologna-Prozess zentral, werden jedoch durch die *Outcome-Orientierung*, also eben nicht durch ein theoretisches Konstrukt bezüglich der Kompetenzen, gebildet (Tenberg 2014, 18).

Damit bildet die Kompetenzorientierung ein weiteres Ziel des Bologna-Prozesses. Um diese Ziele zu erreichen, werden seitens der Bildungspolitik Maßnahmen und Initiativen ergriffen. So stellt der Bericht der Kultusministerkonferenz in dem Bericht „Die Umsetzung der Ziele des Bologna-Prozesses 2015–2018“ fest, dass sich Hochschulen für neue Gruppen von potenziellen Studierenden öffnen sollen, um damit auf die sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes einzugehen. Es sollen Qualitätssicherungsinstrumente geschaffen werden, die auch eine externe *Qualitätssicherung* umfassen (KMK 2018, 11–15).

Dies hat Folgen für die Hochschulleitenden. Es ist ihre Aufgabe, die Lehre und damit auch die Qualität der Lehrleistung durch Anreizstrukturen anzuregen, und „insgesamt fließen erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen in Organisations- und Managementaufgaben“ (Nickel 2011, 8–9). So kommt Nickel (2011) zu dem Schluss, dass „der Bologna-Prozess weit mehr ist als eine bloße Studienstrukturereform, nämlich ein tiefgreifender Organisations- und Personalentwicklungsprozess“ (Nickel 2011, 8). Sie zeigt auf, dass neben der *Hochschullehre* auch die *Hochschulorganisation* von dem Prozess betroffen ist, auch wenn die „Einführung [...] neuer Studienmodelle kaum Auswirkungen auf die zentrale Universitätsverwaltung hatte“ (Borggräfe 2019, 38). Auch lässt sich, folgt man Borggräfe, die Einführung der *Qualitätssicherung* eher auf das New Public Management zurückführen. „Gerade an dem Bereich Qualitätssicherung wird deutlich, wie stark die einzelnen Reformentwicklungen miteinander verwoben waren und sind“ (Borggräfe 2019, 38).

Borggräfe zeigt auf, dass zwei Reformprozesse zeitlich parallel mit inhaltlichen Überschneidungen im politischen Raum verlaufen, welche sich beide auf Hochschulen auswirken, da Hochschulen Teil des Bildungssystems und Teil des öffentlichen Sektors und damit Teil der Verwaltung der Bundesländer sind. Diese Reformen zielen auf die Organisation der Hochschule und von Studium und Lehre. „Neben [...] der damit einhergehenden Studienreform ist dabei die kompetenz- und lernorientierte Ausrichtung des Studiums der grundlegende Wandlungspunkt („shift from teaching to learning“; Wildt 2003)“ (Rottlaender 2017, 2). Diese *Neuausrichtung der Hochschullehre* steht dabei in direktem Zusammenhang mit der Erkenntnis, dass zum Beispiel PISA-Tests gezeigt haben, dass der

Transfer des gelernten Wissens auf neuartige Aufgaben und Probleme nicht gelingt und Schülerinnen und Schüler zwar träges Wissen ansammeln können, dies aber nur auf bekannte Problemstellungen anwenden können (Rottlaender 2017, 2). Damit gilt es, die Lehre an *Kompetenzen* und nicht an Wissen auszurichten. Hierzu fehlt bislang die bildungspolitische Debatte, wie die damit einhergehende Neuausrichtung der Lehre auszugestalten ist. Erst langsam und fragmentiert auf die einzelnen Unterbereiche (zum Beispiel *Hochschulbau*, *Hochschuldidaktik*, *Qualifizierung der Lehrenden*, *Besoldung* etc.) erhalten diese Initiativen Einzug in die bildungspolitische Gestaltung und werden auch von Hochschulgestaltenden als Instrument zur Steuerung erkannt und genutzt (Becker/Stang 2020a; Stang et al. 2020). Als eine Reaktion auf die Ergebnisse, die durch die Umsetzung des Bologna-Prozesses entstanden, ist der Shift from Teaching to Learning zu sehen, dessen Betrachtung sich anschließt.

2.2 Shift from Teaching to Learning

Der *Shift from Teaching to Learning* ist eine Reaktion auf die wahrgenommene Verschulung der Universitäten, die sich in

fixe[n] Stundenpläne[n], klassenorientierte[r] Lehr- und Lernorganisation, Anleitung statt selbstorganisierte[n] Lernen[s], permanente[n] Anwesenheitspflichten einhergehend mit einer hohen Kontrolldichte und Prüfungsinflation, wenig Wahlfreiheiten und Vermittlung von kanonisiertem Schulwissen (Kühl 2018, 296)

ausdrückt. Folgt man dem Autor, so ist dieser Paradigmenwandel vom Lehren zum Lernen im Bologna-Prozess inbegriffen. Der Shift from Teaching to Learning und die daran angeschlossene *Studierendenorientierung* führen zu unerwünschten Nebeneffekten, wie „selbst von vielen Promotoren in den Ministerien, Universitätsleitungen und bildungspolitischen Denkschmieden beklagt wird: der Vervielfältigung von Massenveranstaltungen“ (Kühl 2018, 298). Kühl begründet dies damit, dass Lehrende sich bei der Planung eines Studiengangs vor allem an den verfügbaren ECTS orientieren (Kühl 2018, 298). Damit blieb die erhoffte *Flexibilisierung* des Studiums durch die ergriffenen Maßnahmen aus und auch das erhoffte Ergebnis – das erfolgreiche Studium / Absolventinnen und Absolventen mit Kompetenzen – wurde durch den Bologna-Prozess nicht erreicht. Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, entstand das Konzept des Shift from Teaching to Learning. So stellt die Hochschulrektorenkonferenz (HRK, 2019) fest, dass diese neuen pädagogischen Ansätze potenziell neue Studierende an die Hochschulen bringt und die Zahl der Abbrechenden senkt, aber

auch, dass die Innovation eben aus diesen pädagogischen Veränderungen besteht und weniger an inhaltlichen Anpassungen der Curricula (HRK 2019, o. S.) liegt.

Die Fokussierung auf die Lernenden hat dadurch auch Auswirkungen auf die Organisation Hochschule. Diese muss sich in ihren Strukturen unter anderem als Dienstleisterin für die Studierenden profilieren (Suchanek 2009, 471). Ein weiteres Ziel ist die Weiterentwicklung der Lehr-Lernkultur, auch durch die Gestaltung hochschuldidaktischer Strategien (Wildt/Wildt 2011). Zentral ist die Stärkung der Selbstorganisation der Lernenden und deren aktiver Beteiligung an Lehrveranstaltungen, zum Beispiel durch den Einsatz von Methoden wie Peer-Learning (David et al. 2014) oder Lernen durch Lehren (Martin 2002; Spannagel 2011).

Folgt man Reimann zielt der Shift from Teaching to Learning, je nach Lesart, auf eine Aktivierung der Studierenden und damit auf eine Abkehr von den lehrendenorientierten Veranstaltungen oder auf eine Abschaffung der bestehenden Hierarchien und Machtverhältnisse oder gar eine Abschaffung der gesamten Lehre oder auf eine Förderung der Selbstorganisation der Studierenden oder auf eine Fokussierung auf Learning-Outcomes und Kompetenzen (Reinmann 2018, 2–3). Sie sieht als Ziele des Shift from Teaching to Learning, dass

- Studierende unabhängig von äußeren Einflüssen studieren sollen,
- Lehre keine Form der Machtausübung ist,
- Lehrformate geändert werden,
- lehrerunabhängige Formate gestärkt werden,
- Lernangebote von den Lernergebnissen her gestaltet werden und
- selbstverantwortliches Studieren gestärkt wird (Reinmann 2018, 4).

Um diese Ziele zu erreichen, sind vielfältige Initiativen und Maßnahmen notwendig. Dies stellt jedoch eine immense Herausforderung an Lehrende: Sie müssen sich lösen von ihrer Rolle als Vermittlerinnen und Vermittler, als Front Man oder Front Woman (Müller-Naevecke/Naevecke 2018, 139). Dieser Wandel bedarf auch didaktischer Schulungen, da dieser Rollenwandel von den berufenen Expertinnen und Experten, die zwar über immenses Fachwissen verfügen, aber nicht didaktisch geschult sind, nicht erwartbar ist. Zum Vollzug dieses Wandels gehören zum Beispiel

- die Erprobung neuer kompetenzorientierter Lehre,
- die Entwicklung kompetenzorientierten Prüfens,
- die Weiterentwicklung der Modulhandbücher,
- eine hohe Beeinflussung der Lehrendentätigkeit durch die Kompetenzorientierung (Porsch/Gollub 2018, 257).

Weiterhin spricht Wildt (2003) von einem studierendenorientierten Ansatz – die Lernenden stehen demnach im Mittelpunkt – und von einer *Outcome-Orientierung* an den Zielen der Lehrveranstaltungen und der Einhaltung von sozialen, emotionalen und motivationalen Faktoren, welche das Lernen und Lehren begleiten. Als weitere Maßnahme sind Hochschulen diesem Konzept nach angehalten, die *Lehr- und Lernumgebung* „lernförderlich zu gestalten“ (Wildt 2003, 14). Dieses Vorgehen betrifft jedoch nicht nur die *Hochschuldidaktik*, sondern es durchzieht alle Bereiche der Hochschule als Organisation: von der IT, welche die digitalen Strukturen realisieren muss, über die Infrastruktur, welche die physischen Räume bereitstellt und die Bibliothek, die oftmals Lernflächen und -plätze zur Verfügung stellt bis hin zur Verwaltung, welche diese Prozesse koordinierend und strukturierend begleitet.

Zudem gilt es auch hier, die gesellschaftlichen Veränderungen mitzudenken: Auch die Rolle Studierender hat sich verändert – es gibt keine klare Trennung mehr zwischen den Rollen, welche die Personen einnehmen. So wird ständig situativ zwischen den Rollen gewechselt: vom Studierenden zum (Teilzeit-) Arbeitnehmenden zur Privatperson in Pausen, zur Rolle der studentischen Hilfskraft oder Elternrolle. Auch dies mit in den Wandel der gesamten Universität hineinzutragen, ist indirekt ein bildungspolitisches Ziel, denn die zukünftigen Arbeitnehmenden müssen in ihrer *Alltagswelt* Beruf und Privatleben miteinander vereinbaren können.

Doch diese *Neuausrichtung* der *Lehre* wird auch dahingehend kritisiert, dass die *Bildungspolitik* bei der Hinwendung zur Kompetenzorientierung die „internationale pädagogische sowie fachdidaktische Debatte über die negativen Folgewirkungen der Ausrichtung eines Bildungssystems an den Kompetenzen auslässt“ (Pichler 2013, 16) und dass Bildung damit zu einem ökonomischen Gut wird und allein aus utilitaristischer Perspektive wahrgenommen wird (Trempp/Eugster 2006, 164).

Wie auch beim Shift from Teaching to Learning und damit im Bologna-Prozess gefordert, wird auch in einem weiteren politischen Prozess von der Input- zur Outputsteuerung reformiert: dem *New Public Management*. Hier sind Parallelen zu sehen: Es werden neue Instrumente eingeführt, die der Output- und Wettbewerbsfähigkeit (der Studierenden und der Hochschulen) dienen sollen. Diese Reform, die auf die Institution/Organisation der *Bildungsorganisation* Hochschule zielt, wird im Folgenden als zweite maßgebliche politische Einflussgröße vorgestellt.

2.3 New Public Management

Das *New Public Management* zielt auf den zweiten Teil des zusammengesetzten Substantivs Bildungsorganisation. Zielen die vorhergehend beschriebenen Bestrebungen auf die Aufgabe der Hochschulen, so will das New Public Management die Organisation Hochschule reformieren.

Das New Public Management ist eine Leitvorstellung für die Umstrukturierung des öffentlichen Sektors und fußt auf einer mikroökonomischen Logik (Aucoin 1990; Hood 1991). Die Entwicklung dieser Leitvorstellung beruht auf den Erkenntnissen, dass es im öffentlichen Sektor an Effizienz, Strategie und Management und damit an Legitimation mangelt (Jann 2019, 129). Deutschland zählt nach wie vor – im internationalen Vergleich – zu den „latecomern“ (Kehm/Lanzendorf 2006, 190) bei der Umsetzung dieser Verwaltungsreform, während in der wissenschaftlichen Community (vertiefend dazu: Kegelmann 2007; Snellen 2006) auch schon über eine „postmoderne Steuerung“ (Niedlich 2020, 150–154) (siehe dazu auch: Sabel 2004; Christensen/Laergreid 2007) nachgedacht wird. Folgt man Schröter (2019), so können im New Public Management zwei Dimensionen unterschieden werden: die übergeordnete Dimension, die danach strebt, die staatlichen Verwaltungsaktivitäten auf zentrale Aufgaben zu begrenzen, und die nach innen gerichtete Dimension, welche die „interne Verwaltungsführung mit Blick auf neuartige Organisationsformen, Personalkonzepte, Steuerungsinstrumente oder Technikanwendungen [...] (sog. ‚Mikroökonomisierung‘ öffentlicher Verwaltungen)“ (Schröter 2019, 116, H.i.O.) betrachtet und damit die *Bürokratie* abzulösen versucht. Dies bedeutet, dass sich der öffentliche Bereich nur auf solche Aufgaben konzentrieren soll, die nicht von privaten Trägern hinsichtlich der Qualität und der Kosten (besser) erfüllt werden können. Im Fokus dieser Arbeit stehen die Initiativen der nach innen gerichteten Dimension, also die Erwartungen und Maßnahmen der politischen Ebene, um die Hochschulen als Teil des öffentlichen Sektors effektiver zu gestalten. Bogumil fasst die Ziele des New Public Managements zusammen:

- Stimulierung neuer Wirkungsmechanismen im öffentlichen Sektor mit dem Ziel der Verbesserung der Qualität, der Effizienz und der Effektivität der Dienstleistungsproduktion,
- statt bürokratischer und zentralistischer Steuerung wird nun eine ergebnisorientierte, transparente und dezentrale Steuerung angekündigt.
- Motivation statt Alimentation für das Personal (zum Beispiel leistungsgerechte Bezahlung),
- Eigenverantwortung statt Hierarchie für die Organisation (dezentrale Ressourcenverantwortung, flache Hierarchien),

- Resultate statt Regeln für die Verfahren (Kontraktmanagement, Leistungsvergleiche, Produktorientierung), Kostenrechnung statt Kameralistik für die Finanzen,
- Kernideen sind die Schaffung von Verantwortungszentren und die Installation interner und externer Wettbewerbselemente. (Bogumil 2010, 3)

Als Maßnahmen oder Impulse hat die *Bildungspolitik* unter anderem wettbewerbliche Instrumente eingeführt, welche für bessere Leistungen und höheres Kostenbewusstsein sorgen sollen (Prinzip der Wirtschaftlichkeit). Weiterhin werden ökonomische Managementpraktiken eingeführt und eine neue Ausrichtung der Steuerung auf messbare und überprüfbare Ziele etabliert.

Damit werden im Bereich der Organisationsstrukturen als Maßnahmen Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbständigungsstrategien genutzt. Als Verfahren werden *Ergebnisorientierung* (Kosten-Leistungsrechnung), *Controlling*, *outputorientiertes Rechnungswesen*, *Wirkungsanalysen* und das *Kontraktmanagement* eingesetzt und das Personal wird mittels Organisationsentwicklung (Etablierung von Partizipation, Kooperation und Gruppenelementen sowie externer Beratung), Personalentwicklung, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, Karriereplanung und der Entwicklung einer Hochschulkultur und damit einer *Corporate Identity* in das neue Steuerungsmodell überführt. Weiterhin werden Maßnahmen im Außenverhältnis (Wettbewerbsorientierung, Public Private Partnerships etc.) (Bogumil 2010, 4) ergriffen, um die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Einrichtung Hochschule zu steigern.

Für die Hochschulen bedeuten diese Erwartungen und die zur Erfüllung angewandten Instrumente

- den Aufbau einer dezentralen Organisationskultur
 - Abgrenzung der Kompetenzen
 - Kontraktmanagement
 - Dezentrale Verantwortung von Mitteln und Ressourcen
 - Zentrale Steuerungsebene, die kontrolliert, koordiniert, analysiert und prüft
- die Aktivierung durch Wettbewerb
 - Benchmarking und Rankings erschaffen einen Quasiwettbewerb
 - Ausschreibung und Fremdvergabe von Leistungen zum Vergleich mit externen Anbietern
- eine Outputsteuerung
 - Einzelaktivitäten werden als Leistungspakete verstanden, die mit Zielen versehen werden. Aus diesen Leistungspaketen wird die Detailgestaltung abgeleitet.

- Der Haushalt wird auf dem Produktkonzept aufgebaut. Jedem Produkt können Kosten und Leistungen zugeordnet werden.
- Qualitätsmanagement als Voraussetzung für die Outputsteuerung. Es werden Erwartungen und Leistungen laufend und systematisch miteinander abgeglichen. (Jann 2019, 132–133)

Der Aufbau der dezentralen Organisationskultur verweist auf das *Mehrebenensystem*. Die Verwaltung bildet – ganz im Sinne des modernen Staates bei Max Weber (Anter 2014) – hierarchische Strukturen aus übergeordneten und unter- oder nachgeordneten Instanzen (Bürokratie) aus. Die zentrale Aufsichtsebene kann in das Handeln der untergeordneten Instanzen eingreifen. Diese Aufsicht und das Setzen von Anreizen werden dafür genutzt, die Ziele, die in Vereinbarungen oder Verträgen festgeschrieben werden, in der (teilautonomen) untergeordneten Ebene durchzusetzen.

Dass das in der Praxis an Grenzen stößt, beschreibt die *Prinzipal-Agent-Theorie* mit dem Verweis auf Informationsasymmetrien und Interessendivergenzen (Roiger 2007, 104). Da diese Problematik in der Regel mit Kooperation bewältigt wird, werden statt Anordnungen in der Regel Empfehlungen ausgesprochen. Benz spricht in diesem Zusammenhang von „Kooperation im Schatten der Hierarchie“ (Benz 2019, 91) und führt dazu aus, dass es möglich bleibt, anzuweisen oder zu sanktionieren, von diesen Mitteln jedoch nur selten Gebrauch gemacht wird, denn durch die verstärkte Kommunikation, welche der Modus der Verhandlung mit sich bringt, werden nicht nur Asymmetrien im Informationsfluss reduziert, sondern auch Konflikte gelöst (Benz 2019, 91), die zwischen den hierarchischen Ebenen entstanden sind. Das zweite Kernelement bildet die wettbewerbliche Ausrichtung. Angestrebt wird mit *Rankings* und *Benchmarking* eine Steigerung der Effektivität und Effizienz innerhalb der Hochschulwelt, aber auch durch den Vergleich mit privatwirtschaftlichen Anbieterinnen und Anbietern eine Unterstützung hinsichtlich der Make-or-buy-Entscheidung (Buchholtz 2001, 356). Zugleich dienen diese Instrumente auch der Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit (Koraç 2019, 460). Das dritte Element stellt die *Outputsteuerung* dar. Hierbei ist der Output vom Outcome zu unterscheiden. Der *Output* bezeichnet das Ergebnis der Leistungserstellungsprozesse (Throughput), also das Produkt. In dem System werden unter diesem Begriff die nach außen sichtbaren Ergebnisse der Prozesse zusammengefasst. Der *Outcome* ist die Wirkung der Outputs für die Adressatinnen und Adressaten. So stellt bei dem Ziel, den Studienerfolg zu erhöhen, die Quote der Absolventinnen und Absolventen in Regelstudienzeit zum Beispiel den Output dar, und die Quote, wie viele Absolventinnen und Absolventen eine bestimmte berufliche Position erreicht haben, den Outcome.

Stand bei der *Inputsteuerung* die Steuerung über die Möglichkeiten (Mittel und Stellen), die verfügbar waren, im Vordergrund, so wird in der *Outputsteuerung* der Ressourceneinsatz an Leistungszielen ausgerichtet, die wiederum an ihren Outcome angelehnt sind. Also nicht mehr: Was können wir mit dem, was uns zur Verfügung steht, erreichen? Sondern: Was ist erforderlich, um die Ziele möglichst effektiv und effizient zu erreichen? Hierzu wird ein Qualitätssicherungssystem benötigt, um monitoren (und absichern) zu können, ob der Prozess unter Anwendung der verfügbaren Mittel zu dem gewünschten Ziel führt oder ob Kurskorrekturen erforderlich sind. Ein organisationsbezogenes *Qualitätsmanagementsystem* umfasst

nicht nur operative Aufgaben, sondern alle Aspekte des Verwaltungsmanagements, [...], wie die Entwicklung eines Leitbilds mit einer klaren Definition von Quantität, die Ableitung von Zielen und Entwicklung von Strategien (Qualitätsplanung), die Schaffung von geeigneten Strukturen und Rahmenbedingungen sowie die Umsetzung von Maßnahmen zur Erfüllung der Qualitätsanforderungen (Qualitätsorganisation) und die regelmäßige Qualitätsmessung und Qualitätsbewertung (Löffler 2019, 363).

Zwar gab es in Hochschulen schon immer *Qualitätssicherungsmaßnahmen* (Pasternack 2006), aber mit der gesetzlich verpflichtenden Akkreditierung kam 1998 ein neues Element hinzu. Rigbers (2015) stellt fest, dass es zur Thematik Qualitätssicherung und zum Qualitätsmanagement der Hochschulen eine Vielzahl von Veröffentlichungen gibt, die in ihrem Verständnis von *Qualitätsmanagement*, *Qualitätssicherung*, *Qualitätskultur* und/oder *Qualitätsentwicklung* stark differieren.

Sie zählt die Maßnahmen Evaluationen, Berufungen, Benchmarking und „das Regelkreisprinzip von Planung, Umsetzung und Überprüfung der Ergebnisse (plan do check act)“ (Rigbers 2015, 1) als Qualitätskonzepte auf. Andere Hochschulen orientieren sich an der *EN ISO 9000 ff.* oder am *Total Quality Management (TQM)* mit dem European Foundation for Quality Management (EFQM)-Modell. Weiterhin stellt Rigbers fest, dass das Thema Qualitätsmanagement – zumindest für die Bereiche Forschung und Lehre – in allen Hochschulen funktional in der Organisation verankert ist und dass es zumeist zentrale und dezentrale Organisationsformen gibt.

Jedoch stellt sie große Unterschiede dahingehend fest, ob es ein Hochschulleitungsmitglied für das Qualitätsmanagement gibt und ob dieses durch Stabsstellen und Ähnliches unterstützt wird oder ob dieses Thema „als erweiterter Aufgabenkatalog, gegebenenfalls auch nur auf dezentraler Ebene, wahrgenommen“ (Rigbers 2015, 6–7) wird. Sie kommt zu dem Schluss, dass die Anwendung der Instrumente allein die Qualität nicht sicherstellt, sondern eine kontextsensitive Entwicklung erforderlich ist, denn: „Es bedarf einer systematisch wieder-

kehrenden (Selbst-)Verunsicherung, damit diese Aushandlungen im Sinne von Selbst-Vergegenwärtigungen das Qualitätsbewusstsein beständig aufrechterhalten“ wird (Rigbers 2015, 11).

Es wird deutlich, dass Qualitätsthemen stark mit den Entscheidungen, der Organisationsstruktur und den Abläufen zusammenhängen. Um nun zu sehen, wie Hochschulen den Anforderungen und Veränderungen, die aus dem New Public Management heraus an sie herangetragen werden, begegnen, bietet sich die Perspektive der *Educational Governance* an, denn klassische Mechanismen, werden „durch Co-Arrangements oder hybride Strukturen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft abgelöst, was zu einer Verwischung der überkommenen Grenzen führt“ (Jann 2019, 34). Dadurch gewinnen neue Formen der Zusammenarbeit an Bedeutung.

Das *New Public Management* kann unter der Governance-Perspektive als Regime gesehen werden, denn folgt man Magnus (2016, 34), haben die analytische Governance-Perspektive und das New Public Management gemeinsame Kontexte. Sie grenzen sich jedoch dadurch voneinander ab, dass das New Public Management als normatives Programm für die Gestaltung der Politik realisiert wurde, die Governance-Perspektive jedoch analytisch offenbleibt. Während das New Public Management weitgehend bestimmte Grundsätze für die politische Führung vorbringt, bietet die Governance Perspektive einen allgemeinen analytischen Rahmen für die Betrachtung von Koordinationen zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren.

Der Wandel, den das New Public Management anstrebt, lässt sich auch als Abkehr vom bisher angewandten *Selbstverwaltungsmodell* hin zum *Managementmodell* beschreiben. Schemmann bezieht sich auf Heinze et al. (2011) und legt dar, dass „sich mit dem Selbstverwaltungsmodell und dem Managementmodell zwei typische Governance-Regime unterscheiden lassen, die auf einem Kontinuum als Pole darzustellen sind“ (Schemmann 2014, 119). Weiter führt er aus, dass das Managementmodell dabei die Umsetzung der Ziele des New Public Managements beinhaltet, während das Selbstverwaltungsmodell die tradierte Art der Steuerung beschreibt (Schemmann 2014, 119). Damit ist das Managementmodell als eine Zusammenfassung der Ziele des New Public Managements zu sehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Hochschulen mit unterschiedlichen Erwartungen der (Bildungs-)politik konfrontiert werden, die zum einen den Auftrag als Bildungsinstitution adressieren (Bologna-Prozess/Shift from Teaching to Learning) und zum anderen die Institution als öffentliche Einrichtungen (New Public Management) reformieren wollen.

Es sollen demnach erfolgreiche Studierende, die kompetenzorientiert und international wettbewerbsfähig, mobil und beschäftigungsfähig (Eckardt 2005,

54–70) sind, von einer schlankeren, effektiveren, effizienteren, ebenfalls international wettbewerbsfähigen, autonomen, mit einem qualitativ hochwertigen Dienstleistungsangebot ausgestatteten (Bülow-Schramm 2007, 24), ergebnisorientierten, transparenten und dezentralen (Bogumil 2010, 3) Institution ausgebildet werden.

Da unterschiedliche Aufgabenbereiche der Hochschulen angesprochen werden, ist es für Hochschulen von Bedeutung, ob und wie diese sinnhaft miteinander verwoben in der Organisation umgesetzt werden können, um zum Beispiel doppelte Strukturen zu vermeiden oder Synergien zu nutzen. Es bietet sich deshalb an, die Organisation Hochschule aus der Perspektive der analytischen *Educational Governance* zu betrachten, um die Strukturen und die Handlungskoordination der Hochschulen in den Blick zu nehmen, wie im folgenden Kapitel dargelegt werden wird. Da Hochschulen jedoch auch Institutionen sind und der gesellschaftlichen Legitimierung bedürfen – sie werden schließlich aus Steuergeldern finanziert –, soll auch auf das Verständnis dieser Konzepte kurz im Folgenden eingegangen werden.